Propuestas de Políticas Públicas Integrales para la **Prevención del Avance del Narcotráfico**

OPRENAR
Observatorio de Prevención del Narcotráfico

Actualización 2018

OPRENAR
Observatorio de
Prevención del Narcotráfico

Impulsores - Fundadores

Jorge Félix Aufiero, Pbro. Guillermo Marcó,
Guillermo Marconi y Héctor Masoero.

Agradecemos a Santander Río
por hacer posible la impresión de este libro.

Directores del OPRENAR

Álvarez, José Alberto
Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC)

Aufiero, Jorge Félix
Medicus

Baloira, Norberto
Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada de la República (COORDIEP)

Bastriocchi, Gualberto
Universidad de San Isidro (USI)

Blanco, Néstor
Universidad de Flores (UFLO)

Caballero, Osvaldo
Universidad del Aconcagua (UDA)

De Vincenzi, Ariana
Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios (EAN)

De Vincenzi, Rodolfo
Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) / Universidad Abierta Interamericana (UAI)

De Zavalía, Eduardo
Academia Nacional de Ciencias de la Empresa (ANCEM)

Gallo Cornejo, Rodolfo
Universidad Católica de Salta (UCASAL)

Garbarini Islas, María Alejandra
Universidad del Museo Social Argentino (UMSA)

Gargiulo, Leonardo
Universidad CAECE

Gelpi, Ricardo
Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires

Gómez sj, Alfonso
Universidad Católica de Córdoba (UCC)

Herren, María Elisa
Universidad Kennedy (UK)

Jaim Etcheverry, Guillermo
Academia Nacional de Educación (ANE)

Marcó, Guillermo
Fundación Pastoral Universitaria San Lucas

Marconi, Guillermo
Sindicato Argentino de Empleados y Obreros de la Enseñanza Privada (SAEOEP)

Masoero, Héctor
Fundación UADE

Mathieu, Hernán
Universidad Católica de La Plata (UCALP)

Maturano, Omar Arístides
Sindicato La Fraternidad

Mena, Juan Carlos
Universidad FASTA

O`Donnell, Gastón
Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES)

Popovsky, Ricardo
Universidad de Palermo (UP)

Porto, Avelino
Universidad de Belgrano (UB)

Porto Lemma, Héctor
Universidad de Morón (UM)

Rausch, Héctor
Universidad Salesiana (UNISAL)

Roces, José Luis
Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA)

Rodríguez, Julián Esteban
Universidad Austral

Salvadores de Arzuaga, Carlos I.
Universidad del Salvador (USAL)

Sauret, Héctor
Universidad de Concepción del Uruguay (UCU)

Schiavone, Miguel Ángel
Universidad Católica Argentina (UCA)

Soteras, Javier
Asociación Civil Radio María Argentina

Tissera, Jorge Horacio
Universidad Favaloro

Zablotsky, Edgardo
Universidad del CEMA (UCEMA)

Coordinadores del OPRENAR

Reyser, Horacio
Coordinador de la Comisión de Prevención de las Adicciones desde el Sistema Educativo

Barcia, Pedro
Coordinador de la Comisión de Prevención de las Adicciones desde el Sistema Educativo

Devoto, Jorgelina
Coordinadora de la Comisión de Políticas de Prevención Social, Tratamiento y Rehabilitación del Usuario de Sustancias Psicoactivas

Stampalija, Claudio
Coordinador de la Comisión de Políticas de Seguridad

Luciani, Diego
Coordinador de la Comisión de Fortalecimiento del Poder Judicial y el Ministerio Público

Herrera, Daniel
Coordinador de la Comisión de Fortalecimiento del Poder Judicial y el Ministerio Público

D´Albora, Francisco
Coordinador de la Comisión de Políticas de Prevención del Lavado de Activos

Índice

Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR) **9**

Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público **13**

Prevención y Control de Lavado de Activos **27**

Prevención Social de las Adicciones y el Narcotráfico **29**

Aportes para SEDRONAR **32**

Prevención de las Adicciones desde el Sistema Educativo **33**

Tratamiento y Rehabilitación del Usuario de Sustancias Psicoactivas **37**

Políticas de Seguridad **51**

Actualización del Tablero de Control Ciudadano **64**

Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR)

El Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR) es una iniciativa interinstitucional de la sociedad civil, estrechamente vinculada a diferentes actores del sistema de educación de la Argentina, que tuvo su origen en noviembre de 2014.

Está conformado por la Academia Nacional de Educación (ANE), la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa (ANCEM), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC), la Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada de la República Argentina (COORDIEP), Medicus, la Pastoral Universitaria del Arzobispado de Buenos Aires, el Sindicato Argentino de Empleados y Obreros de la Enseñanza Privada (SAEOEP), la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), el Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios (IUEAN), la Universidad Abierta Interamericana (UAI), la Fundación UADE, la Universidad de Belgrano (UB), la Universidad CAECE, la Universidad Católica Argentina (UCA), la Universidad Católica de La Plata (UCALP), la Universidad del CEMA (UCEMA), la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), la Universidad de Concepción del Uruguay (UCU), la Universidad Favaloro, la Universidad FASTA, la Universidad de Flores (UFLO), la Universidad Kennedy (UK), la Universidad de Morón (UM), la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), la Universidad de Palermo (UP), la Universidad del Salvador (USAL), la Universidad de San Isidro (USI), el Sindicato La Fraternidad, GRADIVA – Comunidad Terapéutica Profesional, la Asociación Civil Radio María Argentina, la Universidad Austral, la Universidad Católica de Córdoba (UCC), la Universidad Católica de Salta (UCASAL), la Universidad del Aconcagua (UDA) y la Universidad Salesiana (UNISAL).

El objetivo principal del OPRENAR es promover iniciativas y efectuar el seguimiento y evaluación periódica de las políticas de Estado que se implementen en materia de narcotráfico y las adicciones en la Argentina;

generar conciencia sobre esta grave problemática; llevar adelante actividades de docencia, extensión e investigación en este campo, y proponer a las autoridades competentes estrategias públicas tendientes a mejorar la situación actual.

El OPRENAR tiene como primer antecedente una audiencia privada que Jorge Aufiero, Guillermo Marconi y Héctor Masoero mantuvieron con Su Santidad, el Papa Francisco, en Santa Marta, el 3 de junio de 2014. En dicho encuentro, el Papa se mostró muy preocupado por el progreso sostenido del narcotráfico en la Argentina e incentivó a sus invitados a llevar adelante acciones tendientes al abordaje de este grave problema.

