



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



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

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
INTELIGENCIA ESTRATÉGICA
Y CRIMEN ORGANIZADO**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Condiciones para un (eventual) avance del fentanilo
en la Argentina de 2019

AUTOR: MARÍA SUSANA TULA

DOCENTE DEL TALLER: JOSÉ LUIS PIBERNUS

NOVIEMBRE DE 2019

Resumen

Desde hace aproximadamente seis años, América del Norte enfrenta una grave crisis vinculada al consumo de opioides y, especialmente, de fentanilo de origen ilegal. Su epicentro se encuentra en los Estados Unidos, en donde anualmente decenas de miles de personas mueren por esta causa. El tema reviste particular relevancia: se ha sostenido que este opioide nos ha puesto frente a una “nueva era” en el narcotráfico, con un fuerte impacto en la salud pública (Pardo et al., 2019).

Diversas señales de alerta sugieren la necesidad de prestar atención al fenómeno en nuestro país. Por tal motivo, el presente trabajo se propone indagar las condiciones que favorecerían un eventual avance del fentanilo en el territorio nacional. Partiendo de la noción de *mercados ilegales*, se realiza un diagnóstico basado en tres ejes: el marco normativo, a través del cual el Estado determina la legalidad/ilegalidad de las drogas y los precursores químicos y de los intercambios que los involucran –; las características de la demanda de sustancias psicoactivas en el país –en tanto base sobre la que operaría la oferta de fentanilo y otros opioides sintéticos– y, particularmente, algunos rasgos distintivos de la oferta de estupefacientes a nivel nacional que podrían favorecer y/o incentivar el tráfico de esta categoría de drogas en el país. Se propone, luego, una estrategia de intervención centrada en la cooperación y coordinación de actividades con otros países, a fin de prevenir este resultado.

Desde el punto de vista metodológico, el abordaje será inductivo y el enfoque de tipo cualitativo, en función de la casi inexistente información disponible sobre el tema de estudio, con niveles de análisis descriptivos e interpretativos. El marco geográfico será el nacional, con referencias a la región y al hemisferio americano y el marco temporal, la actualidad. Se trabajará con una combinación de fuentes primarias y secundarias.

Palabras clave:

Narcotráfico – Crimen Organizado – Fentanilo – Precursores Químicos

Índice

	Pág.
1. Introducción	6
1.1. Fundamentación y planteamiento del problema	6
1.2. Objetivos	7
1.3. Aspectos metodológicos	8
2. Marco teórico	9
2.1. El tráfico de drogas	9
2.1.1. Las “guerras” de la globalización	9
2.1.2. Algunas conceptualizaciones: el comercio ilegal de drogas	9
2.1.2.1. El Estado: prohibición y control	10
2.1.2.2. Los bienes e intercambios sujetos a interdicción: drogas y precursores químicos	11
2.1.2.3. La demanda: consumidores y víctimas	13
2.1.2.4. La oferta: empresas delictivas organizadas	14
2.1.3. El contexto geográfico: principales tendencias	15
2.2. La crisis de los opioides	16
2.2.1. Los opioides: el fentanilo	16
2.2.2. Las explicaciones de la crisis	18
2.2.3. El último brote	19
3. Diagnóstico	21
3.1. ¿Por qué Argentina?	21
3.2. El mercado ilegal de estupefacientes	22
3.2.1. Las reglas de juego	22
3.2.2. La demanda	26
3.2.3. La oferta.	29
3.2.3.1. El crimen organizado en la legislación nacional	29
3.2.3.2. Las condiciones para una epidemia	30
3.2.3.2.1. El acceso a una logística de distribución: las rutas del narcotráfico	30

3.2.3.2.2. La existencia de múltiples laboratorios: los centros de procesamiento ilícito de estupefacientes	32
3.2.3.3. Notas acerca de la (falta de) información sobre el fentanilo y otros opioides sintéticos en Argentina	36
4. Propuesta de intervención	36
4.1. Síntesis del problema a resolver	36
4.2. Objetivos de la propuesta	37
4.3. Estrategia a implementar	38
4.4. Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar	39
4.5. Acciones para la evaluación de la intervención	40
5. Conclusiones	41
6. Referencias bibliográficas	45

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto explorar el eventual avance del fentanilo (y otros opioides sintéticos) en Argentina. En particular, se propone identificar qué condiciones y factores podrían influir en un incremento del tráfico y/o consumo de esta sustancia en el país.

1.1. Fundamentación y planteamiento del problema

El fentanilo es un potente opioide sintético, de efecto similar a la morfina y altamente adictivo. Si bien se trata de una sustancia de uso medicinal, se encuentra en el centro del debate debido a su utilización ilegal. De producción relativamente simple y económica, puede ser sintetizado en pequeños laboratorios y, dada su naturaleza altamente concentrada, transportarse de forma sencilla y en pequeñas cantidades, manteniendo su elevada rentabilidad. La variedad de presentaciones que puede adoptar (solo, como falsificación de otros opioides de uso legal, en reemplazo o mezclado con otras sustancias ilegales) amplía el rango de consumidores y potenciales víctimas por sobredosis (Dudley et al., 2019).

Desde hace aproximadamente seis años, América del Norte enfrenta una grave crisis vinculada al consumo de opioides y, especialmente, de fentanilo. Su epicentro se encuentra en los Estados Unidos, en donde anualmente decenas de miles de personas mueren por esta causa. Sin embargo, el problema no afecta sólo a los Estados Unidos. En nuestro continente, Canadá también sufre sus efectos –aunque en escala mucho menor– y otros países de la región han mostrado algunos indicios. En Argentina, los especialistas sostienen que los opioides no constituyen un problema grave a nivel consumo, que el mercado negro es muy marginal (Curia, 2019) y que no hay signos de que el fentanilo se venda en forma ilegal (Defoix, 2019). No obstante, algunas señales parecen sugerir la necesidad de prestar atención al fenómeno. Sólo a modo de ejemplo, vale citar: primero, la información suministrada por la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (2017), que pone en evidencia que, en tanto la marihuana y la cocaína son las dos sustancias ilegales más consumidas, los analgésicos opiáceos desviados de su uso médico constituyen la tercera sustancia legal de abuso en nuestro país (luego del alcohol y el tabaco, ambas de curso legal); segundo, el desmantelamiento en el mes de marzo de una intrincada organización delictiva dedicada a la venta ilegal de opiáceos vía *web* a clientes de los Estados Unidos y al posterior lavado de activos, estimados en millones de dólares, en nuestro territorio (Cayó una megabanda...

2019); y tercero, la difusión en el mes de junio de una alerta emitida por autoridades nacionales, para evitar el ingreso de fentanilo al país (Di Lodovico, 2019).

El tema reviste particular relevancia: se ha sostenido que el fentanilo nos ha puesto frente al inicio de una “nueva era” en el narcotráfico, con un fuerte impacto en la salud pública (Pardo et al., 2019). Por lo tanto, resulta pertinente conocer este fenómeno, cuyo abordaje requiere hacer uso de variados conceptos que se han trabajado en el transcurso de la Especialización, tales como Criminalística, Crimen Organizado, Elementos del Derecho e Inteligencia. En efecto, el tratamiento del tema de estudio requiere una primera aproximación a los que se entiende por drogas, su clasificación y una consideración de las particularidades del fentanilo; un estudio de las características del crimen organizado y del narcotráfico en la región y en el país; una visión del marco normativo referido a tales grupos y actividades y a la regulación de estupefacientes y precursores químicos y, finalmente, la necesidad de contar con inteligencia que brinde al Estado un conocimiento útil y oportuno, base para toda toma de decisiones.

1.2. Objetivos

El objetivo del presente trabajo es explorar el posible avance del tráfico y/o consumo del fentanilo (y de otros opioides sintéticos) en la Argentina, tomando en consideración la dinámica regional e internacional.

Cabe, por otra parte, citar tres objetivos específicos. En primer lugar, conocer el marco legal internacional y nacional dentro del cual se desenvuelve el tráfico de drogas. En segundo lugar, indagar la situación actual de la demanda de estupefacientes en el país, a fin de evaluar las condiciones de mercado para un eventual avance del comercio ilícito y/o consumo de fentanilo y otros opioides sintéticos. En tercer lugar, examinar las condiciones que podrían impulsar una oferta de tales drogas en Argentina, particularmente en lo referido a dos aspectos: la capacidad de distribución de estupefacientes (hacia, dentro de y desde el territorio nacional) y la capacidad de elaboración de drogas en nuestro país.

1.3. Aspectos metodológicos

Desde el punto de vista metodológico, el abordaje será inductivo y el enfoque de tipo cualitativo, en función de la casi inexistente información disponible acerca del tema de estudio, con niveles de análisis descriptivos e interpretativos.

El marco geográfico será nuestro país, con referencias a la región y al hemisferio americano y el marco temporal, la actualidad. Se trabajará con una combinación de fuentes primarias y secundarias, a fin de lograr una visión integrada del problema.

A los efectos de avanzar con la propuesta, el trabajo se organizará en cinco secciones. Primero, esta introducción, en la que se plantea y fundamenta la cuestión en estudio, se justifica su relevancia y se explicitan los objetivos del trabajo y la metodología adoptada. Segundo, la descripción del marco teórico que provee las categorías de análisis necesarias para comprender el problema. Tercero, el diagnóstico que, sobre la base del marco teórico, intentará explorar la situación en la que se encuentra nuestro país. Cuarto, una propuesta de intervención orientada hacia la búsqueda de información. Quinto, una conclusión en la que se resumen los principales temas analizados y se plantean algunas cuestiones a considerar.

Debe notarse que, intencionalmente, se han dejado fuera del análisis dos temas de importancia para el tratamiento de toda cuestión vinculada con el crimen organizado: la corrupción y el lavado de dinero. La primera, porque captura voluntades en los tres poderes del Estado y en las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley, inhibiendo su cumplimiento y reduciendo los costos que debe enfrentar la delincuencia organizada. El segundo, porque ninguna actividad –por lucrativa que sea– tiene sentido si no es posible disponer del rédito que ella genera. Lamentablemente, el tratamiento de ambos temas excede largamente los límites del presente trabajo. Baste señalar aquí, que se consideran como un dato de la realidad al momento de realizar el análisis.

2. Marco teórico

2.1. El tráfico de drogas

2.1.1. Las “guerras” de la globalización

Hace ya quince años, el politólogo venezolano Moisés Naím (2003) reflexionaba sobre los desafíos que el fenómeno de la globalización planteaba a los gobiernos del mundo vis-à-vis la delincuencia organizada transnacional. Su análisis trazaba un enfrentamiento en cinco “guerras”: los tráficos de drogas, de armas y de personas, la violación de la propiedad intelectual y el lavado de activos. La lucha en cada uno de estos frentes –decía– era una lucha desigual. Los gobiernos se encontraban limitados por restricciones presupuestarias y burocráticas y por controles de la ciudadanía y de los medios de comunicación, en tanto el crimen organizado se veía favorecido por su mayor capacidad de adaptación a las nuevas tendencias globales, esto es, el “acortamiento de las distancias” –merced a la revolución de las comunicaciones–, la revolución de la información y el fortalecimiento de los vínculos políticos y económicos. El pensador avizoraba un pronóstico al que se podría denominar “reservado”, pues la natural evolución de cada una de estas tendencias continuaría perjudicando a unos y favoreciendo a otros, tal como lo había hecho hasta ese momento.

De todas las guerras enunciadas, la más importante en América Latina es el tráfico de drogas. Por un lado, porque tanto los tres mayores productores de cocaína –Bolivia, Colombia y Perú– como el principal consumidor mundial de esta droga –los Estados Unidos– se localizan en el hemisferio americano. Por el otro, porque algunos países de la región cuentan con una industria química y/o farmacéutica relativamente desarrollada que les permite elaborar los precursores necesarios para el procesamiento de las drogas de origen natural y la elaboración de drogas sintéticas. Por último, porque el tráfico de estupefacientes es un delito complejo que involucra (e impulsa) diversas actividades de la criminalidad organizada contra las que los gobiernos de la región deben luchar en estos tiempos (Sampó, 2017a).

2.1.2. Algunas conceptualizaciones: el comercio ilegal de drogas

La Declaración Política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de junio de 1998, señala que una cabal comprensión del fenómeno de las drogas requiere

de un abordaje multidimensional que incluya la consideración "... [d]el cultivo ilícito, la producción, la manufactura, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y estimulantes de tipo anfetamínico, así como también el desvío de precursores químicos y todas aquellas actividades delictivas relacionadas" (p.2, nota 1).

Se trata, por lo tanto, de un fenómeno extremadamente complejo, que involucra a diferentes actores, con diferentes capacidades y responsabilidades. Dada esta complejidad, no parece haber una definición unívoca respecto de qué se entiende por tráfico de drogas. Sin embargo, en una primera aproximación, es posible referir a éste como el comercio ilegal mundial que comprende el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias ilícitas (Lyman y Potter, 2015). Consiste, en sustancia, en una serie de intercambios entre una oferta y una demanda de bienes sobre los que pesa alguna restricción o prohibición impuesta por la autoridad: constituye, entonces, un *mercado ilegal*. Según Beckert y Wehinger (2011):

Los mercados son ilegales cuando el producto en sí, su intercambio, o la forma en que es producido o vendido, viola las estipulaciones legales. Lo que hace que un mercado sea ilegal, por lo tanto, es totalmente dependiente de una definición legal (...).

Lo que los mercados ilegales comparten con los mercados legales es que sólo existen cuando hay oferta y demanda de los bienes ofrecidos. Sin embargo, para que emerja un mercado ilegal, deben cumplirse otras condiciones. Por el lado de la demanda, o no existe un mercado legal o los bienes ofrecidos ilegalmente son más baratos que los ofrecidos legalmente, mientras que, al mismo tiempo, el comprador está dispuesto a descontar los costos morales y los (potenciales) riesgos de la ilegalidad de la compra. Por el lado de la oferta, los mercados ilegales dependen de la rentabilidad esperada por el proveedor, pero también de su capacidad para producir y/o distribuir el bien y para evadir la aplicación de la ley. Como el comprador, el proveedor debe estar dispuesto a superar cualquier escrúpulo asociado con la ilegalidad de sus actividades (p. 2-3).

De esta conceptualización surge la necesidad de caracterizar algunas nociones que serán de utilidad al considerar el comercio ilegal de drogas: primero, el actor que define la ilegalidad; segundo, los bienes o intercambios de bienes sujetos a interdicción; tercero los actores que intervienen en el intercambio de bienes ilícitos, es decir, la oferta y la demanda. Adicionalmente, se considerará también al contexto geográfico, marco dentro del cual se desarrollan las interacciones entre los actores.