Como primer resultado del encuentro con el Papa, y un esforzado trabajo por aunar voluntades de distintos orígenes, el 27 de octubre de 2014 se llevó a cabo el Simposio "¿Cómo prevenir el avance del narcotráfico?", organizado por veinticuatro instituciones (en ese momento, dieciocho universidades privadas, la Academia Nacional de Educación, la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, el CRUP, el CONSUDEC, la COORDIEP, y el Sindicato Argentino de Obreros y Empleados de la Enseñanza Privada junto con la colaboración de Medicus). El evento, que tuvo 1020 inscriptos, se llevó a cabo en el Teatro Santa María, en la Ciudad de Buenos Aires, y contó con transmisión en vivo para las universidades organizadoras y las aulas de otras casas de altos estudios locales y del exterior.

Un mes más tarde, el 26 de noviembre de 2014, se realizó una reunión fundacional en la UCA, en la que participaron rectores y representantes de las instituciones organizadoras del Simposio. Allí se decidió continuar con el trabajo iniciado en el Simposio y conformar el Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR). El trabajo del Observatorio se organizó en cinco comisiones, las cuales desarrollaron un diagnóstico de la situación actual y elaboraron una serie de propuestas tendientes a prevenir el avance del narcotráfico y la drogodependencia desde diferentes dimensiones:

1. Políticas de prevención social de la drogadicción y Rehabilitación del adicto
2. Políticas de prevención educativa
3. Políticas de seguridad

4. Políticas de prevención, detección y sanción del lavado de dinero proveniente del narcotráfico
5. Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal

El objetivo principal del OPRENAR en el trabajo desarrollado durante este último año ha sido, justamente, abordar la problemática del narcotráfico y sus vías de prevención de manera holística. Para ello, se han identificado distintas dimensiones referidas tanto a los aspectos sociales de prevención y rehabilitación de las adicciones, así como también al fortalecimiento de los distintos ámbitos de la Justicia y de las Fuerzas de Seguridad para hacer frente al crimen organizado que constituye el narcotráfico.

Las diversas instituciones que conforman el OPRENAR se organizaron en cinco comisiones de trabajo a fin de desarrollar una respuesta integral a la problemática del narcotráfico. Existe consenso en afirmar que el narcotráfico no puede ser prevenido únicamente a través de la represión de las Fuerzas de Seguridad y el accionar de la Justicia. También es necesario actuar sobre los aspectos sociales que conllevan a la conformación de la demanda, la dimensión sanitaria que el problema involucra y los resortes económicos de las organizaciones del crimen organizado.

Desde esta perspectiva integral, se resumen a continuación el estudio de avance a julio de 2018 de las principales propuestas que el OPRENAR diseñó para quien fuera electo como Presidente en 2015, con la expectativa de que esta problemática sea considerada prioritaria en su agenda de trabajo.

Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público

Introducción

Luego de más de dos años y medio desde que la Comisión "Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal" del OPRENAR presentara las propuestas de políticas integrales para la prevención del avance del narcotráfico (septiembre de 2015), entendemos conveniente realizar una evaluación de los avances en la materia.

La Comisión pretende dar una mirada realista de la delicada situación que atraviesan la Justicia y el Ministerio Público Fiscal a lo largo y a lo ancho de nuestro país. También busca exponer los recursos con los que se cuenta para trabajar en casos tan complejos como los vinculados al narcotráfico.

De esta manera, se aspira a continuar generando ideas, puntos de vista, llamados de atención y discusiones tendientes a mejorar nuestro servicio de justicia, para que sea más eficaz a la hora de investigar y reprimir los delitos vinculados al narcotráfico.

Es deseo de esta Comisión ponderar que en los últimos años se ha dado una sana reacción por parte de los poderes del Estado nacional frente a la problemática del narcotráfico, así como también se han instrumentado diversas medidas y modificaciones legales –algunas de las cuales guardan estrecha vinculación con las sugerencias oportunamente efectuadas por los integrantes de esta Comisión–; empero, la situación no ha mejorado en la medida de lo deseado, pues no se ha producido un cambio sustancial y significativo en el aumento de los recursos del sistema de justicia para enfrentar este delito.

El problema sigue siendo delicado, ya que se viene observando un inquietante incremento de la actividad del narcotráfico en todo el país, con focos en los que las organizaciones vinculadas al narcotráfico se han instalado y se disputan entre sí el territorio.

También han penetrado en lugares donde existen serias y graves carencias por tratarse de barrios marginales y villas de emergencia. Así, camufladas entre las necesidades de la gente que reside en esos lugares y valiéndose de su especial situación de vulnerabilidad, siguen emergiendo grandes organizaciones dedicadas a esta actividad ilícita, lo que demuestra que el narcotráfico se ha enraizado en un punto estratégico para concretar el fin delictivo.

Diferentes casos, procesamientos y sentencias de nuestros Tribunales siguen dando cuenta de que la problemática no ha disminuido y que es necesario tomar acciones categóricas para producir el cambio real esperado.

Por eso, es necesario repensar la cuestión y desarrollar un plan global que contemple métodos eficientes y novedosos para descongestionar nuestros Tribunales atestados de expedientes –en su gran mayoría, por delitos menores–, y permitir que se aboquen a la investigación de los hechos que más daño provocan a la sociedad.

En definitiva, emprender las acciones necesarias para mejorar realmente el servicio de justicia.

Estrategias para el fortalecimiento de la Justicia

1.- Estudio sobre la problemática

Esta Comisión ha mencionado en su **informe del año 2015** que era necesario, como primer e imprescindible paso, la realización de un diagnóstico serio sobre la problemática en el país y sobre el funcionamiento de los Tribunales y Fiscalías que tienen a cargo investigaciones vinculadas al tráfico de estupefacientes.

Dicho estudio no solo debería centrarse en la Ciudad de Buenos Aires, sino también debería analizar el caso de cada jurisdicción en particular. Ello, en la medida en que el accionar global de estas organizaciones, el alto grado de versatilidad y su propagación de acuerdo a las condiciones del territorio donde se asientan hacen que tanto el "modus operandi" como la capacidad de respuesta de los operadores del sistema represivo sean

muy variados en las diferentes provincias.

En este sentido se destaca, a modo de ejemplo, que la problemática en la ciudad de Rosario (provincia de Santa Fe), es absolutamente diferente de la que tiene lugar en Orán (provincia de Salta), donde la Fiscalía Federal de San Ramón de Nueva Orán tiene una competencia múltiple –en materia civil, comercial, penal, del trabajo y administrativo– y una vasta extensión territorial, que alcanza un total de 61.527 km^2.

Justamente, la jurisdicción territorial de la Fiscalía de Orán comprende varias ciudades que lindan con otras de la República de Bolivia (Aguas Blancas con Bermejo; Profesor Salvador Mazza con San José de Pocitos) y de la República del Paraguay (Misión La Paz con Pozo Hondo), por lo que la existencia de estos pasos fronterizos gravita especialmente en la tipología de delitos en los que debe intervenir, especialmente los relacionados con el narcotráfico.

Y, en este sentido, se pondera como altamente alentadora la iniciativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 27 de octubre de 2015 –casi inmediatamente después de que se hicieran públicas las propuestas del OPRENAR–, en la que los Dres. Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco y Juan Carlos Maqueda suscribieron la Acordada N° 28/15, que dispuso crear una Comisión Judicial para la Lucha contra el Narcotráfico, con el fin de llevar adelante una política de Estado tendiente a combatir esta actividad.

En ese documento se invitó a los poderes públicos del Estado, al Ministerio Público Fiscal y al Consejo de la Magistratura a coordinar esfuerzos para avanzar en la prevención y persecución de estos delitos.

Con posterioridad, en la reunión celebrada el 3 de noviembre de 2015, se propuso crear una Comisión Plenaria amplia. Esta Comisión quedó afianzada en la reunión del 11 de noviembre de 2015 y se integró con los siguientes estamentos judiciales: JuFeJus, Cámaras Federales, Tribunales Orales Federales y jueces federales de primera instancia.

Para el funcionamiento efectivo se crearon diferentes comisiones a las que

se les asignaron funciones específicas, a saber: 1) Comisión Ejecutiva 2) Comisión de Propuestas; 3) Observatorio; 4) Comisión de Capacitación, y 5) Comisiones Regionales.

Se considera que esta iniciativa del Alto Tribunal es apropiada y va en línea con algunas de las pautas sugeridas por el OPRENAR, tales como las que se enumeran a continuación:

- Realización de un diagnóstico serio sobre la problemática en el país y el funcionamiento de los Tribunales que tienen a cargo investigaciones vinculadas al narcotráfico, tarea que fue asignada a la Comisión "Observatorio".
- Coordinación con las Fuerzas de Seguridad.
- Creación de una Comisión de Capacitación con el fin de fortalecer y dinamizar los circuitos de información.
- Revisión de los diferentes instrumentos legales vigentes del país para hacer frente a esta modalidad delictiva.

Es fundamental que este diagnóstico se realice también en las Fiscalías Federales de Primera Instancia, Fiscalías ante los Tribunales Orales Federales y las Fiscalías de Cámaras Federales de todo el país. Las problemáticas de los Juzgados, Tribunales y Cámaras en muchas de las regiones del país son absolutamente diferentes de las que se presentan en las dependencias del Ministerio Público Fiscal.

En este sentido, y a modo de ejemplo, en algunas jurisdicciones un Juzgado Federal cuenta con más de cincuenta empleados, mientras que en la Fiscalía Federal respectiva trabajan menos de diez personas. Esta sola circunstancia de inequidad y, por supuesto, los menores recursos, obligan decididamente a procurar una solución solidaria y responsable sobre el tema.

Ahora bien, a más de dos años y medio de esta iniciativa, no se han detectado avances concretos en la materia, por lo que en esta oportunidad instamos a que se realice un exhaustivo análisis del cuadro de situación en cada una de las jurisdicciones, de manera conjunta y coordinada entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura de la Nación y la Procuración General de la Nación.

También se solicita que se realice una auditoría para conocer la real dimensión de la problemática del narcotráfico, relevar el funcionamiento de cada dependencia y establecer con qué elementos se cuenta para afrontar adecuadamente el trabajo.

Es que solo conociendo la verdadera magnitud de la situación, se podrá avanzar en la búsqueda de estrategias eficaces y certeras.

2.- Todos los poderes del Estado organizados

En el primer informe de esta Comisión, se puso de manifiesto la necesidad de realizar un trabajo conjunto y coordinado con otros poderes del Estado para hacer frente a este grave problema. Y se afirmó que solo cuando todos los poderes del Estado actúen en forma conjunta será posible combatir con mayor eficacia las organizaciones criminales.

En aquella oportunidad se expuso el gran trabajo integral que se realizó cuando en el año 2001 se produjo una ola de secuestros extorsivos que conmovió e intranquilizó a la sociedad, cuyo resultado fue la detención y el desbaratamiento de diversas organizaciones criminales que se dedicaban a esta actividad.

Así también se destacó lo que sucedió con el fenómeno de la trata de personas y cómo ayudó la sanción de la Ley 26.364 (del año 2008), no solo para concientizar sobre la gravedad del problema, sino también para instaurar una serie de medidas para combatir en forma eficaz esta modalidad delictiva desde todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Ministerio Público Fiscal y Judicial).

Frente a ello, se entendió que resultaba esencial el diseño de un plan global contra el narcotráfico y que todos los poderes del Estado coadyuvaran a ese fin.

Ahora bien, a lo largo de estos años, se han sancionado leyes vinculadas al tema que esta Comisión estudia, y si bien esto es alentador –pues indica que en el seno del Congreso comenzó a darse un sano debate sobre diversas cuestiones vinculadas a la Ley 23.737, la cual, desde su vigencia, prácticamente no había tenido modificaciones–; se advierte que estas leyes

no fueron parte de un plan integral y estratégico por parte del Estado en su conjunto, sino de iniciativas aisladas.

Esto revela que la problemática no está siendo analizada de manera completa por todos los poderes del Estado, sino parcializada y fragmentada, por lo que debemos llamar la atención sobre esta forma de trabajar, pues no siempre las modificaciones legislativas implican avances en la materia. A modo de ejemplo, pueden mencionarse las siguientes leyes:

a.- La Ley 27.304 (Ley del arrepentido) derogó el artículo 29 ter de la Ley 23.737, que posibilitaba a la persona incursa en el delito la reducción de las penas hasta la mitad del mínimo y del máximo, e, incluso, la eximición cuando durante el proceso revelara la identidad de otros miembros de la organización o cuando aportara información que permitiera secuestrar sustancias estupefacientes, materias primas, precursores, etc.

Ahora bien, un primer análisis de esta modificación nos lleva a considerar que la nueva Ley es menos beneficiosa para quien quiera acogerse a este instituto, pues la reducción de la pena que rige en el actual artículo 41 ter del Código Penal es menor a la que se contemplaba en el artículo 29 ter de la Ley 23.737.

Concretamente, en la nueva Ley las escalas penales solo se reducen a las de la tentativa –de un tercio a la mitad de la pena– cuando en la anterior hasta podía eximirse de pena a los arrepentidos, de acuerdo a la relevancia de la información. Esto determina que el incentivo para el arrepentido se ha reducido, lo que en la práctica ha disuadido y desalentado a los futuros "arrepentidos".