2.1.2.1. El Estado: prohibición y control. En tanto los organismos internacionales han jugado un rol promotor en la caracterización de la ilegalidad del tráfico de drogas a nivel global, corresponde a los Estados nacionales establecer las reglas de juego, fiscalizar su cumplimiento y sancionar las infracciones en sus propios territorios.

A nivel internacional, tres tratados principales –firmados bajo el auspicio de las Naciones Unidas y complementarios entre sí– sientan las bases de la fiscalización multilateral de drogas. La Convención Única sobre Estupefacientes (1961), enmendada por el Protocolo de 1972, y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) tienen por objeto, respectivamente, controlar el uso de estupefacientes y psicotrópicos y limitarlo a los ámbitos médico y científico, evitando su desvío hacia otros fines. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), o Convención de Viena, por su parte, se plantea un doble objetivo: la fiscalización de precursores, productos químicos y disolventes de uso frecuente en la elaboración de sustancias psicoactivas (Bolaños, 2014) y el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, a fin de hacer frente a los desafíos planteados por el tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos.

A nivel nacional, cada Estado regula la dinámica entre la oferta y la demanda a través de dos elementos: la *prohibición*, que define la legalidad/ilegalidad de las drogas, los precursores químicos o su intercambio, y los *recursos de aplicación de la ley*, que definen los márgenes de riesgo que enfrentan los actores, el precio del producto y el margen de ganancias esperable (DerGhougassian y Evans, 2015).

Respecto de la *prohibición*, Beckert y Wehinger (2011) enumeran cuatro posibles variantes con las que la ilegalidad puede presentarse en un mercado: el intercambio de bienes cuya producción o provisión es ilegal; el intercambio ilegal de bienes legales; el intercambio de bienes producidos quebrantando las leyes y el intercambio de bienes robados o falsificados. Respecto de los *recursos de aplicación de la ley*, el parámetro usualmente utilizado es la incautación o decomiso de los bienes sujetos a regulación, en este caso, de sustancias psicoactivas o de precursores químicos.

2.1.2.2. Los bienes e intercambios sujetos a interdicción: drogas y precursores químicos. Tomando como referencia, en general, las definiciones propuestas por organismos internacionales, se verá a continuación de qué se habla cuando se habla de drogas y de precursores químicos, los bienes transables en el mercado ilegal en estudio.

El término *droga* acepta diversos significados según la disciplina desde la cual se analice. En tanto en medicina refiere a toda sustancia con capacidad para prevenir o curar una enfermedad o para mejorar la salud física y mental de un paciente; en la normativa internacional de fiscalización de drogas, identifica a toda sustancia natural o sintética incluida en las Listas I y II de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (Oficina de

Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016)¹. La misma consideración cabe realizar al hablar de *estupefacientes* y de *sustancias psicoactivas* o *psicotrópicas*. En forma coloquial, estos conceptos suelen utilizarse como sinónimos de *droga* y, muy frecuentemente, de *drogas ilegales* (si bien en sentido estricto, poseen diversos significados²). Nótese aquí que se habla de *droga legal* cuando ésta se encuentra disponible para su consumo (generalmente) bajo prescripción médica y de *droga ilegal*, cuando su producción o intercambio están prohibidos³. En este último caso también suele hablarse de *sustancias controladas* (Organización Mundial de la Salud, 1994).

En rigor, sin embargo, el concepto de *sustancias controladas* incluye tanto a las sustancias psicoactivas como a los precursores de estas sustancias, cuya distribución se encuentra legalmente vedada o limitada a un uso farmacéutico o médico (Organización Mundial de la Salud, 1994). Los *precursores químicos* son aquellas sustancias químicas legales, de uso masivo industrial y comercial, susceptibles de ser utilizadas para la elaboración de productos intermedios y estupefacientes o psicotrópicos prohibidos por las normas vigentes. Así, si bien son sustancias lícitas, es la posibilidad de su *desvío* (o intercambio por fuera de los canales habilitados) la que los hace objeto de fiscalización (Bolaños, 2014). En ambos casos, se trata –por lo general– de sustancias incluidas en las convenciones internacionales de control de drogas. A nivel nacional, su regulación varía de acuerdo con las normas de cada país, que suelen clasificarlas conforme al grado de restricción al que estén sujetas (Organización Mundial de la Salud, 1994).

¹ La Convención de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972 clasifica a los estupefacientes y sus preparados según su potencial para generar dependencia, su riesgo de uso indebido y su utilidad terapéutica. De las cuatro listas establecidas por ella, la Lista I refiere a sustancias altamente adictivas y susceptibles de uso indebido, o que pueden transformarse en sustancias que sean igualmente adictivas y susceptibles de uso indebido (por ej., cannabis, heroína, metadona y opio), en tanto que la Lista II incluye sustancias menos adictivas y susceptibles de uso indebido que las de la Lista I (por ej., codeína y sus derivados) (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

² En efecto, en tanto en medicina, el concepto de *estupefacientes* define a toda sustancia química que produce estupor, coma o insensibilidad al dolor (motivo por el cual se los denomina analgésicos narcóticos) y se utiliza normalmente para hacer referencia a los opiáceos y opioides; las *sustancias psicoactivas* o *psicotrópicas* son todas las sustancias químicas que afectan a la mente o los procesos mentales. En el ámbito del control internacional de drogas, el término *estupefacientes* define a las sustancias, naturales o sintéticas, incluidas en las Lista I o II de la Convención Única de 1961 y en la Enmienda a Convención por el Protocolo de 1972, en tanto el de *sustancias psicotrópicas* define a las sustancias, naturales o sintéticas, o cualquier material natural controladas por el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

³ Este criterio amplio es el que se adoptará en el presente trabajo. De este modo, salvo indicación en contrario, se utilizarán indistintamente los términos drogas, sustancias psicoactivas o estupefacientes, aclarando su carácter legal o ilegal, según el caso.

Las drogas pueden clasificarse como naturales, semisintéticas y sintéticas. En tanto las primeras provienen del ámbito vegetal, animal o mineral; las segundas resultan de la síntesis parcial o modificación química de drogas naturales (como la heroína); y las últimas son una creación artificial (como el LSD, el fentanilo, la metadona, etc.). Las drogas sintéticas, a su vez, puede subdividirse en tres categorías, según imiten a la cocaína, a los opiáceos o sus efectos sean “originales” (Comba, 2015).

Cabe mencionar también a las denominadas *nuevas sustancias psicoactivas* (NSP), entendiéndose por tales a sustancias que no se encuentran sujetas a fiscalización según la Convención de 1961 o el Convenio de 1971, pero que pueden generar un peligro para la salud pública. De este modo, lo “nuevo” en estas sustancias es su incorporación al mercado de drogas y no necesariamente la fecha de su creación (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019a).

2.1.2.3. La demanda: consumidores y víctimas. La *demanda* se identifica con el consumidor, se encuentra altamente diversificada y estratificada según el tipo y calidad de la droga y es la promotora del montaje de empresas criminales complejas y de gran magnitud, destinadas a abastecer al mercado (Saín, 2015). Dentro de ella es posible distinguir entre los consumidores ocasionales y los adictos, que forman el núcleo de la demanda y son, usualmente, las víctimas del tráfico de drogas. Como puede observarse, en este delito, el límite entre el consumidor de drogas y las víctimas del narcotráfico es mucho más difuso que en otras actividades de la delincuencia organizada (DerGhougassian y Evans, 2015).

A los efectos de comprender la diferencia entre varias nociones referentes al uso de drogas, tales como consumo (consumo recreativo y abuso), dependencia, adicción, tolerancia, síndrome de abstinencia y sobredosis, se considerarán en este apartado las definiciones de tales conceptos provistas por la Organización Mundial de la Salud (1994).

De este modo, el término *consumo* se vincula con la autoadministración de una sustancia psicoactiva. Se trata de un *consumo recreativo* cuando se usa una droga –generalmente ilegal– en situaciones sociales, ocasionalmente, sin llegar a una situación de dependencia. Se dice también que hay un *abuso* cuando hay un uso inadecuado, no autorizado o con fines no médicos, independientemente de sus consecuencias⁴.

Por el contrario, se habla de *dependencia* (o *adicción*) cuando –tras el uso repetido de una sustancia– el individuo sufre cambios cognitivos, fisiológicos y de comportamiento, entre

⁴ Dada la ambigüedad del término, la Organización Mundial de la Salud (1994) aclara que, en ciertos contextos, su utilización se limita al caso de sustancias que no producen dependencia.

los cuales se incluyen: un deseo imperativo de consumir droga, la disminución de su capacidad de control sobre el consumo, la continuidad de este consumo –aún a pesar de las consecuencias nocivas–, su priorización por sobre otras actividades o responsabilidades, una mayor tolerancia a las sustancias y un síndrome de abstinencia cuando se deja de consumirlas. La *tolerancia* implica la disminución de la respuesta a una determinada dosis de una droga o medicamento debido al uso persistente y conduce a la necesidad de dosis más altas para conseguir los efectos buscados. El *síndrome de abstinencia* supone una serie de síntomas que se presentan al reducir o suspender el consumo de una droga que se ha consumido reiteradamente, durante un tiempo prolongado y/o en dosis elevadas. Es esta característica, en realidad, la que determina el significado más estricto de dependencia.

Por último, se habla de *sobredosis* para hacer referencia al consumo de una sustancia psicoactiva en una cantidad tal que genera efectos adversos agudos, tanto físicos como mentales. Estos efectos pueden ser transitorios o prolongados y conducir, incluso, a la muerte.

2.1.2.4. La oferta: empresas delictivas organizadas. La *oferta* se identifica con todos los actores –individuos u organizaciones– que intervienen en las diversas etapas del tráfico de drogas (DerGhougassian y Evans, 2015). La elaboración, distribución y comercialización de estos productos conduce a la estructuración de organizaciones delictivas, diversificadas y complejas (Saín, 2015): son organizaciones “...disciplinadas, extremadamente eficientes y con impresionantes recursos económicos, de estructuras sólidas y al mismo tiempo, altamente permeables al cambio (...). [C]onstituyen nodos de una red de alcance planetario con múltiples ramificaciones” (Bartolomé, 2017:73).

El crimen organizado no es un fenómeno nuevo: lo novedoso –desde hace aproximadamente un cuarto de siglo– es su consideración como una de las principales amenazas transnacionales a la seguridad (Bartolomé, 2006). Como indica Ferratto (2014), esta amenaza no surge de la actividad ilegal en sí misma, sino de la competencia que la delincuencia organizada plantea al Estado en el ámbito del poder. En el año 2000, y con el objeto de promover la cooperación para prevenir y combatir este tipo de criminalidad, la Organización de las Naciones Unidas (2004) definió como *grupo delictivo organizado* a:

... un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Art.2, inc.a)].

Así, la definición muestra los elementos que, a juicio del organismo internacional, configuran este tipo de delincuencia: la existencia de una estructura integrada por tres o más personas que actúan mancomunadamente, que perdura en el tiempo, que está destinada a cometer delitos graves –entendiéndose por tales aquellos punibles con una privación de libertad de al menos cuatro años o una pena más grave– (Art. 2, inc. b]) y que tiene por objeto obtener un rédito económico. Dado que muchos grupos de tres o más personas trabajan en forma coordinada durante un cierto período de tiempo, podría decirse que las características *verdaderamente* distintivas de la delincuencia organizada son la gravedad de los delitos que comete y su búsqueda de beneficios (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010) asemejándose a una *empresa criminal*⁵.

La Convención agrega que esta delincuencia organizada será *transnacional* toda vez que el delito se cometa en más de un Estado o bien, cometándose dentro de uno solo, parte importante de su preparación, planificación, dirección o control se realice en otra unidad estatal; suponga la participación de un grupo delictivo organizado que actúa en más de un Estado o tenga efectos sustanciales en otro (Art. 3, inc. 2)]⁶.

2.1.3. El contexto geográfico: principales tendencias

El destacado académico y geopolítico Nicholas Spykman enseñaba a fines de los años 1930, que los Estados pueden lidiar con su geografía más o menos hábilmente y que, incluso, pueden modificarla; pero lo que no pueden hacer –decía– es ignorarla (Sempa, 2006).

Al inicio de esta sección, se han mencionado las particularidades del continente americano en lo que al tráfico de drogas se refiere. En este sentido, Bagley (2012) enumera ocho patrones que esta redituable actividad ha manifestado en el hemisferio durante las últimas décadas (y, si bien su análisis se centra en el mercado de la cocaína, algunos de estos patrones serán de utilidad para el análisis que se propone en este trabajo). En primer lugar, *la*

⁵ La noción se utiliza aquí en un sentido laxo, distinto del utilizado por la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés), la cual distingue entre crimen organizado y empresa criminal. Aunque similares, esta última supone que la organización reúne ciertos rasgos de *empresa*, específicamente definidos por los estatutos penales federales de ese país (Federal Bureau of Investigations, s.f.).

⁶ Nótese que el organismo internacional no define al *crimen organizado* ni detalla los delitos que podrían incluirse en esta categoría; en su lugar, centra su atención sobre los protagonistas de esta modalidad delictiva y adopta un criterio amplio que incorpora a todas aquellas transgresiones graves motivadas por un afán económico y conducidas de manera transnacional, existentes o no al momento de la sanción de la Convención (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010).

globalización del consumo de drogas, que remite al aumento de la demanda de estas sustancias en Europa y las Américas, aun cuando los Estados Unidos siguen siendo el mayor mercado de consumo de sustancias ilícitas en el mundo. En segundo lugar, *las victorias parciales* en la guerra andina contra las drogas, que indican que –lejos de finalizar con el problema– la lucha antidrogas de los Estados Unidos sólo ha logrado el desplazamiento del narcotráfico de un lugar a otro. En tercer lugar, *la proliferación de áreas de cultivo y rutas de contrabando (efecto globo)* refiere a la exitosa capacidad de adaptación de los narcotraficantes que, al huir de las limitaciones legales que les son impuestas en un territorio, ponen en marcha “... la recurrencia de un efecto globo –empujando el cultivo fuera de un país sólo para verlo reaparecer en otros–...” (Bagley, 2012:6). En cuarto lugar, *la fragmentación y dispersión de las organizaciones criminales de tráfico de drogas (efecto cucaracha)* pone en evidencia dos consecuencias de la presión ejercida por las autoridades en su lucha contra el narcotráfico: la atomización de las redes criminales y su desplazamiento de una región a otra (dentro de un mismo país o entre distintos países) con el objeto de encontrar lugares más seguros y autoridades “más flexibles” que permitan el desarrollo de sus actividades.

2.2. La crisis de los opioides

Desde hace aproximadamente seis años, América del Norte enfrenta una grave crisis vinculada al consumo de opioides. Su epicentro se encuentra en los Estados Unidos, en donde anualmente, decenas de miles de personas mueren por sobredosis. La magnitud y complejidad de esta crisis es tal que condujo a la administración Trump a declarar la emergencia en salud pública y a otorgar a este tema prioridad en su agenda de seguridad.