Máxime si se tiene cuenta que en la nueva Ley, a diferencia de la anterior, se asigna un plazo perentorio y fatal para arrepentirse –antes del auto de elevación a juicio–, por lo que restringe la posibilidad de hacerlo durante la etapa de juicio, como se ha observado repetidamente en la práctica.

Por otra parte, el procedimiento para llevar adelante el acuerdo es mucho

más complejo: i) se establece que se debe celebrar con el fiscal, lo cual es engorroso, ya que aún no se ha instaurado un procedimiento acusatorio; ii) luego debe ser presentado ante el juez, quien decidirá si lo aprueba o lo rechaza; iii) si el juez lo rechaza, el fiscal podrá recurrir la decisión ante el superior jerárquico, por lo que la cuestión quedará en manos de otros funcionarios que no realizaron el acuerdo.

Si a esto se agrega que, en definitiva, dicha reducción solo podrá realizarse en la etapa del plenario, esto es, cuando se arribe a un veredicto condenatorio y frente a jueces y fiscales diferentes de los que concertaron el acuerdo, la incertidumbre del arrepentido será mayor. Recordemos que el arrepentido es una persona que brinda datos sobre grupos que están altamente organizados, que tienen contactos regionales e internacionales, y que se valen de actos de corrupción para continuar con su actividad delictiva, por lo que frente a las peripecias que se impusieron en la nueva Ley y al escaso beneficio que el arrepentido recibirá, sin lugar a dudas, este se planteará si realmente vale la pena exponerse.

Desde ya, se hace un llamamiento a que esta Ley sea revisada para convertirse en una herramienta más efectiva.

b.- La Ley 27.307 (Fortalecimiento de la Justicia Federal) creó cinco Tribunales Orales Federales para lograr mayor celeridad en los juicios con relación a la infracción a la ley de estupefacientes y en aquellos juicios referidos a la corrupción, la trata de personas, los juicios de lesa humanidad, entre otros.

En un informe del OPRENAR del año 2017, advertimos que dicha medida no era una verdadera creación de cinco nuevos Tribunales, llevada a cabo respetando el proceso de selección de sus integrantes por concurso de oposición, antecedentes e idoneidad; sino que se trataba de una reconversión de los Tribunales Orales Criminales (TOC) ya existentes, que pasarían a integrarse por aquellos jueces de TOC que voluntariamente eligieran ser jueces federales.

Se advirtió también que la Ley dejó librada al criterio de los integrantes del Consejo de la Magistratura la designación de los jueces que ocuparían

ese cargo, a través de una simple mayoría, lo cual facilitaba que las designaciones fueran hechas "a dedo" y sin profundizar sobre qué jueces eran los más idóneos para asumir esta delicada tarea.

Así, a los fines de evitar situaciones no deseadas, desde esta Comisión se sugirió transparentar el proceso de selección, evitar el "amiguismo" y comunicar de manera abierta, clara y concisa cuál sería el criterio que se utilizaría para la elección de los postulantes. De lo contrario, se caería en una arbitrariedad propia de los procesos ya abandonados, con la característica agravante de que, en estos casos, se evitaba el paso por el Senado de la Nación, exigido por la Constitución Nacional para la designación de cualquier magistrado.

Tal como se adelantara en el informe de mención, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tomó cartas en el asunto. Así, mediante la Acordada N° 4/18, declaró la nulidad de los sorteos de causas asignadas a un Tribunal Oral que fue reconvertido por ese método, en virtud de que se consideró que los jueces trasladados no cumplían con el mecanismo de selección previsto por la Constitución Nacional.

De esta manera, la pretendida intención de fortalecer el Poder Judicial buscada con la Ley 27.307 ingresó en una situación que, al día de hoy, es difícil de sortear y se desconoce qué es lo que va a pasar.

No obstante esta cuestión, el problema se volvió más crítico, pues en forma paralela comenzó a regir la Ley 27.308 que instaura los juicios unipersonales, por lo que el caudal de trabajo ha aumentado de manera considerable, sin que se viera fortalecido el sistema judicial. Este déficit es más evidente en el caso de los Fiscales Generales, que además de desempeñar funciones con el Tribunal, lo deberán hacer con cada uno de los tres jueces que conforman el Tribunal, según la agenda de cada uno de ellos, lo que implica que habrá innumerables superposiciones de audiencias que inexorablemente deberán suspenderse.

Frente a esta inevitable coyuntura, es llamativo que nuestros legisladores, al sancionar estas leyes, no previeran la creación de cargos de Fiscales para acompañar este proceso. Esto motivó que el Procurador General de

la Nación, Dr. Eduardo Casal, con buen criterio, estableciera la posibilidad de que los Fiscales Generales designen a Fiscales Auxiliares para que coadyuven con él y para, de esta manera, reforzar los recursos de las Fiscalías.

El gran volumen de trabajo existente en esos Tribunales Federales y en las Fiscalías Generales (causas de corrupción, secuestros extorsivos, trata de personas, entre otros), dificulta seriamente alcanzar la tan ansiada eficacia en aquellas investigaciones de organizaciones vinculadas al narcotráfico, que han evolucionado en sus formas y han consolidado redes de ilegalidad que exceden las fronteras geográficas de provincias y países.

En suma, se advierte que estas iniciativas, así como también la sanción de la Ley 27.319 –que tiene por objeto brindar a las Fuerzas de Seguridad, al Ministerio Público Fiscal y al Poder Judicial las herramientas para la investigación, la prevención y la lucha de delitos complejos, y regula las figuras del agente encubierto, el agente revelador, el informante y la entrega vigilada–, deben necesariamente ser acompañadas por medidas tendientes a fortalecer la estructuras del Ministerio Público Fiscal y del Poder Judicial.

c.- Cabe señalar que el 11 de junio de 2018, el Presidente de la Nación lanzó el plan "Argentina sin Narcotráfico", que incluye, entre otras cuestiones, la creación de noventa y cuatro juzgados y ochenta y cinco fiscalías en el interior del país para investigar exclusivamente el narcotráfico e implementar mesas interdisciplinarias de trabajo.

Desde la Comisión, no podemos dejar de destacar como muy loable la propuesta enviada al Congreso. Sin embargo, no deja de llamarnos la atención que uno de sus Ministros haya manifestado que el nombramiento de los jueces y fiscales no irá acompañado por una estructura de empleados y funcionarios que trabajen junto con los magistrados en esa tarea. Esto permite aventurar que resultará muy difícil realizar un trabajo serio sin una estructura adecuada.

Además, subsisten dudas sobre cómo se agilizarán los procesos de selección y designación de estos jueces, pues es una realidad inocultable

que los concursos en el Consejo de la Magistratura y en el Poder Ejecutivo se dilatan durante interminables períodos de tiempo (aproximadamente cuatro años. Mientras se produce esta inconcebible demora, el narcotráfico continúa avanzando y atentando contra las estructuras del Estado y los sectores más vulnerables.

Por eso resulta indispensable que el procedimiento previsto por la Constitución Nacional para la designación de quienes tienen la delicada y difícil función de aplicar la ley y administrar justicia sea instrumentado con la mayor celeridad posible y sin descuidar los estándares de idoneidad y transparencia, que constituyen pilares básicos para asegurar la independencia de los magistrados.

Es de esperar que esta iniciativa prospere y que no se trate de un simple anuncio sin mayor contenido, como el del proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Justicia Federal con asiento en las provincias, presentado en el año 2016 y elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que creaba ciento siete nuevos juzgados federales en todo el país, el cual hasta el día de la fecha no tuvo ningún resultado efectivo.

Finalmente, también debemos llamar la atención acerca de que la instauración de nuevos tribunales federales en el país debe ir acompañada, indefectiblemente, de la creación de igual cantidad de fiscalías federales, pues no puede desatenderse que las dificultades de los juzgados necesariamente se presentan en las fiscalías federales del interior del país.

Es que si lo que se pretende es lograr la adecuación progresiva de las actuales estructuras judiciales al Código Procesal Penal de la Nación, aprobado por la Ley 27.063 –pendiente de implementación–, resulta imperioso fortalecer el órgano que se encargará de investigar los delitos complejos, con el fin de robustecer un modelo de enjuiciamiento penal acusatorio.

De allí que sería recomendable que las iniciativas de este tipo sean contempladas desde una visión completa e integral, a los fines de aumentar las capacidades estatales en la persecución de los fenómenos criminales complejos.

En definitiva, la idea que subyace es que solo se podrá hacer frente al crimen organizado desde un Estado tanto o más organizado.

3.- Nuevas sustancias estupefacientes

En nuestro informe del año 2015, se alertó sobre la aparición de nuevas sustancias estupefacientes (es decir, no incluidas en las listas confeccionadas anualmente por el Poder Ejecutivo) o de nuevos métodos desarrollados con la finalidad de evitar la detección de las sustancias, lo que obligaba a una actualización periódica y constante.

En este punto debemos destacar que ha habido en estos años mayor celeridad para actualizar periódicamente dichos listados, por lo cual se ha producido un conveniente cambio, que ponderamos como positivo.

4.- Modificación en las estrategias de investigación judicial

En el informe del año 2015, se mencionó que, en el marco de la praxis judicial, se ha advertido que la mayor parte de los legajos sobre hechos de narcotráfico se refieren a actos de comercio (o de tenencia con ese fin) individuales o llevados a cabo en el marco de una organización, pero, en todo caso, también enderezados a la venta al menudeo de estupefacientes.

También se puso de manifiesto que este tipo de investigaciones son exitosas en ese plano individual, pero en pocos casos permiten reconstruir la cadena de tráfico o distribución que se encuentra por detrás y que debería ser uno de los ejes centrales de toda política criminal destinada al combate del flagelo producido por el narcotráfico.

Pues bien, hasta el día de la fecha, salvo algunas excepciones, no se ha revertido este sesgo, ya sea por la ausencia de canales de comunicación que permitan generar un flujo compartido de información para analizar patrones comunes en los hechos o por la falta de recursos.

5.- Atomización de la información

En conexión con lo anterior, la atomización de la información y la ausencia de bases de datos compartidas en el marco de las siguientes instancias:
1) Agencias estatales encargadas de llevar a cabo las tareas de prevención,

tanto nacionales como provinciales.
2) El Poder Judicial de la Nación y de las provincias.
3) El Ministerio Público Fiscal de la Nación y de las provincias, entre otros.
Todo esto acentúa la conspiración contra la unificación de toda la información disponible en el país, donde se siguen detectado investigaciones paralelas, con el consecuente desgaste jurisdiccional que trae aparejado.

6.- Creación de la Agencia de Inteligencia Criminal

Insistimos en la necesidad de contar con una agencia de inteligencia criminal, exclusivamente en materia de narcotráfico, que se nutra de los datos propios, de las estadísticas del país, de los procesos penales, y que permita entablar redes de información e inteligencia criminal, para que jueces, fiscales y Fuerzas de Seguridad compartan de manera rápida la información sobre el tráfico ilícito de estupefacientes.

El registro, el almacenamiento y la sistematización de la información que deberá provenir de todos los organismos del Estado, así como de las Fuerzas de Seguridad, redundará en un mayor conocimiento, agilizará el tratamiento de la información esencial, permitirá tomar decisiones con mayor rapidez y trazar estrategias claras contra este delito.

7.- Revisión y modernización de la legislación vigente

Tal como se viene sosteniendo, si bien a lo largo de estos años se han sancionado leyes vinculadas con el tema, estas no fueron parte de un plan integral y estratégico por parte del Estado en su conjunto.

A modo de ejemplo, la Ley 27.302 incluyó los precursores químicos dentro de la descripción de los tipos penales y actualizó las multas dinerarias de varios delitos, pero omitió toda discusión acerca de la pertinencia o no de modificar la ley de manera integral y desaprovechó una gran oportunidad para insistir en la necesaria actualización de la Ley 23.737.

Esto refuerza la idea de que la problemática no está siendo analizada de manera conjunta por todos los poderes del Estado, sino parcializada y fragmentada.

8.- Derogación de la Ley de desfederalización de la competencia federal

Lo expuesto en el punto anterior se evidencia con la escasa trascendencia que se le dio a esta sugerencia del OPRENAR.

En efecto, hemos mencionado en nuestro informe del año 2015 que la Ley 26.052, que introdujo modificaciones a la Ley 23.737, ha venido a "desfederalizar" parcialmente la competencia judicial en materia de investigación de determinados delitos relacionados con la Ley de estupefacientes, a la que adhirió la Ley 13.392 de la Provincia de Buenos Aires.

En ese informe explicamos por qué, a nuestro criterio, el deslinde de competencia constituyó un nuevo traspié del Estado en la lucha contra este fenómeno delictivo y lo fundamos en las siguientes circunstancias, a saber: 1) los múltiples conflictos de competencia que se generaron, que debieron ser dirimidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ocasionando una demora en el trámite de los procesos; 2) la omisión de considerar que la sumatoria de bagatelas puede representar el volumen total del tráfico de sustancias (ignorar la conexidad que existe en cada una de estas etapas implica lisa y llanamente alejarnos cada vez más de obtener la ansiada eficacia en la lucha contra esta grave modalidad delictiva); 3) el deslinde entre jurisdicciones, que no hizo más que fraccionar la investigación y, en consecuencia, brindar impunidad al accionar de los narcotraficantes.