Distintos tipos de opioides –y, en especial, los sintéticos– confluyen para dar forma a esta crisis. Los datos oficiales revelan que, de las más de setenta mil muertes producidas por sobredosis de drogas en el año 2017, casi el 68% estuvo vinculada con el consumo de un opioide, sea por prescripción médica o por el uso de una sustancia ilegal (Centers for Disease Control and Prevention, s./f.).

2.2.1. Los opioides: el fentanilo

El término *opioide* es un concepto genérico que incluye tanto a los opiáceos naturales como a sus análogos semisintéticos y sintéticos. Debido a sus propiedades, suelen utilizarse

como analgésicos para el tratamiento del dolor crónico o agudo y como anestésicos en procedimientos quirúrgicos (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016). La noción incluye también a algunas nuevas sustancias psicoactivas (NSP) con efectos opioides (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, marzo 2017). Como ejemplo, pueden citarse entre los opiáceos, al opio y la morfina; entre los opioides semisintéticos, a la heroína; entre los opioides sintéticos, al fentanilo y el tramadol y, entre las NSP con efectos opioides, al acetil fentanilo (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, marzo 2017).

El *fentanilo* es el opioide sintético más potente aprobado para su uso médico en seres humanos, con una potencia unas cien veces mayor que la morfina. Sus características analgésicas y sedantes son muy apreciadas y su utilización para el tratamiento del dolor agudo y como anestésico se encuentra generalizada. Su empleo es seguro bajo supervisión médica, pero su uso con fines recreativos puede generar graves problemas de salud (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, marzo 2017). En efecto, si bien entre los efectos deseados del fentanilo se destacan la analgesia, la relajación, la euforia y el estado de alerta; la contrapartida indeseada incluye náuseas y vómitos; mareos, fatiga, dolor de cabeza; sedación y depresión respiratoria; somnolencia, estreñimiento, sudoración; anemia y rigidez muscular. El consumo crónico, por su parte, conduce al desarrollo de tolerancia y una elevada dependencia, con posibilidades de paro cardíaco o reacción anafiláctica y síntomas de síndrome de abstinencia (ansiedad, dolor de huesos, calambres abdominales, diarrea, estreñimiento, escalofríos y sudoración) (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

La Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) sostiene que el fentanilo se encuentra ampliamente disponible en ese país, tanto en su forma legal como ilegal. En el primer caso, se presenta bajo la forma de parches transdérmicos o comprimidos recetados. En el segundo, como polvo blanco (solo, para ser mezclado con heroína o, inclusive, en su reemplazo) o como pastillas falsificadas de medicamentos opioides (como la oxicodona o la hidrocodona). El organismo señala que —aunque existen desviaciones de fentanilo legal hacia el mercado negro— el principal responsable de la epidemia que afecta hoy a los Estados Unidos es el fentanilo de manufactura ilegal. Destaca, asimismo que, si bien el consumo de esta sustancia se encuentra básicamente ligado a la demanda de opioides, también se ha encontrado vinculado a sustancias pertenecientes a otras categorías de drogas. Tal el caso de las muertes por sobredosis de cocaína y psicoestimulantes o de las falsificaciones de medicamentos (U.S. Drug Enforcement

Administration, 2018). Conforme a datos correspondientes al año 2016, la cocaína se destaca como la droga más contaminada (40%), incluso por encima de otras sustancias opioides, de las benzodiazepinas y de otros estimulantes (Hedegaard et al. 2018).

Dos elementos agravan la situación en este caso: por un lado, los fabricantes clandestinos no suelen tener la capacidad para garantizar la distribución uniforme del producto en los preparados que comercializan; por el otro, los compradores de productos falsificados y/o adulterados con esta sustancia desconocen lo que están consumiendo, encontrándose más expuestos al riesgo de sobredosis por no poder determinar cuál es la cantidad de consumo segura (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, marzo 2017).

2.2.2. Las explicaciones de la crisis

Diversas explicaciones han tratado de dar cuenta de la crisis de consumo de opioides. La más sencilla se centra en la gran demanda de opioides en suelo estadounidense, ya sea por prescripción médica o por consumo ilegal (Pardo et al., 2019). El inicio de las conductas adictivas se remontaría a la sobreabundancia de tratamientos con base en fármacos opioides a partir de la década de 1990, que llevó luego al uso de estos medicamentos sin la debida prescripción; posteriormente, al uso de la heroína y finalmente, al uso del fentanilo (Dudley et al., 2019). La extrema potencia y fácil disponibilidad de esta droga hicieron que fuera cada vez más frecuente entre los consumidores de opioides en los Estados Unidos y su mezcla con otras sustancias, condujo a una ampliación del rango de usuarios (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2019a).

La consideración de la crisis desde el lado de la oferta presenta, por su parte, un panorama más complejo. Por un lado, diversas áreas del gobierno norteamericano han calificado a China –principal productora y exportadora de fentanilo, sus análogos y sus precursores– como la fuerza impulsora detrás la epidemia. En una suerte de “nueva Guerra del Opio” (Realuyo, 2019), esta potencia utilizaría al fentanilo como un arma en una contienda asimétrica y no declarada, que le permitiría –según las enseñanzas del filósofo Sun Tzu– salir victoriosa en su juego geoestratégico contra los Estados Unidos sin siquiera llegar a un combate (Bremseth y Giordano, 2019). Por el otro, se ha destacado el rol de México en el tráfico y elaboración de esta sustancia, gracias al creciente involucramiento de dos de las principales organizaciones criminales transnacionales de este país –el Cartel de Sinaloa y el

Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG)– en el mercado de opioides sintéticos (U.S. Drug Enforcement Administration, 2018; Dudley et al., 2019)⁷.

En efecto, de acuerdo con fuentes oficiales, el fentanilo ingresa a los Estados Unidos en forma directa desde China –a través de correo o servicios de mensajería privados, como UPS o FedEx– o bien, a través de contrabando desde México o Canadá, luego de haber sido convertido en comprimidos falsificados de medicamentos (Pardo et al., 2019, Dudley et al., 2019). En ambos casos se registran diferencias: en tanto el fentanilo que ingresa directamente desde China, lo hace en pequeñas cantidades y tiene una máxima pureza (cercana al 90%); el que proviene de México, ingresa en grandes cantidades y presenta una calidad muy inferior (próxima al 10%) (U.S. Drug Enforcement Administration, 2018).

2.2.3. El último brote

Una reciente investigación conducida por Pardo et al. (2019) destaca que la crisis de consumo de opioides en los Estados Unidos fue sorpresiva tanto para los decisores políticos como para los investigadores y el público en general y que, dado que el fentanilo difícilmente puede ser considerado una sustancia nueva –pues fue sintetizado por primera vez hace sesenta años–, la pregunta para comprender el brote actual es *¿por qué ahora?*

Para responder a este interrogante examinan casos anteriores y observan que, si bien entre las décadas de 1980 y 2000 se documentaron cuatro brotes de producción clandestina de fentanilo –que produjeron una significativa cantidad de muertes por sobredosis–, ninguno de ellos dio lugar a una *epidemia*: se trató siempre de situaciones en las que existía un punto único de producción y/o una limitada capacidad de distribución que permitiera conectar la oferta con la demanda. La observación permite a los investigadores concluir que:

...las *condiciones necesarias* para una brote amplio y sostenido podrían ser: (1) la producción por múltiples laboratorios con fácil acceso a precursores químicos de modo tal que una operación de aplicación de la ley no pueda cerrar la producción, y (2) el acceso a capacidades de distribución, como las que la delincuencia organizada ha proporcionado en el pasado para la heroína y cocaína (p.51).

El estudio continúa señalando que, aunque no ha habido brotes en sociedades que no contaban previamente con una población consumidora de opioides, es poco probable que el aumento en el consumo de fentanilo y otros opioides sintéticos responda a un incremento en

⁷ Para un análisis detallado de la situación actual del crimen organizado en México y de la evolución de los principales grupos de narcotráfico en ese país, véase *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations* (Beittel, 2019).

la demanda⁸. Por el contrario, afirma, es necesario tener en cuenta *siete factores* vinculados con la oferta *que contribuyen* al citado aumento y que pueden agruparse en tres categorías.

A los efectos de adentrarnos en la consideración de tales factores y categorías, a continuación, se resumirán los principales argumentos y datos aportados por Pardo et al. (2019) al describir cada uno de ellos. Así:

La categoría *química* incluye tres factores. La *difusión de métodos de síntesis más simples y eficientes* facilita la producción del fentanilo y permite el ingreso al negocio de personas con una limitada formación química, facilita la innovación y contribuye al ocultamiento de rastros y residuos que podrían atraer la atención de las autoridades. Estas “ventajas” promueven *el paso de los químicos a los cocineros*, es decir, que la producción de fentanilo, en lugar de estar limitada a unas pocas personas con cierto nivel de formación, puede extenderse a “muchos grupos no entrenados”. La difusión de nuevos métodos de síntesis y la fiscalización de los precursores del fentanilo y otros productos químicos podrían facilitar *el diseño de análogos*, todavía no controlados. En los Estados Unidos, esta situación llevó a la adopción de un sistema de fiscalización genérica, que incluye a todas las sustancias estructuralmente relacionadas con el fentanilo. China también ha adoptado este tipo de control, a pedido de los Estados Unidos, pero los resultados todavía son inciertos.

La categoría *regulatoria* refiere a la *falta de controles eficaces sobre los precursores* y a la *escasa supervisión sobre la industria química y farmacéutica*. Por un lado, si bien los precursores que pueden utilizarse para la producción de fentanilo son varios, la mayor parte de los métodos de síntesis describe el uso de sólo dos de ellos: NPP y 4-ANPP. Los Estados Unidos controlaron ambas sustancias luego del brote de los años 2005-2007; pero la fiscalización internacional no se produjo sino hasta el 2017, año en que las Convenciones de Naciones Unidas referentes al control de drogas las incorporaron a sus listados. En consonancia con los lineamientos internacionales, México puso ambos precursores bajo control en 2017 y China, en 2018. Por el otro, la magnitud y el crecimiento de las industrias farmacéutica y química chinas dificultan su supervisión y crean oportunidades para que toda

⁸ Los autores sostienen que, para que el elevado nivel de consumo de la sociedad norteamericana fuera la causa del aumento de la demanda, deberían darse dos condiciones: una *elección* del consumidor (que prefiere al fentanilo por sobre otro opioide) y un *aumento en la cantidad total de usuarios*. Sin embargo, esta elección no siempre es posible –pues la oferta no suele ser transparente– y el aumento en la cantidad total de consumidores de opioides, simplemente no se produjo. Por otra parte, en lo referente a los *shocks* en el suministro de heroína de años recientes, destacan que –aunque contribuyeron al ascenso del fentanilo– no pueden explicar este ascenso por sí mismos: el fentanilo apareció también en Canadá y en partes de Europa, a pesar de que estos países no experimentaron *shocks* en el suministro de heroína.

persona con acceso a insumos pueda ingresar al negocio de la producción de fentanilo. Tal es el caso de los cárteles mexicanos con vasta experiencia en la importación desde China de precursores para la elaboración de metanfetaminas, que se dedican en la actualidad a importar precursores para elaborar fentanilo.

La *categoría tecnológica y económica* incluye, también, tres factores. Los avances tecnológicos en las comunicaciones y en el comercio han permitido la *ampliación de las redes de distribución*, haciendo que el fentanilo sea accesible para cualquier persona con una conexión a Internet, que pueda luego redistribuir esta droga en los mercados ilícitos. A su vez, la *expansión del comercio lícito* favorece el suministro de pequeñas cantidades de esta sustancia a través del correo y los servicios de mensajería privados. Y ello, sumado a su relación potencia-peso, que facilita su ocultamiento en el transporte tradicional y permite la *reducción en los riesgos de contrabando*. Finalmente, las *condiciones preexistentes del mercado* están vinculadas, como ya se ha mencionado, con la demanda de opioides y con posibles *shocks* en el suministro de estas sustancias.

Según los autores, la consideración conjunta de todos estos factores ofrece un marco útil para comprender el ascenso del fentanilo y la generación de nuevos opioides sintéticos en el mercado ilegal de drogas en los Estados Unidos durante los últimos años. A nuestro criterio, proporciona también un marco referencial interesante para explorar el eventual avance de estas sustancias en nuestro país.

3. Diagnóstico

3.1. ¿Por qué Argentina?

¿Es válido suponer el (aumento del) tráfico y/o consumo del fentanilo y de otros opioides sintéticos en la Argentina? Y más importante aún, ¿por qué Argentina?, ¿qué condiciones presenta este país que podrían conducir a ese resultado no deseado?

La respuesta a estas preguntas requiere de la consideración de diversos elementos. Por un lado, las restricciones impuestas por el Estado a través del marco normativo y de sus capacidades de fiscalización y, por el otro, los rasgos distintivos de la oferta y la demanda de estupefacientes a nivel nacional. Y, todo ello, desde el tamiz del contexto regional y la rápida evolución de las drogas de síntesis.

3.2. El mercado ilegal de estupefacientes

3.2.1. Las reglas de juego⁹

Argentina ha seguido los lineamientos sentados por los organismos multilaterales en lo referente al control de drogas y precursores químicos y a la penalización de su tráfico ilegal. Adhirió a la Convención Única de Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y a la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Asimismo, aprobó oportunamente diversas normas tendientes a adecuar la legislación nacional a estos parámetros.

Las leyes 17818 (1968) y 19303 (1971) regularon, respectivamente, lo concerniente a estupefacientes y psicotrópicos y sentaron las bases para su “importación, exportación, fabricación, fraccionamiento, circulación y expedición”, así como también para su uso con fines médicos y científicos (Art. 2 y 3 de sendas normas). Ambos son, entonces, *sustancias controladas* estrictamente fiscalizadas por el Estado nacional. Dentro de este grupo se incluye al fentanilo –un *estupefaciente* en términos médicos (véase n.2 al pie)–, incorporado en la Lista I de la Convención de 1961 y recogido luego por la ley 17818.

La ley 23737 (1989) estableció, por su parte, el régimen penal para el tráfico y la tenencia de drogas e incorporó los precursores químicos al entramado normativo interno.

Desde entonces, en materia penal, se entendió por *estupefacientes* a “...los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias susceptibles de producir dependencia física o psíquica que se incluyan en las listas que se elaboren y actualicen periódicamente por decreto del Poder Ejecutivo nacional” (Art. 40, modificatorio del Art. 77 del Código Penal argentino) y, consecuentemente, se regularon diversas actividades que hacen al *abordaje multidimensional* del tráfico de drogas planteado por la Asamblea General de las Naciones

⁹ Este apartado realizará una descripción de las normas referentes a estupefacientes y precursores químicos en el país. El foco está puesto en la faz de la *prohibición*, es decir, en la determinación de la legalidad/ilegal de bienes o intercambios. Se mencionan también las disposiciones tendientes a una mayor supervisión de la industria química y farmacéutica; sin embargo, la faz *fiscalizadora* será considerada más adelante, al tratar la oferta de drogas y los decomisos realizados por las fuerzas de seguridad, como indicadores de las actividades del crimen organizado en el país.