De allí que la separación de jurisdicciones, obviamente, ha generado un obstáculo en la pesquisa y de manera concomitante implicó una merma en la cantidad y en la calidad de las causas iniciadas en el ámbito de las Fiscalías Federales, incluso por las figuras más complejas previstas en la Ley de estupefacientes.

A pesar de estas objeciones, el Congreso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley 5.935 (7 de diciembre de 2017), que aceptó la transferencia de la competencia de los delitos previstos en la Ley 26.702 (2011), entre los cuales se encuentran los delitos de la Ley de estupefacientes.

Frente a esto es de esperar que a la brevedad se implemente la desfederalización también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que obliga a esta Comisión a llamar la atención y reiterar los problemas que se generaron en la Provincia de Buenos Aires, a los fines de que se arbitren las medidas necesarias en su implementación para evitar tales inconvenientes.

9.- Capacitación obligatoria

En el informe del año 2015 se resaltó que resultaba de vital relevancia la capacitación obligatoria de los jueces y fiscales, así como también de funcionarios y empleados de Tribunales y Fiscalías, con el fin de fortalecer y dinamizar los circuitos de información en todo el país y en el extranjero.

Sostuvimos que dichas capacitaciones también deberían tender a conocer los novedosos mecanismos de transporte de estupefacientes, las rutas y las vías usualmente empleadas y los diferentes "modus operandi" usados.

Conjuntamente con estas medidas, se sugirió que sería importante dotar a los operadores jurídicos de los conocimientos técnico-jurídicos y de las herramientas necesarias para, dado el caso, iniciar las investigaciones patrimoniales necesarias para: a) determinar el destino del dinero habido producto de hechos de narcotráfico; b) fomentar la utilización de embargos e inhibiciones de bienes, así como todas las medidas cautelares tendientes al recupero de activos; c) impulsar el decomiso de los bienes y el producto de la comisión de aquellos hechos.

Si bien durante estos años se han realizado capacitaciones aisladas, no se ha implementado un plan obligatorio.

10.- Profundizar investigaciones en materia de lavado de activos

No se vislumbran cambios sustanciales en esta materia, es decir, el diseño de un protocolo o de medidas obligatorias para todos los casos tendientes a atacar los beneficios que produce una organización criminal. Las capacitaciones siguen siendo insuficientes, así como las estructuras existentes para prestar una activa y eficaz colaboración en estas complejas investigaciones.

Consideraciones finales

A más de dos años y medio del primer informe del OPRENAR, desde la Comisión destacamos como positivo que el problema del narcotráfico pasó a ser un tema central en la agenda nacional y subrayamos el trabajo que se viene realizando tanto desde el Ministerio de Seguridad de la Nación, como también desde algunas provincias.

No obstante, debemos dejar constancia que aún no se ha producido una modificación significativa en la materia, lo que nos lleva a insistir y exhortar la implementación de un plan global e integral contra el narcotráfico, que contemple las iniciativas propuestas por el OPRENAR, con el fin de aumentar la capacidad estatal en la persecución de los fenómenos criminales complejos.

Es imperativo la realización de un exhaustivo diagnóstico sobre el funcionamiento de los tribunales y fiscalías que tienen a cargo investigaciones vinculadas al tráfico de estupefacientes, con especial detenimiento en la problemática de cada jurisdicción, para luego establecer necesidades y prioridades.

En conclusión, diseñar las estrategias correspondientes e implementar un plan de fortalecimiento serio.

Prevención y Control del Lavado de Activos

Desde el inicio de nuestra labor identificamos tres ejes centrales para efectuar un seguimiento sistemático de la evolución de los aspectos atingentes a la prevención y el control del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Propusimos entonces hacer foco en la necesidad de una reforma legislativa, que incluyese tanto las cuestiones penales como administrativas asociadas a las Leyes 25.246 y 26.683. Por separado, propiciábamos la creación de un organismo de control que supervisase la labor de la Unidad de Información Financiera (UIF), particularmente en los

criterios de selección de los Sujetos Obligados para ser supervisados, los procedimientos sumariales y la proporcionalidad de las sanciones administrativas aplicables.

Finalmente, destacábamos la ineludible necesidad de reformular la actividad reglamentaria de la UIF, rubro en el cual nuestro informe anterior ya resaltaba la importancia del cambio de paradigma propuesto por la nueva gestión a cargo del organismo. En tal sentido, ratificamos el beneplácito generado por las nuevas Resoluciones 21/18, para el Mercado de Capitales, y 28/18 para el sector asegurador, dictadas en consonancia con la 30 E/17, para las Entidades Financieras y Cambiarias, que en su momento celebráramos.

En líneas generales, el desempeño de la UIF satisface las expectativas más optimistas, tanto en el plano local como en el internacional, y merece una vez más el puntaje máximo. Sin embargo, insistimos en la creación de un organismo de contralor, que se encuentra pendiente, para respaldar su desempeño actual pero, sobre todo, para anticipar y acotar eventuales situaciones como las que caracterizaron etapas anteriores.

También se encuentra pendiente una modificación legal completa y superadora. La Comisión para la Reforma del Código Penal de la Nación, creada por el Decreto 103/17, ha concluido su labor y en junio de 2018 se presentó formalmente el anteproyecto.

El Decreto 27/18, de necesidad y urgencia –en atención al receso legislativo estival y, por lo tanto, pendiente de convalidación al momento de preparar este comentario– y, además, de significativa extensión, modifica una variada gama de normas de distinta jerarquía. En general, se apunta a la desburocratización y simplificación de muy diversos aspectos que hacen al funcionamiento de la Administración, objetivo loable desde todo punto de vista.

Para la Ley 25.246, el CAPÍTULO XX del Decreto, en sus artículos 160 a 164, sustituye el texto de los artículos 13, 19, 21 y 21 bis de la Ley. Creemos que, con las salvedades del caso, estamos frente a la –tal vez única– reforma a la Ley 25.246 que apunta a superar inconvenientes

concretos y logra razonablemente su cometido. Lamentamos que se haya desaprovechado la oportunidad para corregir el resto de los variados y numerosos defectos, la mayoría de ellos presentes desde el año 2000.

Prevención Social de las Adicciones y el Narcotráfico

Se considera que en los últimos años se produjo un gran desarrollo del problema del narcotráfico/narcocomercio y su impacto en la sociedad en términos de presencia y violencia real y potencial. El consumo de sustancias crece conjuntamente con el deterioro de los vínculos sociales y la transformación relativa de ciertas formas barriales en tierra de nadie, grave situación controlada por distintas formas de bandas aglutinadoras de jóvenes llamados "silvestres" sustituyendo a las instituciones y las familias.

Al momento de realizar diagnósticos de situación de esta problemática, hay que considerar que deben necesariamente estar acompañados de un estudio de las condiciones de posibilidad efectivas para realizar las prácticas preventivas y de asistencia que la salud y el bienestar de la población requieren. En la actualidad existen acciones aisladas, pero no se desarrolla un programa integral de prevención nacional.

Estas prácticas preventivas requieren de estrategias de prevención como acciones permanentes para la generación de relaciones evidentes, entre los actores, las instituciones y las comunidades clave de nuestra sociedad, y de relaciones inéditas entre múltiples territorios, paradigmas, disciplinas, abordajes, etc., que faciliten la conformación de redes sociales entre personas capaces de estar a la altura de la escala del desafío que la prevención de adicciones viene planteando en las últimas décadas a nivel local, regional y mundial.

Los desafíos involucrados y la escala del problema del narcocomercio y sus consecuencias necesitan de la conformación de múltiples redes sociales preventoras, porque la prevención no es materia de una sola disciplina, de la buena voluntad, de la acción aislada de un solo signo político,

de la reducción al debate ideológico, o de una cruzada providencial de iluminados. Requiere del compromiso de diversos sujetos preventores actuando en común, en forma permanente, en múltiples territorios y en diversos planos articulados.

Desde el punto de vista legislativo, es preciso destacar que, analizando el espíritu de la Ley de Salud Mental 26.657, hay un aspecto que no puede pasarse por alto y que corresponde al concepto de "interdisciplinariedad" presente en todos el proceso del tratamiento, tal como debe pensarse también la prevención.

Este aspecto ha sido debidamente estudiado por el Instituto Provincial de Alcoholismo y Drogadicción (IPAD), siendo una dimensión de la gestión preventiva y asistencial que no debe ser dejado a la improvisación de las especialidades involucradas, dado que ello requiere de una capacitación tanto en los aspectos de interacción profesional y entre actores pertenecientes a distintas disciplinas, como de las dinámicas específicas de gestión que ello requiere.

El problema del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales y las adicciones en general constituyen un fenómeno complejo que tiene consecuencias adversas en la salud individual, la integración familiar, el desarrollo y la estabilidad social de una comunidad. En la actualidad, es considerada una de las epidemias de mayor trascendencia social y más rápida propagación, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos. La sociedad está inmersa en un contexto sociocultural en el que las drogas tienen una presencia insoslayable y es por eso, precisamente, que se impone la necesidad de desarrollar políticas públicas de prevención social, tratamiento y rehabilitación en adicciones.

Las drogas cobran la vida de miles de personas cada año, con el consiguiente sufrimiento de las familias involucradas y con consecuencias en el desarrollo económico y social.

Es necesario realizar una acción preventiva integral que involucre todos los actores sociales en ámbitos públicos y privados. Un programa integral de prevención social debe abarcar tres niveles de prevención: universal, selectiva e indicada.

La prevención universal debe generar acciones que lleguen a toda la población a través de un marketing social preventivo, de acuerdo a las líneas evolutivas críticas y a los barrios y sectores sociales más vulnerables. La prevención selectiva trabajará sobre los grupos epidemiológicos de riesgo y que ya han tomado contacto con las sustancias. La prevención indicada se dirige a personas con consumo y con rasgos asociados: violencia, síntomas psiquiátricos, conflictos legales, etc.

Toda acción preventiva debe tender a fortalecer el tejido social de la comunidad implicando desde las pequeñas organizaciones culturales hasta las instituciones educativas y religiosas.

Fortificar la red de instituciones permite, con la formación del capital humano, construir una masa crítica de ciudadanos y organizaciones capaces de enfrentar la aceptación social creciente y la minimización de los daños asociados a las conductas adictivas. Se busca romper con la ausencia de los adultos representado en un Estado anómico y ausente. Todo este proceso necesita de un profundo objetivo preventivo que coloque en la agenda pública el problema de las drogas y una alternativa de salud.

El marketing social preventivo se agrega a los conceptos indicados anteriormente: capital social y humano, formación de una masa crítica, promoción de una cultura adversa al consumo, constitución y capacitación de un tejido institucional y resiliencia comunitaria. Es necesario trabajar sobre las representaciones sociales de la comunidad acerca de las adicciones, dándole al problema la posibilidad cierta de solución y de baja en su prevalencia.

Si bien la gestión de la prevención social de las adicciones no se reduce a la prevención en el sistema educativo, abarcar a los jóvenes y su entorno es vital para dicha estrategia. La escuela, como lugar de prevención y alerta temprana, es vital. Además, la prevención social del entorno de la escuela requiere de esta como centro y de su relación con las familias.
Por otro lado, la prevención en la escuela no es solo capacitación e información específica, sino que también implica dinámicas específicas de organización dentro y fuera de ella.

El abordaje integral del problema de las adicciones desde el enfoque preventivo necesita focalizar en un público específico cada una de las acciones que se emprendan. Es por ello que se propone desarrollar programas destinados a distintos ámbitos:

- Programas para el ámbito de la comunidad educativa: familias, alumnos, docentes y profesionales de la educación.
- Programa para el ámbito educativo no formal- instituciones de la comunidad
- Programa de Formación para el ámbito de la salud mental y en los sistemas de atención primaria y trabajo Social Comunitario
- Programa de Formación para el Ámbito Comunitario y Familiar: Instituciones deportivas, Voluntariado, Instituciones Religiosas.
- Programa para el Ámbito de Medios de Comunicación Social
- Programa para el Ámbito específico de los Profesionales de la Salud: médicos, psicólogos, enfermeros, etc.
- Programa para el Ámbito Laboral
- Programa de Gerenciamiento y Gestión de Organizaciones de Instituciones de Salud y Tratamiento de Adicciones

En síntesis, todo programa de formación debe tener como objetivos:

- Comprender el fenómeno de las drogas en sus múltiples manifestaciones desde un enfoque multidisciplinario, de complejidad y de redes sociales.
- Conceptualizar los aspectos problemáticos de las drogas desde lo físico, lo psíquico, lo social y lo espiritual.
- Transmitir el conocimiento adecuado y sistematizado de los principios de intervención en drogodependencias (métodos y técnicas).
- Adquirir el entrenamiento adecuado para participar en equipos interdisciplinarios de apoyo, asesoramiento, intervención, planificación y evaluación de programas integrales de prevención y/o asistencia.

Aportes para SEDRONAR

La aplicación de toda estrategia requiere de múltiples dimensiones normativas, organizacionales, profesionales y sociales integradas.