Unidas casi una década más tarde (Organización de las Naciones Unidas, 10 de junio de 1998)¹⁰.

Cabe mencionar, en este sentido, algunas de las disposiciones de la ley 23737 en lo referente a la oferta de drogas. Así, por ejemplo, el Art. 5 tipificó una serie de acciones cuya ilicitud depende de su ejecución sin autorización o con destino ilegítimo, es decir, por fuera de lo autorizado por el Art. 44 o con autorización, pero con destino posterior al mercado ilegal. Con esta idea, el inciso a) reguló la siembra, el cultivo y el guardado de semillas o materias primas destinados a producir o fabricar estupefacientes; el inciso b) se refirió a su producción, fabricación, extracción o preparación; los incisos c) y d) se centraron en el comercio o la tenencia con fines de comercialización, distribución, entrega en forma de pago, el almacenamiento o transporte de estupefacientes, materias primas, plantas o semillas utilizables para su producción o fabricación y el inciso e) reguló su entrega, suministro, aplicación o facilitación, sea en forma gratuita u onerosa. En este caso, se consideró como agravante que la persona que realice la acción cuente con una autorización, licencia o habilitación pública para el ejercicio de su actividad. Por su parte, el Art. 6 reguló el ingreso al país de sustancias en cumplimiento con las normas existentes, pero luego desviadas al mercado ilícito. Este requisito es importante, pues de no cumplirse, la conducta se enmarca en el delito de contrabando previsto por el Art. 866 del Código Aduanero. El Art. 7 penó la organización o el financiamiento de cualquiera de las actividades antes citadas. El Art. 8 previó la tenencia en cantidades distintas a las autorizadas; la preparación o empleo de compuestos para ocultar estupefacientes y la aplicación, entrega o venta de estupefacientes sin receta médica o en cantidades mayores a las recetadas; es decir, distintas formas a través de las cuales los sujetos autorizados por el Art. 44 pueden incurrir en tráfico de estupefacientes: Y el Art. 9 consideró la actividad de médicos o profesionales habilitados que prescriban, suministren o entreguen estupefacientes fuera de las indicaciones terapéuticas o excediendo las dosis necesarias. En 1991, el decreto 722/91 actualizó las listas de sustancias controladas a los efectos del Art. 77 del Código Penal, explicitando los estupefacientes sujetos al alcance de esta ley, entre los que se encontraba el fentanilo.

La norma previó, así, una amplia variedad de acciones o situaciones que involucran al tráfico de estupefacientes. Sin embargo, como señala Borinsky (2016), sólo hizo dos menciones a los precursores químicos. El Art. 24 penalizó su ingreso o el de productos aptos para la elaboración de estupefacientes sin autorización o en violación de las disposiciones

¹⁰ En el tratamiento de las conductas tipificadas por la ley 23737, se ha tomado en consideración tanto el articulado de la norma como los comentarios sobre ella realizados por Bianco y Castro (s./f.).

sanitarias y agregó que estos elementos serían determinados en listas elaboradas y periódicamente actualizadas por el Poder Ejecutivo nacional. En Art. 44, por su parte, dispuso la inscripción obligatoria de todas las empresas o sociedades involucradas en la elaboración, exportación o importación de sustancias o precursores autorizados –pero susceptibles de ser desviados hacia el mercado ilegal– en un registro, sancionando su incumplimiento.

El sistema de listas fue implementado en 1996, cuando el decreto 1095 dispuso la nómina de precursores y los clasificó en tres grupos según el grado de fiscalización al que estuvieran sujetos (siendo la Lista I la más controlada y la Lista III, la de menor regulación). Así, por ejemplo, en 2018, luego de que los precursores más utilizados en la elaboración ilícita de fentanilo (NPP y ANPP) fueran incorporados al Cuadro I de la Convención de Viena, el decreto 743/18 incorporó a ambos a la Lista I de sustancias fiscalizadas en el territorio nacional¹¹. Incorporó asimismo una serie de precursores para otras drogas, todos ellos incluidos en la nómina sujeta al más riguroso control (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2019a).

La organización del registro se produjo recién 2005, cuando la ley 26045 dispuso la creación del Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE) y le asignó la tarea de controlar toda transacción con sustancias o productos químicos autorizados que, por sus características o componentes fueran susceptibles de ser utilizados para la elaboración de estupefacientes (Art. 3). Esta medida implicó un significativo avance en materia de regulación de la industria, que mereció incluso una mención de la Junta Internacional Fiscalizadora de Estupefacientes (JIFE) (De Simone, 2014).

En años recientes, nuevos desarrollos normativos procuraron dar cuenta del elevado dinamismo del mercado de drogas –especialmente, del de las drogas de síntesis– y la consiguiente búsqueda de insumos para su elaboración. En 2016, la ley 27283 creó el Consejo Federal de Precursores Químicos como órgano asesor del RENPRE¹² y, más importante aún, la ley 27302 modificó la ley de tráfico y tenencia de estupefacientes para tipificar la desviación intencional de precursores químicos (Arts. 5c] y 6), endurecer las penas en el caso

¹¹ Vale aclarar que el precursor denominado por la legislación nacional como ANPP es aquél al Pardo et al. (2019) mencionan como 4-ANPP. En ambos casos, se trata del 4-anilino-N-fenetilpiperidina.

¹² Entre las funciones de este organismo, se encuentran las de analizar cuestiones referidas a las listas de precursores (según los Arts. 24 y 44 de la ley 23737); proponer incorporaciones en éstas; investigar la dinámica, evolución y surgimiento de nuevos precursores químicos y mezclas; elaborar y mantener actualizado un mapa de los principales problemas referentes a la producción, comercialización y distribución de precursores, ordenado por región; y diseñar y proponer políticas y mecanismos tendientes a mejorar su control (Art. 2).

de tal desviación (Art. 24) y sancionar la falta de inscripción en el Registro y la falsedad u omisión de los datos suministrados a este organismo (Art. 44 y 44 bis).

Además, en el transcurso de 2019 se adoptaron nuevas medidas tendientes a evitar dos grandes problemas al momento de perseguir penalmente a los actores involucrados en el tráfico de estupefacientes y precursores químicos.

Por un lado, el uso de sistema de listas para la fiscalización de drogas dejaba fuera del alcance de la justicia a todas las sustancias psicoactivas que –debido a ligeras modificaciones en su fórmula química– se diferenciaban de aquellas taxativamente previstas en la nómina. Ello generaba una brecha temporal entre el surgimiento de nuevas sustancias y su fiscalización, que favorecía al crimen organizado y obligaba a una permanente actualización (Maestre, 9 de abril de 2019). Así, por ejemplo, mientras que entre 1991 y 2015, estos listados se actualizaron tres veces (sumando un total de doscientas cuarenta y cuatro sustancias controladas), entre 2017 y 2018, se actualizaron dos más (para incluir otras ochenta y tres) (Maestre, 8-10 de mayo de 2019). Para sortear este inconveniente y hacer frente a la constante proliferación de NSP, el decreto 560/19 planteó tres medidas: primero, redefinió el concepto de estupefacientes desde la perspectiva penal; segundo, actualizó las listas de sustancias sujetas a fiscalización y, tercero, implementó un *doble sistema* de control. Debido a estas innovaciones, hoy se consideran *estupefacientes* a las sustancias incluidas en las *listas individuales* y a aquellas pertenecientes a diversos *grupos químicos* (todos ellos citados en los Anexos I y II del decreto). En la citada actualización, el decreto incluyó a ciento treinta y cuatro sustancias; setenta de ellas, análogos del fentanilo.

Por el otro, la necesidad de evitar el desvío de precursores químicos hacia el mercado ilegal de estupefacientes –en un contexto de rápida evolución de la oferta de drogas de síntesis– requería de un mejoramiento del sistema de fiscalización de insumos y de la regulación de la industria. En respuesta a esta situación, el decreto 593/19 dispuso dos medidas relevantes. En primer lugar, reformuló la noción de *precursores químicos*, de modo tal que ahora comprende tanto a los precursores enumerados en las listas elaboradas y actualizadas periódicamente por el Poder Ejecutivo como a los productos químicos que –por sus características o componentes– puedan servir de base o ser utilizados en la elaboración ilícita de estupefacientes. En segundo lugar, procedió a la tan demorada reglamentación del Registro Nacional de Precursores Químicos. A tal efecto, dispuso el procedimiento de inscripción y renovación ante el citado registro; determinó la información a incluir en las declaraciones juradas periódicas, los requisitos para la importación y/o exportación de

precursores y su transporte a través del territorio nacional, así como también los procedimientos a adoptar en los casos de inspecciones y de aplicación de las sanciones previstas por la ley.

3.2.2. La demanda

Los análisis del caso estadounidense muestran que el estallido de la crisis requirió tanto de una elevada demanda como de una creciente oferta de opioides sintéticos y, particularmente, de fentanilo ilegal. De hecho, como se ha mencionado anteriormente, Pardo et al. (2019) señalan que esa demanda es una *condición preexistente de mercado* que favorece la difusión de la oferta, a tal punto que no hay registro de *brotes* en lugares sin una población consumidora previa.

Durante el primer semestre de 2019, algunas señales sugirieron la conveniencia de prestar cierta atención a este tipo de sustancias en nuestro país. Entre ellas, la información suministrada por la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (2017), según la cual los analgésicos opiáceos desviados de su uso médico constituyen la tercera sustancia legal de abuso en el país; el desmantelamiento, en marzo, de una red criminal con base en Argentina dedicada a la venta ilegal de opiáceos por Internet a clientes en los Estados Unidos y al posterior lavado de activos en el país (Cayó una megabanda..., 2019); y la difusión, en junio, de una alerta emitida por autoridades nacionales, para evitar el ingreso de fentanilo al territorio nacional (Di Lodovico, 2019).

Para dimensionar la importancia de estas señales, es necesario considerar previamente la situación actual de la demanda de drogas en Argentina. En este sentido, el *Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas* (Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, 2017) muestra que –dejando de lado el alcohol y el tabaco– las dos sustancias más consumidas por los argentinos son la marihuana y la cocaína (17,4% y 5,3%, respectivamente), seguidas por los analgésicos opiáceos desviados de su uso médico (6,2%). El análisis acentúa el aumento en el uso de estas dos sustancias ilícitas con respecto a las mediciones precedentes, del año 2010; pero nada dice de los antecedentes en el consumo de medicamentos opioides. Enfatiza también el significativo incremento en el uso de drogas sintéticas (éxtasis): si bien el porcentaje todavía es bajo (1,3%), resulta preocupante observar que dicho uso aumentó un 146% durante el período 2010-2017.

Tomando como base estas cifras, el *Informe sobre el Consumo de Drogas en las Américas 2019* (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2019a) analiza la situación de nuestro país dentro del contexto continental. El estudio señala que Argentina ocupa el segundo lugar a nivel hemisférico en consumo de cocaína (1,6%) –sólo por detrás de los Estados Unidos (1,9%)– y el sexto, en el consumo de marihuana (menos del 10%). En ambos casos, el aumento en el uso de estas sustancias es notorio: en tanto el consumo de cocaína pasó de un 1% en 2008 a un 1,5% en 2017, el de marihuana se duplicó, pasando de un 3,7% a un 7,8% en el mismo período. El informe no hace referencia al consumo de fármacos opioides sin prescripción médica en el país, pero advierte que este tema ya ha creado problemas en el norte del hemisferio y que puede generar una situación similar en América Latina y el Caribe.

Vale realizar, en este sentido, dos observaciones respecto del consumo de opioides en Argentina. Por un lado, María Verónica Brasesco, directora del Observatorio Argentino de Drogas, explica que el estudio de la SEDRONAR incluye a todos los consumos de opioides sin prescripción médica, es decir, que no distingue –por el momento– entre un uso ocasional, un uso recreativo o un uso prolongado (Curia, 2019). Por el otro, los especialistas coinciden en señalar que la situación dista de ser crítica, aunque reconocen el incremento de consultas por el consumo de este tipo de fármacos en los últimos años (Curia, 2019; Ballarino, 2019). El Dr. Carlos Damín, Jefe de Toxicología del Hospital Fernández de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presidente de la Fundación Fundartox, observa que los pacientes registrados en el hospital –tanto consumidores habituales como intoxicados– provienen del ámbito de la salud, pues se trata de medicamentos de oferta restringida y a los cuales es difícil acceder en forma ilegal o clandestina (Defoix, 2019). El especialista señala, por ejemplo, que el uso de la oxicodeona comenzó a ser problemático a fines de 2015 y principios de 2016; pero que, sin embargo, los problemas más frecuentes no se dan con este fármaco sino con el tramadol, otro medicamento de la familia de los opioides, más suave que aquél y bastante más recetado (Ballarino, 2019). La explicación parece estar en la regulación diferencial a la que están sujetas ambas sustancias. En tanto el tramadol se vende bajo receta simple, la oxicodeona cuenta con una alta fiscalización, que reduce su prescripción por parte de los profesionales de la salud (se receta mediante un formulario especial de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, ANMAT, en el que debe indicarse el motivo de su utilización) (Chavez, 29 de marzo de 2019). Respecto del fentanilo, el toxicólogo es enfático: la sustancia se utiliza legalmente en Argentina desde hace aproximadamente medio

siglo y su uso se encuentra absolutamente controlado y restringido al ámbito hospitalario, no habiendo generado hasta el momento ningún inconveniente. En tanto no hay en el país consumidores por fuera de la utilización médica, se asume que la alerta emitida por las autoridades nacionales se refiere al fentanilo de origen ilegal (Chavez, 4 de julio de 2019), del que todavía no se tiene registro.

La situación en Argentina difiere notoriamente de la de los Estados Unidos: aunque en aumento, el consumo de opioides –y, en menor medida, el de las drogas de síntesis– continúa siendo bajo. La demanda está orientada principalmente a las drogas de origen natural, la marihuana y la cocaína. Estudios realizados hacia el primer trimestre de 2018, estimaban que el consumo anual de estas sustancias ascendía a unos 184.991 kg. y 13.341 kg., respectivamente (Klipphan, 31 de marzo de 2018).

Pardo et al. (2019) sugieren que la crisis provocada por el fentanilo en los Estados Unidos es el resultado de una “elección del traficante”: su producción es relativamente simple y económica, puede ser sintetizado en pequeños laboratorios por personal sin una alta capacitación en química y su alta concentración permite su transporte en forma sencilla y en pequeñas cantidades, manteniendo elevados los márgenes de beneficios (Dudley et al., 2019). De este modo, si bien la demanda de opioides es una *condición preexistente* para la instalación del brote, *el aumento del consumo de fentanilo no es el resultado de un aumento de la demanda de fentanilo*. En sintonía con esta afirmación, como ya se ha mencionado, la Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos (U.S. Drug Enforcement Administration, 2018) y la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (2019a) subrayan la utilización de este opioide para “cortar” sustancias pertenecientes a otras categorías de drogas y Hedegaard et al. (2018) muestran que, durante el año 2016, se han encontrado restos de fentanilo en dos de cada cinco muertes por sobredosis de cocaína en los Estados Unidos¹³.

¹³ Dos explicaciones se han sugerido con respecto a esta situación. La hipótesis de la *contaminación intencional* plantea que el fentanilo es una sustancia económica que permite “estirar” la cocaína –sin reducir su precio de venta– y generar una demanda para esta droga entre los consumidores habituales de cocaína. Esta “apuesta” es, sin embargo, riesgosa en tanto puede ocasionar la sobredosis y muerte de un consumidor no habituado al uso de opioides. La hipótesis de la *contaminación cruzada*, por su parte, plantea que el fentanilo es elaborado en laboratorios en donde se preparan también otras drogas. De este modo, una vez que se ha terminado con el procesamiento del opioide, se limpia rápidamente la superficie de trabajo y se siguen preparando otras sustancias –como la cocaína– sobre la misma superficie y con los mismos elementos, provocando su contaminación. En este escenario, no sólo el consumidor, sino también muchos de los traficantes ignoran que la sustancia que están comercializando se encuentra contaminada con fentanilo (Scaccia, 2018).

En el último cuarto de siglo, Argentina ha incrementado su participación en el tráfico de drogas. Si la difusión del fentanilo es una elección del traficante, resulta necesario estudiar qué atractivos presenta nuestro país para que el crimen organizado transnacional considere su incorporación al mercado del fentanilo y/o de otros opioides sintéticos.

3.2.3. La oferta

3.2.3.1. El crimen organizado en la legislación nacional. En el año 2002, Argentina ratificó la Convención de Palermo a través de la ley 25632; sin embargo, no incorporó a la normativa interna el concepto de delincuencia organizada. El tipo penal más asimilable a esta figura es el de *asociación ilícita*, que reprime con prisión o reclusión de tres a diez años a todo aquel que:

... tomare parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación. Para los jefes u organizadores de la asociación el mínimo de la pena será de cinco años de prisión o reclusión (Art. 210 del Código Penal argentino).

La norma plantea, así, tres requisitos: la pertenencia a una asociación, la existencia de tres o más miembros y el objetivo de cometer delitos. Debe notarse aquí que la mera pertenencia a la asociación es suficiente, independientemente de la efectiva comisión de un delito; que la acción de los tres o más miembros no requiere estar necesariamente coordinada y que la asociación debe tener por finalidad cometer delitos indeterminados, cualquiera sea su gravedad. Con base en estas observaciones, Cordini (2017) sostiene que el concepto de *asociación ilícita* no resulta útil para combatir la delincuencia organizada transnacional, ya que carece de dos de los elementos distintivos de esta noción: la acción concertada y la gravedad de los delitos, cuyo objeto es –precisamente– “...circunscribir el ámbito de acción [gubernamental] contra organizaciones que ponen en peligro no solo al propio Estado, sino también a la comunidad internacional, dado su carácter transnacional” (p.350). Debe notarse que la norma tampoco hace referencia a la búsqueda de un beneficio económico, otra de las características definitorias del concepto planteado por las Naciones Unidas.

Tal vez como una forma de paliar esta limitación y consciente de la necesidad de revertir la situación creada por el avance del crimen organizado y los delitos complejos en el país, en el año 2016, el Poder Ejecutivo nacional declaró la Emergencia de Seguridad Pública (decreto 228/16). A fines de ese mismo año, la ley 27319 incorporó a nuestro ordenamiento legal un conjunto de *técnicas especiales de investigación* –el agente encubierto, el agente revelador, el informante, la entrega vigilada y la prórroga de jurisdicción–, aplicables a una

serie de delitos de resolución compleja, taxativamente enumerados, entre los que se encuentra el tráfico de estupefacientes (Arts. 1 y 2). Adicionalmente, a fines de 2018, la ley 27482 incluyó estas técnicas en el nuevo Código Procesal Penal (ley 23063) para los delitos de carácter federal.

3.2.3.2. Las condiciones para una epidemia. El informe de Pardo et al. (2019) señala que existen dos *condiciones necesarias* para el surgimiento de una epidemia de fentanilo. Primero, la existencia de múltiples laboratorios con un fácil acceso a precursores químicos, de modo que una operación de allanamiento o incautación por las fuerzas del orden no sea suficiente para suspender la producción general de la sustancia. Segundo, el acceso a una logística de distribución, como la que el crimen organizado ha provisto en el pasado a otras drogas, como la cocaína o la heroína.

Dado que, de acuerdo con la información recabada, no existe registro de fentanilo ilegal en Argentina, la revisión de estas dos características se realizará de manera indirecta, y atendiendo a la evolución histórica del tráfico de drogas en el país.

3.2.3.2.1. El acceso a una logística de distribución: las rutas del narcotráfico. Al hablar de la logística de distribución, se hace referencia a las denominadas *rutas del narcotráfico*, es decir, a:

... aquellas vías más o menos establecidas que recorren las sustancias ilegales entre los puntos de producción y de consumo, a partir de la acción de diversos individuos y organizaciones que deben superar una serie de obstáculos por medio de diversas modalidades de transporte y ocultamiento (Claus, González, y Spekuljak, 2017:10).

Desde hace años, sucesivos informes internacionales han considerado a la Argentina como un país de tránsito de la cocaína andina –a la que se considerará como referencia en esta sección– hacia los mercados de Estados Unidos y Europa¹⁴. El registro de este tránsito se

¹⁴ En líneas generales, la literatura coincide en la reconstrucción del mecanismo por el que la droga ingresa a nuestro país y se traslada hasta su mercado de consumo. En el caso de la cocaína, Sampó (2017b y 2017c) y Bartolomé y Ventura Barreiro (2019), entre otros, reseñan su ingreso al territorio nacional desde Bolivia, por vía terrestre o aérea, y su posterior transporte y distribución hacia diversos destinos, con la colaboración de distintos grupos locales. Por vía terrestre, la droga ingresa a través de La Quiaca (Jujuy), utilizando la ruta 9, o por Salvador Mazza, Aguas Blancas u Orán (Salta), utilizando la ruta 34, en el primer caso, y la ruta 50, en los dos últimos. Ambos itinerarios convergen a la altura de Santiago del Estero, desde donde vuelven a bifurcarse. La mayor parte del cargamento parece dirigirse hacia Rosario, desde donde parte hacia Buenos Aires como destino final de consumo interno o hacia Europa, sea en forma directa (vía vuelos comerciales en los que se trasladan “mulas” que llevan la droga en el interior de su cuerpo) o a través de África (por vía marítima, primero, y luego por vía terrestre, ingresando a Europa por el sur de España). El resto del cargamento se dirige a Córdoba, utilizando las rutas 38 y 9, con dos destinos: gran parte es transportada a Mendoza y, luego,

remonta a los años '80, época en que las fuerzas de seguridad comenzaron a secuestrar pequeñas cantidades de esta sustancia a visitantes extranjeros. Sin embargo, a fines de esa década, la incautación de dos grandes cargamentos –uno, de 600 kg., descubierto en un barco que transportaba langostinos y el segundo, de 700 kg., en otro barco llegado a Filadelfia, Estados Unidos–, embarcados ambos en la ciudad de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, puso en evidencia el problema de la salida de drogas del país y fue el puntapié inicial para el aumento del narcotráfico durante la década de 1990 (DerGhougassian y Evans, 2015). Para entonces, el renovado protagonismo de Perú y de Bolivia como productores de pasta base y de cocaína, sobre todo después de la presión ejercida sobre México y Colombia, encontró en el territorio argentino una pieza central para la circulación de estupefacientes hacia Europa o hacia el Pacífico. Algunos años más tarde, el país mostraba un alto perfil como exportador de cocaína. De acuerdo con el Informe Mundial de Drogas 2013 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Argentina ocupó el tercer puesto como país de origen en los casos de decomiso de esta droga, durante el período 2001-2012 (Gorgal, 2014; Föhrig, 2015).

Estudios recientes señalan una reversión de esta tendencia como consecuencia de los esfuerzos realizados por la administración Macri (2015-2019) (De Vries, 2018). Argentina comunicó la incautación de 15790 kg. de cocaína en 2017 (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2019b) y de 5560 kg. en los primeros diez meses de 2018 –provenientes en su mayor parte de las provincias de Salta y Jujuy– (U.S. Department of State, 2019), evidenciando una mejora en los guarismos. El jefe de la División Análisis Operativo de la Dirección Antidrogas de la Gendarmería Nacional ha señalado que, si bien las incautaciones disminuyeron en relación con el año precedente (sobre la misma cantidad de procedimientos realizados), las rutas del norte de nuestro país siguen siendo las de principal preocupación. Argentina ocupa hoy el octavo lugar en América Latina en lo referente a las incautaciones de cocaína –siendo Colombia, Ecuador y Brasil los tres primeros en la lista– (Riveros, 2019).

En términos de Bagley (2012), la *universalización del consumo* –crecientemente extendido hacia Europa y el resto de las Américas– y *las victorias parciales* en los esfuerzos

exportada a Chile; y el remanente es enviado a la Patagonia, para consumo interno. Por vía aérea, la cocaína ingresa en Argentina a través de vuelos particulares que se dirigen a pistas ilegales. Algunos aviones, pequeños, van a Salta; en tanto la mayoría se dirige al sur de la provincia de Santiago del Estero o al norte de Santa Fe. Otra modalidad es la llamada “lluvia blanca” por la cual las avionetas arrojan la carga en lugares prefijados de las provincias de Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero y Santa Fe, de donde luego será recogida por los encargados de su traslado dentro del territorio nacional.

de interdicción en los países productores (México y Colombia) explican el *efecto globo* que trasladó el eje de la producción hacia el sur del continente (Perú y Bolivia) e incrementó el rol de Argentina en el trasiego de drogas hacia otros destinos. Así, la cercanía de nuestro país a los países productores; la porosidad de sus fronteras –cuyas características dificultan el control–; la debilidad del Estado nacional, que carece de la capacidad para hacer cumplir la ley y para castigar a los infractores en ciertos sectores, y la corrupción, factor determinante para la evolución del crimen organizado (Sampó, 2019), hicieron de este país un espacio "naturalmente" interesante para la criminalidad organizada transnacional dedicada al comercio ilegal de estupefacientes (DerGhougassian y Evans, 2015).

En tanto el tráfico de cocaína –junto a otras actividades ilegales– fortaleció rutas y alianzas entre bandas, la fragmentación de los cárteles colombianos y mexicanos dio lugar a la migración de sus miembros hacia otros destinos –incluyendo nuestro país– y a la exportación de su tecnología delictiva como parte del denominado *efecto cucaracha* (Föhrig, 2015). Los grupos de ambas nacionalidades muestran, por su parte, una especialización en el tráfico de cocaína que ingresa desde Bolivia –con destino al mercado local o al internacional– y, en el caso específico de las organizaciones mexicanas, como se verá en breve, también a la fabricación de drogas sintéticas (Bartolomé y Ventura Barreiro, 2019).

Más allá de la condición *sine qua non* de una logística de distribución bien aceptada que pueda servir de base para la comercialización del fentanilo, Pardo et al. (2019) refieren algunos otros factores que podrían contribuir a este desarrollo. Se destacan, entre ellos, las ventajas que la *ampliación de las redes de distribución* y la *disminución de los riesgos del contrabando* brindan a la difusión de este opioide sintético en los Estados Unidos. A modo de ejemplo, en Argentina, ambos factores se han hecho evidentes en el caso de otra droga de síntesis, el éxtasis, proveniente desde Europa y distribuida tanto a través de las tradicionales rutas del narcotráfico como de los servicios postales. En el primer caso, de acuerdo con fuentes de la Dirección Antidrogas de la Gendarmería Nacional, se transporta por vía aérea hasta Bolivia, Brasil y Paraguay, desde donde ingresa al territorio argentino por vía terrestre (Di Nicola, 2017). En el segundo, se observa una tendencia hacia la multiplicación de rutas, con proliferación de pequeños envíos, difíciles de detectar (Fahsbender, 2019).

3.2.3.2.2. *La existencia de múltiples laboratorios: los centros de procesamiento ilícito de estupefacientes.* Al hablar de laboratorios, se hace referencia a los denominados centros de procesamiento ilícito de estupefacientes (Secretaría de Programación para la Prevención de la

Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico [SEDRONAR], 2011). El concepto incluye cuatro categorías, según tales centros se dediquen a la *producción*, a la *fabricación*, a la *adulteración* o al *fraccionamiento* de estupefacientes. En el primer caso, es posible encontrar en ellos la materia prima natural y los elementos para su cultivo y cosecha. En el segundo, los precursores químicos necesarios para la elaboración de estupefacientes –distinguiéndose, en el caso de drogas de origen natural, entre centros de *extracción*, de *purificación* o de *cristalización*, según se aboquen a la primera, la segunda o la tercera fase del proceso–. En el tercero, las sustancias empleadas para el corte o estiramiento de estupefacientes. Y en el cuarto, los insumos e instrumentos adecuados al fraccionamiento de drogas.

Argentina carece de las características climáticas de otros países de la región que consentirían su conversión en un productor a escala de cocaína; pero cuenta con una industria química desarrollada que facilita la disponibilidad en forma legal de muchos de los precursores utilizados para su elaboración en su territorio (DerGhougassian y Evans, 2015). Esta situación la hace “vulnerable” al uso de tales precursores para la fabricación de estupefacientes (U.S. Department of State, 2019:61) y, adicionalmente, su geografía amplia y relativamente desprotegida contribuye a la posibilidad de instalación de estructuras de procesamiento en el territorio nacional (Bartolomé y Ventura Barreiro, 2019).

La confluencia de estos factores condujo a que, en la primera década del siglo XXI, Argentina dejara de ser un mero corredor de tránsito de drogas destinadas a otros mercados para convertirse también en un país de fabricación y –como ya se ha visto– de exportación. Hasta entonces, el país contaba con centros de adulteración y fraccionamiento de sustancias psicoactivas; sin embargo, hacia el año 2008 y como consecuencia de una serie de factores externos e internos, el narcotráfico comenzó a instalar centros de fabricación ilícita, tanto de cocaína como de drogas sintéticas (Gorgal, 2014). Precisamente en ese año, se descubrió un importante centro clandestino de elaboración ilícita de metanfetaminas en la localidad de Ingeniero Maschwitz, provincia de Buenos Aires, dando cuenta de un nuevo avance del tráfico de drogas en Argentina¹⁵.

¹⁵ El análisis de Gorgal se condice con el estudio realizado por la SEDRONAR en el año 2011. Allí, el organismo explora la forma en la que se procesan las drogas ilícitas en el país, tomando como referencia los casos judicializados del período 2000-2006 y el del laboratorio de drogas sintéticas hallado en el año 2008 –que, aunque fuera del marco temporal– fue incluido “... en función de su gran trascendencia pública, por su importancia en términos de las actividades de producción/fabricación de estupefacientes en el país y por representar el primer caso relevante de un centro de fabricación de metanfetaminas detectado a nivel nacional” (p. 59).

La entidad nota que, sobre un total de cuarenta y tres casos relevados, la mayoría de los centros se vincula con el procesamiento ilícito de cocaína y sólo uno, con el de drogas sintéticas. Observa,

En el apartado precedente se ha hecho referencia al creciente rol de este país en las rutas de tráfico de cocaína y a la influencia de los factores externos en logro de ese resultado. La situación es similar en el caso de las drogas sintéticas (a las que se tomará como referencia en este apartado): hasta inicios de este siglo, la mayor parte de las metanfetaminas destinadas al mercado estadounidense –principal consumidor de este tipo de sustancias– se producía dentro en ese país, con precursores contrabandeados a través de México o Canadá. El endurecimiento de la fiscalización, tanto en Canadá como en los Estados Unidos, empujó la producción de metanfetaminas hacia México y dio lugar a la búsqueda de países que contaran con los precursores necesarios para su elaboración y una limitada capacidad de detección del tráfico ilegal de estas sustancias (Borinsky, 2016). Nuevamente, como consecuencia de las *victorias parciales* en la lucha contra el narcotráfico, y en un claro ejemplo del *efecto globo* y del *efecto cucaracha* (Bagley, 2012), Argentina aumentó su participación en las estructuras transnacionales de tráfico de drogas montadas por los cárteles mexicanos, debido a su disponibilidad de efedrina, un precursor químico indispensable para la producción de metanfetaminas que, luego, serían exportadas al mercado estadounidense. El principal actor involucrado en estas operaciones era el Cártel de Juárez, aunque también se ha observado la participación en la actividad del Cártel de Sinaloa, localizado en el Noreste argentino (Misiones, Formosa y El Chaco) para instalar centros de procesamiento de cocaína y de fabricación de drogas sintéticas (Bartolomé y Ventura Barreiro, 2019).

Entre los factores internos, se destaca la ya citada existencia de una significativa industria química y farmacéutica legal que, aunque regulada, puso en evidencia la existencia de amplios márgenes para la desviación de grandes cantidades de sustancias hacia el mercado ilícito¹⁶. En última instancia, los desarrollos vinculados con la causa de la efedrina llevaron al establecimiento de regulaciones más severas para el ingreso de este precursor al país y a la clausura de la ruta de triangulación a través de Argentina (Claus, González, y Spekuljak, 2017).

además, que la mayoría de los centros se dedica a la adulteración y el fraccionamiento de drogas (68%), ubicándose mayoritariamente en las provincias de Buenos Aires y Córdoba (46% y 27%, respectivamente); en tanto que el resto se dedica a la fabricación ilícita de estupefacientes (32%) y se encuentra básicamente concentrado en la provincia de Buenos Aires (72%). En todos los casos se destaca la precariedad de las instalaciones y los elementos encontrados (Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico, 2011).

¹⁶ Así, por ejemplo, Föhrig (2015) reseña que, en tanto los requerimientos de la industria medicinal se ubican entre los 80 y 120 kg. de efedrina; entre 2004 y 2009, Argentina importó 45000kg. La gran mayoría estaba destinada a México, mientras que una pequeña parte se destinó a la fabricación local de metanfetaminas.

Además de la existencia de multiplicidad de laboratorios como condición necesaria para la expansión del fentanilo y otros opioides sintéticos, Pardo et al. (2019) refieren una serie de factores que refuerzan la tendencia. En este sentido, resulta interesante observar cómo las recurrentes dificultades económicas que atraviesa nuestro país contribuyen a explicar el *surgimiento de los cocineros*. Refiriéndose a la crisis de 2001-2002 y la proliferación de “cocinas” de cocaína, DerGhougassian y Evans (2015) manifiestan que la instalación de laboratorios en un país sin tradición en la fabricación de estupefacientes mostró que las condiciones ya estaban dadas, especialmente, en lo referente a una demanda de empleo. Los autores agregan que dicha instalación contribuyó, además, a la difusión del consumo. Una apreciación similar puede realizarse respecto del contexto crítico actual. Así, por ejemplo, el Subsecretario de Lucha contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad, Martín Verrier, afirmó recientemente que, dado que las drogas son una mercancía más, cualquier modificación en el tipo de cambio podría afectar su tráfico e incentivar la producción nacional (hasta el momento, el 99% de las drogas de síntesis consumidas en Argentina provienen de Europa y si bien se han detectado casos de fabricación de pastillas, las materias primas utilizadas son importadas) (Salomón, 2019). Es probable que, como en el pasado, la producción nacional de estas drogas –incluso estando destinadas a un mercado externo– sienta las bases para nuevas adicciones, máxime si se tiene en cuenta la práctica según la cual, la delincuencia organizada paga “en especies” sobornos y servicios que les son prestados por otros (Föhrig, 2015).

Asimismo, debe considerarse que, en Argentina, el *control de los precursores químicos* estuvo durante mucho tiempo orientado a evitar el desvío al mercado ilícito de los insumos utilizados para la producción de cocaína y su exportación a los países productores. El descubrimiento del mencionado laboratorio de metanfetaminas, en 2008, puso en evidencia la evolución del narcotráfico hacia las drogas de síntesis y la necesidad de controlar los precursores necesarios para su producción, así como también el eventual *surgimiento de análogos*, cuando aquellos no están disponibles (Borinsky, 2016). En este aspecto, debe notarse que, durante los últimos años, Argentina trabajó en el fortalecimiento de su sistema de fiscalización de precursores (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2018) y comenzó a prestar una mayor atención a los insumos necesarios para la elaboración de drogas de síntesis –sin descuidar a los insumos utilizados en la fabricación de cocaína– (U.S. Department of State, 2019). Cabe recordar, en este sentido, la modificación de la ley 23737, tendiente a tipificar diversas conductas estrictamente vinculadas con el tráfico de precursores químicos; y el decreto 593/19, que redefinió al concepto de *precursores*, incorporando a éste a

los productos químicos que, por sus características o componentes, pudieran servir de base o ser utilizados en la elaboración de estupefacientes.

Por último, no es menor la consideración de los esfuerzos realizados para *fiscalizar la industria química y farmacéutica*. Deben referirse, en este aspecto, dos medidas ya mencionadas al abordar el marco normativo: la creación del Consejo Federal de Precursores Químicos por la ley 27283 y la tan demorada reglamentación del Registro Nacional de Precursores Químicos por el decreto 593/19.

3.2.3.3. Notas acerca de la (falta de) información sobre el fentanilo y otros opioides sintéticos en Argentina. Con excepción de los avances normativos destinados a regular estupefacientes y precursores químicos y la reciente inclusión de análogos y precursores del fentanilo en los listados sujetos a fiscalización por el Estado Nacional, hay poca información disponible sobre este tema. Argentina no figura en los esquemas transnacionales de tráfico de opioides sintéticos esbozados por el *Informe Mundial de Drogas 2019* (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019b) y tampoco hay registro del decomiso de esta categoría de drogas durante el período 2012-2016 en la Base de Datos sobre Incautación Anual de Drogas de la Organización de las Naciones Unidas (s./f.) y/o de los precursores químicos necesarios para su elaboración en los informes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2019a).

4. Propuesta de intervención

4.1. Síntesis del problema a resolver

Una de las mayores dificultades al momento de encarar el presente trabajo fue la falta de información y/o de información actualizada.

Los datos oficiales sobre los cuales se construyó la situación de la demanda actual de drogas, prestando atención al consumo de opioides, provienen del *Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas* (Secretaría de Políticas Integrales sobre drogas de la Nación, 2017). La importancia de este estudio es evidente, pues actualizó las mediciones que databan del año 2010; pero más allá de ello, no hay datos generales más recientes. De hecho, sirvió de base para el *Informe sobre el Consumo de*

Drogas en las Américas 2019, que analiza la situación nacional en perspectiva continental (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2019a).

La información sobre la cual se exploró la capacidad instalada en el país para una eventual fabricación y distribución de fentanilo, por su parte, fueron tomados de la experiencia con otros estupefacientes: la cocaína y las metanfetaminas. Como se ha podido observar en la sección del diagnóstico y se verá nuevamente en las conclusiones, aunque no hay datos respecto de la presencia de fentanilo en Argentina, ambas capacidades están ampliamente presentes. A estas “ventajas comparativas” para la elaboración de las “drogas del futuro”, se suma el elevado dinamismo y la rápida expansión de este mercado. Baste recordar aquí la proliferación de “nuevas rutas” –vía servicios de correo y mensajería – como un factor contribuyente a la configuración de este escenario.

La capacidad de adaptación del crimen organizado frente a las restricciones que le son impuestas genera una importante brecha entre sus actividades y la respuesta de las autoridades. La alta rentabilidad del mercado de drogas sintéticas, sumada a la posibilidad de corromper funcionarios y de encontrar facilidades para el lavado de los activos sólo hacen presuponer un continuo avance de la actividad.

En este marco, es fundamental retomar la iniciativa. Argentina ha adoptado en los últimos tiempos diversas medidas legales de fondo y procedimentales con el objeto de favorecer la acción de las fuerzas de seguridad y la posterior persecución penal de los responsables del narcotráfico. En el caso particular del fentanilo, la reciente regulación de sus precursores y la incorporación de análogos a la lista de sustancias controladas, así como la emisión de una alerta sobre su ingreso al país denotan una toma de conciencia sobre la letalidad de su amenaza y los riesgos de su avance en el plano nacional. Sin embargo, la falta de información sobre el tema genera una vulnerabilidad que es necesario subsanar.

4.2. Objetivos de la propuesta

La principal herramienta con la que cuentan los Estados para hacer frente al crimen organizado es el conocimiento.

El objetivo de la presente propuesta es contribuir a la obtención de información precisa, confiable y actualizada de la evolución del mercado del fentanilo y otros opioides sintéticos en el país, en los países vecinos y en los principales protagonistas de la actual crisis en el norte del continente americano –China, México y los Estados Unidos–, a los efectos de generar ese conocimiento, tan necesario para una adecuada toma de decisiones.

4.3. Estrategia a implementar

Se propone una estrategia de intervención orientada a la primera fase del ciclo de inteligencia: la búsqueda o reunión de información.

Se propone, específicamente, incorporar en las agendas bilaterales con China, México, Estados Unidos y los países vecinos una serie de mecanismos de cooperación y coordinación centrados en el objetivo de evitar el avance del fentanilo y otros opioides sintéticos. El énfasis se encuentra puesto en las diversas agencias gubernamentales que intervienen en alguna parte del “camino” de las drogas: fuerzas policiales y de seguridad, aduanas, correos, servicios migratorios, tribunales, servicios penitenciarios e instituciones especializadas en el control de drogas, entre otros.

Cabe señalar aquí que el contexto actual parece brindar óptimas oportunidades respecto de los espacios para la cooperación con China y con México, ambos sindicados como principales responsables de la oferta de fentanilo y sus precursores.

En el caso de China, Argentina es vista como un “aliado estratégico integral”, fuente de provisión de materias primas y base de operaciones de diversos desarrollos, tales como la estación satelital en la provincia de Neuquén o la construcción de una central nuclear en Campana, provincia de Buenos Aires (Di Natale, 2019). Los últimos dos gobiernos argentinos desarrollaron una agenda activa y fluida con este país y todo parece indicar que el nuevo gobierno continuará con estos ejes durante su gestión y que, incluso, se profundizará la colaboración en ciertas áreas. En este sentido, los atractivos que el gigante asiático encuentra en nuestro país pueden resultar un excelente punto de partida para gestionar su colaboración en el control de su industria química y farmacéutica, principal proveedora del fentanilo y de sus precursores.

En el caso de México, el presidente electo ha manifestado claramente su voluntad de reforzar los vínculos de distinto tipo con ese país. Dado que las oportunidades de colaboración en el ámbito económico y financiero son limitadas, la cooperación en la lucha contra el narcotráfico surge, casi naturalmente, como un tema central. El rol central de los cárteles mexicanos en la elaboración y distribución del fentanilo torna necesario un intercambio de información entre los dos países. Sin embargo, deberá lidiarse aquí con el hecho de que, hasta el momento, la política antinarcóticos del gobierno mexicano ha mostrado demoras en el reconocimiento del fentanilo como una amenaza letal y que su colaboración –al menos con

los Estados Unidos– en la lucha contra este opioide sintético no ha estado a la altura del rápido desarrollo de la oferta de este estupefaciente en este último país (Dudley et al., 2019).

En lo referente a las perspectivas de cooperación con los Estados Unidos, el escenario todavía es incierto. Durante los últimos cuatro años, Argentina formó parte de variados esquemas colaborativos con este país, situación que se modificaría a partir del cambio de gobierno. Al menos en una primera fase, se vislumbra un distanciamiento, especialmente, en las áreas de defensa, seguridad y relaciones internacionales y el mantenimiento del diálogo en temas económicos y financieros. Salvo que se observe un viraje hacia la confrontación –como el del período 2011-2015– existirían todavía algunos espacios de coordinación y cooperación en lo referente a las nuevas variantes del narcotráfico. La experiencia de este país –principal víctima de la crisis de los opioides en el continente americano– proveería numerosos y valiosos aportes en la materia.

Respecto de los países vecinos, sólo cabe agregar que la existencia de la amenaza transnacional a la que se encuentran sujetos –al igual que Argentina– genera fuertes incentivos para la cooperación en el intercambio de información y la participación en actividades conjuntas.

4.4. Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

La propuesta de colaboración y coordinación bilateral con China, México, los Estados Unidos y los restantes países vecinos de Argentina se centra en tres ejes: información, personal y tecnología, siendo estos dos últimos complementarios al logro del primer objetivo.

En lo referente a la información, es vital la creación o el reforzamiento de redes de trabajo entre agencias de un mismo tipo e, incluso, de redes interagenciales. A los fines de lograr uniformidad en dicha información, se sugiere adoptar un procedimiento de compilación de datos basado en los siguientes indicadores¹⁷: incautaciones de fentanilo y otros opioides sintéticos, incautaciones de otras drogas con presencia de fentanilo como sustancia de corte, pureza de las drogas incautadas, incautaciones de precursores químicos y allanamientos de centros de elaboración ilícita de estupefacientes (en los que se detecten fentanilo o precursores químicos vinculados a su síntesis). Adicionalmente, sería también de utilidad el conocimiento

¹⁷ Se han adaptado a esta propuesta algunos de los parámetros expuestos por el Observatorio Interamericano de Drogas en su libro *Indicadores estandarizados para redes nacionales de información sobre drogas en América Latina* (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2019b).

sobre arrestos y deportaciones por delitos vinculados con el tráfico de drogas –en especial, de fentanilo o sus precursores– y arrestos por lavado de dinero.

En lo referente al personal, resulta prioritaria la colaboración con vistas a la mejora en la formación y capacitación de los integrantes de las agencias mencionadas en todo lo referente a temas tan variados como nuevas dinámicas del narcotráfico o riesgos asociados a la manipulación de fentanilo. En este sentido, adquieren especial relevancia los intercambios de experiencias y la realización de actividades y operaciones conjuntas.

En lo referente a la tecnología, es necesario avanzar en acuerdos tendientes a promover la adopción y correcta utilización de tecnologías innovadoras y de última generación, como por ejemplo, la incorporación de *scanners* especialmente preparados para detectar sustancias químicas ilegales en puertos, aeropuertos, aduanas, correos, etc. Y ello acompañado por una actualización y capacitación del personal involucrado en las tareas de control, tendientes a evitar el ingreso o la circulación de drogas por el territorio nacional.

4.5. Acciones previstas para la evaluación de la intervención¹⁸

A los fines de identificar tanto las prácticas exitosas como los factores que dificultan el logro de una correcta colaboración o coordinación de actividades, se propone un sistema de autoevaluación anual. De este modo, se podrán plantear las soluciones que se consideren pertinentes para corregir imperfecciones y aumentar la eficiencia del esquema.

Se prevé que dicha autoevaluación conste de tres momentos:

En una primera instancia, a nivel interno de cada agencia, se utilizarán encuestas o entrevistas a los agentes participantes en los diversos esquemas de trabajo (intercambio de información, formación y capacitación y cooperación tecnológica), con el fin de obtener su opinión acerca de los logros y fallos en estas actividades.

En una segunda instancia, a nivel interagencial, se recurrirá a grupos focales en los que participen representantes de las distintas dependencias involucradas en las actividades antes mencionadas. El objetivo aquí es exponer los resultados de la evaluación realizada por cada entidad y obtener una visión global de la situación, mediante la confrontación de diversos puntos de vista y saberes profesionales. Como señalaba Allison (1988) en *La esencia de la*

¹⁸ Para la elaboración de este apartado, se ha tomado como referencia de base –respecto de las diversas formas que puede adoptar una evaluación– el manual *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales* (Di Virgilio y Solano, 2012).

decisión, “[e]l lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado” y, es necesario trascender la mirada restrictiva de los intereses de una sola agencia.

En una tercera instancia, se realizarán reuniones anuales bilaterales entre los representantes de los Estados signatarios de los esquemas de colaboración. Durante las mismas se realizarán presentaciones orales en las que se exhibirán los resultados de la evaluación de cada uno de los países, pudiendo tales presentaciones manifestarse luego en un informe escrito, como resultado final del proceso.

5. Conclusiones

De todas las guerras de la globalización que Argentina ha venido peleando en el último cuarto de siglo, el tráfico de drogas es la más relevante. Desde hace años, la literatura sobre el tema coincide en señalar dos factores: su cercanía a los principales productores de cocaína del mundo y su desarrollada industria química y farmacéutica, que favorece el procesamiento de drogas de origen natural y la elaboración de drogas de síntesis. El fentanilo pertenece a esta última categoría y, en definitiva, su fabricación y la de los nuevos opioides sintéticos que son hoy una amenaza no es sino una parte del fenómeno más amplio de las NSP; fenómeno que, frente a la natural evolución de las tendencias globales enunciadas por Naím (2003), presenta nuevos e importantes desafíos a las autoridades.

El presente trabajo se propuso explorar un posible avance del fentanilo y de otros opioides sintéticos en Argentina y, en particular, identificar qué condiciones y factores favorecerían este resultado a la luz del contexto regional e internacional.

Con base en la noción de mercados ilegales, la búsqueda y el análisis de información se estructuró en tres secciones. Primero, una descripción del contexto normativo dentro del cual interactúan la oferta y la demanda de drogas. Segundo, una exploración de la situación actual de esa demanda de estupefacientes. Tercero, una indagación de algunas características distintivas de la oferta de drogas que resultan claves para comprender por qué Argentina podría convertirse en una plaza atractiva para el tráfico de fentanilo y otros opioides sintéticos.

La consideración del marco normativo permitió observar la adecuación de la legislación nacional a las principales convenciones internacionales de fiscalización de estupefacientes y precursores químicos. En 1989 –aunque sin conceptualizar al narcotráfico– la ley 23737 se constituyó en un pilar en la materia al establecer el régimen penal para el

tráfico y tenencia de drogas. En tanto estupefaciente, el fentanilo fue incorporado a la lista de sustancias controladas por el decreto 722/91 (que actualizó las listas de la ley 17818). En 2016, la modificación de esta norma penal procuró subsanar limitaciones, al introducir disposiciones específicamente orientadas a una mayor regulación de los precursores químicos. Los dos principales insumos del fentanilo (NPP y ANPP) fueron incluidos, por su parte, en las listas de precursores controlados con el mayor nivel de rigurosidad por el decreto 743/18, luego de que la Organización de las Naciones Unidas los incorporara a la Lista I de la Convención de Viena.

Con respecto a la fiscalización de la industria, si bien la ley 23737 dispuso la creación de un registro, dicha creación demoró años en materializarse: el Registro Nacional de Precursores Químicos fue creado en el año 2005 y su reglamentación se realizó recién en el transcurso de este año, como parte de un renovado esfuerzo para crear un ambiente de mayor hostilidad para el narcotráfico.

Entre los desarrollos normativos recientes, cabe destacar la redefinición de los conceptos de estupefacientes y precursores químicos, ahora más abarcativos, y un aumento en su regulación. Se procuró, con ello, prever la proliferación de NSP y de análogos de estupefacientes controlados (de hecho, por ejemplo, se incorporaron setenta análogos del fentanilo a las listas individuales de fiscalización), así como también el desvío de precursores; factores todos ellos importantes al momento de prevenir una crisis como la que afecta hoy al norte del continente y cuyo análisis desde una perspectiva nacional motivó este Trabajo Final de Especialización.

Quedan, sin dudas, algunas tareas todavía pendientes: tal es el caso de una reforma que actualice el Código Penal a nuestros días¹⁹. Entre tanto, la sanción de la ley 27319 y la posterior reforma del Código Procesal Penal incorporaron valiosas herramientas especiales de investigación para luchar contra la amenaza del narcotráfico y otras actividades de la delincuencia organizada transnacional.

La consideración de la demanda puso en evidencia que, dejando de lado el alcohol y el tabaco, las drogas más utilizadas por los argentinos son, en orden decreciente, la marihuana, la cocaína y los fármacos opioides sin prescripción médica. En relación con estos últimos, los

¹⁹ Véase, para mayor información, el proyecto de ley de modificación del citado Código enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación en marzo del corriente año. En él se regulan los delitos de narcotráfico y tráfico de estupefacientes y se aumentan las escalas penales, diferenciando los distintos eslabones de la cadena del tráfico de drogas; se agregan nuevas agravantes y se incorpora una nueva figura penal vinculada a las organizaciones internacionales dedicadas al narcotráfico, previéndose penas elevadas para sus jefes u organizadores (Borinsky, 2019).

especialistas reseñan que, aunque su consumo ha ido aumentando en años recientes, los porcentajes todavía son bajos y el escenario no reviste gravedad. El fentanilo se encuentra altamente controlado y su uso está limitado al ámbito hospitalario. No obstante, otros fármacos opioides que se expenden bajo receta han comenzado a mostrarse problemáticos, como la oxiconona (cuya prescripción se encuentra bastante controlada) y, sobre todo, el tramadol (que se vende bajo receta simple). Un dato a tener en cuenta, si se considera que este último estupefaciente ha sido considerado por las Naciones Unidas como el responsable de *la otra crisis de los opioides*, la que afecta particularmente a los países de África y Medio Oriente (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019b)²⁰. Un segundo dato a tener en cuenta es el alto porcentaje de consumo de cocaína en nuestro país, sobre todo si se recuerda que la experiencia de los Estados Unidos muestra una elevada aparición de fentanilo en los casos de muerte por sobredosis con esta droga (Hedegaard, 2018). Desde el lado de la demanda será, por lo tanto, necesario hacer un seguimiento de la evolución del tramadol como sustancia de abuso y trabajar en tareas de información y concientización acerca de los riesgos letales del fentanilo y su posible vinculación con drogas de uso habitual en nuestro país.

La consideración de la oferta, por su parte, planteó algunos desafíos. Como se ha mencionado precedentemente, el estudio de Pardo et al. (2019) sobre las condiciones para el desarrollo de un brote amplio de fentanilo señala dos elementos: por un lado, la multiplicidad de laboratorios que puedan abocarse a su elaboración y, por el otro, una aceptada logística de distribución. La falta de información respecto del fentanilo ilegal en nuestro país (sea de su ingreso, sea de su elaboración) condujo a la necesidad de adoptar una estrategia indirecta para la exploración de ambas capacidades. Se procedió, entonces, a considerarlas con base en la evolución histórica del tráfico de drogas en Argentina.

En el caso de las capacidades de distribución, se contempló la disponibilidad de rutas y redes para el tráfico de cocaína, no sólo por ser una de las drogas de mayor circulación y consumo en nuestro territorio, sino también por su vinculación con el mercado de fentanilo en los Estados Unidos. En este caso, se verificó la participación de Argentina en los esquemas transnacionales de tráfico de drogas, primero como país de tránsito hacia otros destinos y, posteriormente, como exportador. Su cercanía a los principales países productores y el

²⁰ A diferencia del fentanilo, su principal proveedor es la India y su tráfico y utilización han sido vinculados al Estado Islámico y Boko Haram (Tecimer, 2018), despertando consideraciones de seguridad en ámbitos internacionales (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019b). De hecho, es conocido como “la droga del combatiente”: sirve como analgésico y limita el miedo, la fatiga y el hambre (Rojas, 2018).

desarrollo de la infraestructura terrestre, portuaria y aeroportuaria contribuyeron a este resultado no deseado.

En el caso de las capacidades de elaboración, se tomó como referencia la proliferación de centros de procesamiento ilícito de cocaína y, sobre todo, de metanfetaminas. De cocaína, por los motivos antes expuestos. De metanfetaminas, por su naturaleza sintética y por la importancia que el hallazgo de un laboratorio en el que se fabricaba esta droga tuvo en los esquemas de narcotráfico en Argentina. En este caso, se verificó que, aunque debido a factores geográficos, el país carece de la posibilidad de producir drogas de origen natural; sí cuenta con la capacidad de fabricar ambos estupefacientes. El desarrollo de la industria química y farmacéutica, que provee los precursores necesarios para esta tarea contribuyó enormemente a este otro desarrollo no deseado.

En ambos casos, se constataron las tendencias regionales planteadas por Bagley (2012) al analizar la situación en las Américas entre fines de los años '90 y la primera década de este siglo. En ambos casos, se observó también el involucramiento del crimen organizado mexicano y, en especial, del Cártel de Sinaloa. Un tercer dato a tener en cuenta: al menos uno de los actores indicados como responsables de la epidemia de fentanilo en América del Norte está presente en el país y cuenta con el *know how* suficiente como para iniciar actividades vinculadas con el fentanilo si el contexto resultara propicio. En efecto, los patrones enunciados podrían repetirse, si las regulaciones legales demostraran ser inadecuadas, como en el pasado, dejando resquicios para el desvío de precursores hacia la fabricación ilícita de estupefacientes en el país.

Adicionalmente, se observó cómo el desarrollo tecnológico y el aumento del comercio vía *web* han comenzado a complementar la tradicional logística de distribución de drogas y cómo la crisis socioeconómica, entre otros factores, puede sentar las bases para una evolución en la fabricación de drogas sintéticas.

En este contexto, la cooperación internacional se erige como una de las herramientas indispensables para dar batalla frente al crimen organizado. Hacia este objetivo se orientó la propuesta de intervención presentada en este trabajo: un esquema de colaboración sobre bases bilaterales y orientada hacia el control de la oferta que permita obtener la información acerca de nuestro país, de nuestros vecinos y de los principales implicados en la crisis de los opioides en el norte del continente tan necesaria para la elaboración de políticas públicas.

La crisis de los opioides tomó por sorpresa a los Estados Unidos. La motivación subyacente a este trabajo fue dar cuenta de un posible “Cisne Negro”: esa rareza que produce un impacto descomunal y que conduce al ser humano a buscar explicaciones de su existencia

después de sucedido (Taleb, 2008). La tarea pendiente es, por lo tanto, procurar el conocimiento que, como decía Kent (1948), permite comprender una situación de manera privilegiada y sirve de marco para la toma de decisiones en las mejores condiciones.

6. Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Bagley, B. (Agosto de 2012). *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-first Century*. Obtenido de Wilson Center - Latin American Program: <https://www.wilsoncenter.org/publication/drug-trafficking-and-organized-crime-the-americas-major-trends-the-twenty-first-century>
- Ballarino, F. (19 de marzo de 2019). Los analgésico opiáceos ya son la tercera droga legal de abuso. *Perfil*. Obtenido de <https://perfil.com/noticias/ciencia/los-analgescicos-opiaceos-ya-son-la-tercera-droga-legal-de-abuso.phtml>
- Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Santiago: ANEPE.
- Bartolomé, M. (2017). La criminalidad organizada, un severo problema de seguridad para el hemisferio, en *Hemisferio, Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, N°3, 68-90. Obtenido de https://www.academia.edu/34082860/La_Criminalidad_Organizada_un_severo_problema_de_seguridad_para_el_Hemisferio
- Bartolomé, M., y Ventura Barreiro, V. M. (2019). Narcotráfico en América del Sur más allá del bloque andino: los casos de Argentina y Brasil. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14 (1) (Versión preliminar) doi:<https://doi.org/10.18359/ries.3760>
- Beckert, J., y Wehinger, F. (2011). *In the Shadow: Illegal Markets and Economic Sociology*. Colonia: Max Planck Institute for the Study of Societies. Obtenido de https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-9.pdf
- Beittel, J. (2019). *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*. Washington: Congressional Research Service (CRS). Recuperado el 10 de septiembre de 2019, de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41576>
- Bianco, L., y Castro, R. (s.f.). *Ley 23737. Comentada y anotada. Edición Digital*. Obtenido de <https://vdocuments.site/ley-23737-comentada-castro-y-bianco-edicion-digital.html>
- Bolaños, R. (coord.) (2014). *Psicotrópicos y estupefacientes. Visión farmacológica y normativa*. Buenos Aires: ANMAT. Obtenido de <http://www.anmat.gov.ar/ssce/Libro-psicotropicos-estupefacientes.pdf>
- Borinsky, M. (4 de agosto de 2016). Sobre el tráfico de precursores químicos. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/opinion/2016/08/04/sobre-el-trafico-de-precursores-quimicos/>
- Borinsky, M. (30 de marzo de 2019). Un nuevo Código Penal que cambiará la vida de los argentinos. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/americas/opinion/2019/03/30/un-nuevo-codigo-penal-que-cambiara-la-vida-de-los-argentinos/>
- Bremseth, L., y Giordano, J. (4 de julio de 2019). The undeclared war America is losing. *The Washington Times*. Obtenido de <https://m.washingtontimes.com/news/2019/jul/4/why-fentanyl-must-be-designated-a-weapon-of-mass-d/>
- Cayó una megabanda internacional que vendía calmantes adictivos en la web y lavaba millones en cuevas porteñas. (13 de marzo de 2019). *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/03/13/una-megabanda-internacional-venta-calmantes-adictivos-en-la-web-y-lavaba-millones-en-cuevas-portenas/>
- Centers for Disease, Control and Prevention (CDC) (s.f.). *Drug Overdose Deaths*. Recuperado el 22 de octubre de 2019, de <https://www.cdc.gov/drugoverdose/data/statedeaths.html>
- Chavez, V. (29 de marzo de 2019). Causa miles de muertes en los EEUU y su consumo crece en el país: por qué la oxicodona genera tanta adicción. *Infobae*. Obtenido de

- <https://www.infobae.com/salud/2019/03/29/causa-miles-de-muertes-en-los-eeuu-y-su-consumo-crece-en-el-pais-por-que-la-oxiconona-genera-tanta-adiccion/>
- Chavez, V. (04 de julio de 2019). Fentanilo: la droga sintética que provoca miles de muertes en EEUU y alerta a las autoridades argentinas. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/salud/2019/07/04/fentanilo-la-droga-sintetica-que-provoca-miles-de-muertes-en-eeuu-y-alerta-a-las-autoridades-argentinas/>
- Claus, W., González, G., & Spekuljak, P. (2017). Frontera, rutas y mercados ilegales. Hacia la reconstrucción de los flujos transnacionales de sustancias ilegales en Argentina (2000-2014). *Delito y Sociedad*, 1 (43), 9-51. Obtenido de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/view/7176/10375>
- Código Penal argentino. Ley 11.179 (t.o. 1984, actualizado). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>
- Comba, C. (Diciembre de 2015). Drogas de diseño y su identificación. *Skopein* (10), 22-32. Obtenido de <https://www.skopein.org/revista-skopein-no-10/>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (2019a). *Informe sobre el Consumo de Drogas en las Américas 2019*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos. Obtenido de <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). (2019b). *Indicadores estandarizados para redes nacionales de información sobre drogas de América Latina*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos. Obtenido de <http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/IndicadoresEstandarizados.pdf>
- Cordini, N. (2017). El "crimen organizado": un concepto extraño al derecho penal argentino. *Revista Direito GV*, 13 (1), 334-355. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/317129082_El_crimen_organizado_un_concepto_extran%C3%91o_al_derecho_penal_argentino
- Curia, D. (09 de abril de 2019). Para no caer en el clima catástrofe. *Página 12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/186154-para-no-caer-en-el-clima-catastrofe>
- De Vries, E. (2018). El narcotráfico, foco de la lucha contra la delincuencia organizada. *Verba Iustitiae* (18), 54-65.
- De Simone, M. (2014). *Crimen Organizado en Argentina. Una mirada con perspectiva democrática y desde los derechos humanos*. Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Obtenido de <https://acij.org.ar/documento-crimen-organizado-en-argentina/>
- Decreto 228/16. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 21 de enero de 2016. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>
- Decreto 1095/96. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 3 de octubre de 1996. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39624/texact.htm>
- Decreto 743/18. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 13 de agosto de 2018. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=313345>
- Decreto 560/19. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 15 de agosto de 2019. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/213527/20190815>
- Decreto 593/19. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 28 de agosto de 2019. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/214543/20190828>
- Defoix, B. (19 de junio de 2019). Fentanilo: los peligros de una droga que es más adictiva que la morfina. *Perfil*. Obtenido de <https://www.perfil.com/noticias/salud/fentanilo-peligros-drogas-adictiva-morfina.phtml>
- DerGhougassian, K., y Evans, G. (2015). Under (Loose) Control. Drug Trafficking in Argentina in Times of Paradigm Change, en Bagley, B. y Rosen, J. (ed.), *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. Gainesville: University Press of Florida.
- Di Lodovico, C. (18 de junio de 2019). Alerta en Argentina por el ingreso de una mortífera droga. *Perfil*. Obtenido de <https://www.perfil.com/noticias/policia/alerta-argentina-fentanilo-mortifera-droga-de-moda-estados-unidos.phtml>

- Di Natale, M. (8 de noviembre de 2019). China se acercó a Alberto Fernández para defender sus proyectos de energía nuclear, litio y comunicaciones. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/politica/2019/11/08/china-se-acerco-a-alberto-fernandez-para-defender-sus-proyectos-de-energia-nuclear-litio-y-comunicaciones/>
- Di Nicola, G. (30 de abril de 2017). El tráfico de éxtasis tiene una nueva ruta en el Norte. *La Nación*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/el-trafico-de-extasis-tiene-una-nueva-ruta-en-el-norte-nid2019215>
- Di Virgilio, M. M., y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC. Obtenido de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>
- Dudley, S. et al. (February de 2019). *Mexico's Role in the Deadly Rise of Fentanyl*. Washington D.C.: Wilson Center Mexico Institute e InSight Crime. Obtenido de InSight Crime: <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexicos-role-the-deadly-rise-fentanyl>
- Fahsbender, F. (6 de mayo de 2019). Cocaína rosa, drogas de la Deep Web y éxtasis de alto poder: así es la peligrosa nueva era del narcotráfico en la Argentina. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/05/06/cocaina-rosa-drogas-de-la-deep-web-y-extasis-de-alto-poder-asi-es-la-nueva-era-del-narcotrafico-en-la-argentina/>
- Federal Bureau of Investigations (FBI). (s.f.). *Glossary of Terms: Criminal Enterprise*. Recuperado el 20 de octubre de 2019, de What We Investigate: <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime>
- Ferratto, A. (Diciembre de 2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (15), 55-70. Obtenido en <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656536005.pdf>
- Föhrig, A. (2015). Los efectos del narcotráfico y la criminalidad organizada en la seguridad pública argentina, en Niño Guarnizo, C. (ed.), *Anuario 2015 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). Obtenido de <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/42745-fes-seguridad-regional-america-latina-y-caribe-anuario-2015>
- Gorgal, D. (13 de marzo de 2014). Narcotráfico: menos ruido y más nueces. *La Política Online*. Obtenido de La Política Online: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/79189-narcotrafico-menos-ruido-y-mas-nueces/>
- Hedegaard, H., Bastian, B., Trinidad, J., Spencer, M., & Warner, M. (12 de Diciembre de 2018). Drugs Most Frequently Involved in Drug Overdose Deaths: United States, 2011–2016. *National Vital Statistics Reports*, 67 (9), 1-12. Obtenido de https://www.cdc.gov/nchs/data/nvsr/nvsr67/nvsr67_09-508.pdf
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE). (2018). *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizadas para la fabricación ilícita de estupeficientes y sustancias psicotrópicas 2017*. Viena: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2017/S_ebook_with_annexes.pdf
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE) (2019a). *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizadas para la fabricación ilícita de estupeficientes y sustancias sicotrópicas 2018*. Viena: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2018/Report/S_ebook_with_annexes.pdf
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE). (2019b). *Informe 2018*. Viena: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2018/Annual_Report/Annual_Report_2018_S.pdf
- Kent, S. (1948). *Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana*. Obtenido de <https://www.asis.org.mx/socios/das/documents/bibliografia-complementaria-inteligencia-estrategica.pdf>
- Klipphan, A. (31 de marzo de 2018). Las alarmantes cifras que mueve el narcotráfico en Argentina para el consumo interno. *Infobae*. Obtenido de

- <https://www.infobae.com/sociedad/2018/03/31/las-alarmanes-cifras-que-mueve-el-narcotrafico-en-argentina-para-el-consumo-interno/>
- Ley 17818. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 8 de agosto de 1968. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20883/texact.htm>
- Ley 19303. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 28 de octubre de 1971. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20966/norma.htm>
- Ley 23737. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 11 de octubre de 1989. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/norma.htm>
- Ley 25632. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 30 de agosto de 2002. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/77329/norma.htm>
- Ley 26045. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 7 de julio de 2005. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/107623/norma.htm>
- Ley 27063. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 10 de diciembre de 2014. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=239340>
- Ley 27283. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 20 de octubre de 2016. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266628/norma.htm>
- Ley 27302. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 8 de noviembre de 2016. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267336/norma.htm>
- Ley 27319. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 22 de noviembre de 2016. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268004/norma.htm>
- Ley 27482. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 7 de enero de 2019. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=318536>
- Lyman, M., y Potter, G. (2015). *Organized Crime* (6° ed.). Boston: Pearson.
- Maestre, D. (9 de abril de 2019). *Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP)*. Seminario sobre Narcocriminalidad. Buenos Aires.
- Maestre, D. (8-10 de mayo de 2019). *Legislación sobre NSP*. 65° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD). Buenos Aires.
- Naím, M. (2003). The Five Wars of Globalization. *Foreign Policy* (134), 28-37. Recuperado el 25 de julio de 2019, de <https://www.jstor.org/stable/3183519>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2010). *The Globalization of Crime*. Viena: Naciones Unidas. Obtenido en https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment.html/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2016). *Terminología e información sobre drogas* (3ra ed.). Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido en https://www.unodc.org/documents/scientific/Terminology_and_Information_on_Drugs_S_3rd_Edition.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (marzo 2017). *Global Smart Update* (Vol. 17). Viena: Naciones Unidas. Obtenido en https://www.unodc.org/documents/scientific/Global_SMART_Update_17_spanish_for_web.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2019a). *World Drug Report 2019* (Vol. 1. Summary). Viena: Naciones Unidas. Obtenido en https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_1_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2019b). *World Drug Report 2019* (Vol.3, Depressants). Viena: Naciones Unidas. Obtenido en https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_3_DEPRESSANTS.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (s.f.). *Annual Drug Seizures*. Recuperado el 9 de octubre de 2019, de Statistics and Data: <https://dataunodc.un.org/drugs/seizures>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (10 de junio de 1998). A/RES/S-20/2. Disponible en https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_1998/1998-Political-Declaration_A-RES-S-20-2.pdf

- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004). *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (1994). *Glosario de términos de alcohol y drogas*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo de España. Obtenido de https://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf
- Pardo, B. et al. (2019). *The Future of Fentanyl and Other Synthetic Opioids*. Santa Monica: RAND Corporation. Obtenido de https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3117.html
- Realuyo, C. (marzo de 2019). The New Opium War. A National Emergency, en *Prism*, 8 (1), 132-142. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/26597315>
- Riveros, G. (9 de abril de 2019). *Tendencias globales sobre el tráfico de estupefacientes y cómo abordar el problema de la oferta*. Seminario sobre Narcocriminalidad, Buenos Aires.
- Rojas, A. (6 de junio de 2018). Tramadol, la droga de Boko Haram. *El Mundo*. Obtenido de <https://www.elmundo.es/internacional/2018/06/06/5b16d2b7268e3e4e6c8b45de.html>
- Saín, M. (2015). *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: UMET. Obtenido de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/03/doctrina43083.pdf>
- Salomón, J. (12 de junio de 2019). *Un caballo de juguete expone creciente mercado de drogas sintéticas*. Obtenido de InSight Crime: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/caballo-creciente-mercado-drogas-sinteticas-argentina/>
- Sampó, C. (2017a). Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias, en Sampó, C. y Troncoso, V. (comp.). *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa (IUGM). Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/329921354_El_Crimen_Organizado_en_America_Latina_manifestaciones_facilitadores_y_reacciones
- Sampó, C. (2017b). El tráfico de drogas en Argentina: Estado de la cuestión, cuestión de Estado, en *Sociales en debate* (11), 81-89. Obtenido de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/article/view/3262/2676>
- Sampó, C. (2017c). Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), 267-286. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92751348012>
- Sampó, C. (2019). ¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas en Argentina (2008-2018) . En Alda, S. y Sampó, C. (comp.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. Lima: Ejército del Perú, Centro de Estudios Estratégicos. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/331354830_Entre_la_tradicion_y_la_modernizacion_El_avance_del_crimen_organizado_y_las_Fuerzas_Armadas_en_Argentina_2008-2018
- Scaccia, A. (9 de octubre de 2018). *How Fentanyl Is Contaminating America's Cocaine Supply*. Recuperado el 7 de agosto de 2019, de Rolling Stone: <https://www.rollingstone.com/culture/culture-features/fentanyl-cocaine-how-contamination-happens-735155/>
- Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR) (2017). *Estudio Nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas*. Informe de Resultados N°1. Obtenido de <http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/2018-10-05ZEncuestaZHogares.pdf>
- Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) (2011). *Centros de procesamiento ilícito de estupefacientes en Argentina. Un análisis a partir de los casos judicializados*. Buenos Aires: SEDRONAR. Obtenido de <http://www.textos.soutozabaleta.com.ar/procesamientoilicito.pdf>
- Sempa, F. (4 de junio de 2006). *Spykman's World*. Obtenido de American Diplomacy: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0406/sempe/sempe_spykman.html
- Taleb, N. (2008). *El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Paidós Ibérica.

- Tecimer, N. (2018). The Dangerous Opioid from India. *New Perspectives in Foreign Policy* (15), 48-53. Obtenido de Center for Strategic and International Studies: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/180323_opioid_india_tecimer.pdf?KbvBqEFUJdwFcxIp4_gnRtVpx6c.FKdp
- U.S. Department of State (2019). *International Narcotics Control Strategy Report*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Obtenido de <https://www.state.gov/2019-international-narcotics-control-strategy-report/>
- U.S. Drug Enforcement Administration (DEA) (2018). *2018 National Drug Threat Assessment*. Springfield: U.S. Department of Justice. Obtenido de <https://www.dea.gov/documents/2018/10/02/2018-national-drug-threat-assessment-ndta>