Desde el punto de vista organizacional, en la República Argentina a nivel del Poder Ejecutivo y con alcance y presencia federal en todo el territorio nacional, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) se define a sí misma como el organismo responsable de coordinar las políticas nacionales de lucha contra las adicciones. Como órgano especializado en la prevención y asistencia en el uso indebido de drogas, las áreas programáticas de Sedronar tienen como objetivo asegurar la presencia del Estado en las regiones más vulnerables de nuestro país, garantizando el desarrollo de redes preventivo-asistenciales integrales articuladas intergubernamentalmente.

Con todo, resulta necesario que en su visión estratégica y en su accionar ejecutivo integre y agudice su mirada sobre la prevención de adicciones en las sociedades contemporáneas a partir de los señalamientos conceptuales y profesionales mencionados en el presente documento. De esta manera, no se recorrerá una vez más el camino de las buenas intenciones y sí se abordará con voluntarismo las consecuencias de la acción coordinada y masiva del narcocomercio en el país.

Prevención de las Adicciones desde el Sistema Educativo

Prácticamente, desde el inicio de su gestión el OPRENAR, a través de la Comisión de Prevención Educativa, ha señalado enfáticamente la necesidad de orientar la lucha contra el narcotráfico no solo desde la oferta, sino también desde la demanda. La drogodependencia está fuertemente vinculado a la cuestión social y a la educación porque en el centro de las adicciones no está la sustancia, sino la persona que se droga.

Las acciones desarrolladas para difundir esta visión han sido realmente numerosas y han abarcado ámbitos sociales, académicos y gubernamentales. El reclamo es siempre el mismo: actuar sobre la demanda como enfoque eficaz para combatir el aumento sustancial del consumo de drogas que se viene verificando en todo el país.

En el ámbito del Estado se han realizado reuniones con el Ministro de Educación de la Nación, el Secretario de Gestión Educativa, el Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y funcionarios respectivos tanto del Ministerio de Educación como de la SEDRONAR. En todos los casos se acercó una propuesta para la implementación de la Ley 26.586 que establece un Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas.

Esta Ley fue aprobada y promulgada en diciembre del año 2009 y, desde entonces, no ha sido eficazmente implementada. Se considera que hasta que eso no suceda, la tarea inclusiva de contenidos no tendrá obligación legal.

Es cierto que se han dado algunos pasos que responden a los objetivos que plantea la Ley, tales como el diseño de los Lineamientos Curriculares aprobados por el Consejo Federal de Educación, y que SEDRONAR ha generado varias propuestas para el área educativa vinculada con la implementación de la Ley pero no hay aún una implementación integral de la propuesta. No se tiene conocimiento al momento de aquellas provincias en las que se está dando una real bajada a la educación provincial y menos aún, a las aulas.

Asimismo, desde el OPRENAR, tenemos conocimiento de que el único distrito que desde hace dos años tiene incorporados contenidos preventivos en su curriculo es la ciudad autonoma de Buenos Aires. Primero lo ha incorporado en la Escuela Primaria, ciclo superior, y en 2015 en secundaria. No obstante, no se tiene conocimiento aún de la evaluación de los resultados de esta aplicación.
La Academia Nacional de Educación, miembro del OPRENAR, ha emitido la declaración "Ni un alumno menos por drogas" (2014), en la que sostiene la necesidad de actuar educativamente sobre la demanda. Además, ha publicado tres ediciones del libro La prevención educativa de adicciones. Guía práctica para docentes (con su correspondiente versión digital), publicación con gran difusión en ámbitos provinciales y que ha sido tomada de base para el dictado de cursos de formación de docentes desde el enfoque preventivo.
Por su parte, y por impulso de un miembro de la Comisión que ha

desarrollado este informe, en tres de los colegios dependientes de la Universidad Católica de la Plata (entidad perteneciente al OPRENAR) se están aplicando los contenidos.
Ante esta situación, coloquial el Ministerio de Educación de la Nación ha dejado delegado en SEDRONAR la responsabilidad de la implementación de la Ley a través de instrucciones para el abordaje, capacitación de docentes, propuestas para proyectos integrales preventivos en cada escuela, etc., pero con poco involucramiento del propio Ministerio de Educación.

Y señalamos siempre que si bien este aporte es valioso, cuando la SEDRONAR se acerca a una institución educativa habla de drogas, y cuando lo hace el Ministerio de Educación habla de educación. El OPRENAR pensamos que es muy importante la implementación integral de esta Ley, porque de nada valen esfuerzos aislados y no sistemáticos que se apliquen eventualmente en algunos lugares. Estamos convencidos de que la implementación de la Ley debe constituir una verdadera causa nacional alineada con el objetivo formulado oportunamente por el Presidente de la Nación de combatir el narcotráfico por una Argentina libre de drogas.

Y entonces nuevamente afirmamos que la lucha contra el narcotráfico tiene dos aspectos: la demanda y la oferta, y que la demanda está fuertemente vinculada a la cuestión social y a la educación.

Lo más preocupante es que esta necesidad está reconocida por todos los partidos políticos de la Nación, que en marzo de 2013 firmaron el documento propuesto por el Episcopado Argentino: Lineamientos básicos para la implementación de políticas públicas sobre el consumo de drogas y el narcotráfico. Este documento expresa que "la educación y prevención son clave para enfrentar el problema" y que "es urgente la plena implementación de la Ley 26586 promulgada en diciembre de 2009 que establece el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo de Drogas". También manifiesta que "debemos poner recursos en Programas de Educación y Prevención de las adicciones especialmente con foco en niños y jóvenes ya que distintos estudios señalan que la edad de iniciación del consumo de drogas ilegales en el país continúa bajando los últimos años y sabemos

que cuando más chicos los jóvenes comienzan a consumir mayores probabilidades tienen de ser adictos".

El OPRENAR ha participado de la reunión con funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación y SEDRONAR específicamente responsables de la implementación de esta Ley en el contexto nacional y nuevamente allí señalamos la necesidad de crear un verdadero modelo argentino para llevar adelante una política consistente y sistemática de prevención de las adicciones en el ámbito educativo.

Del OPRENAR tienen experiencias concretas de que cuando hay un implementación acabada de la Ley en el contexto educativo se logran escuelas sin drogas, y cuando la escuela está sin drogas, sin chicos que se drogan, preservamos la vida de esos chicos porque sabemos bien que la drogadicción lleva a la marginalidad, la marginalidad al delito y el delito muchas veces a la muerte.

El OPRENAR trata de difundir este concepto y motivar y movilizar a la sociedad para trabajar fuertemente en este sentido. Así lo ha dejado manifestado en sus numerosas presentaciones tanto en los cuatro Simposios realizados hasta ahora como en las efectuadas por sus miembros en distintos ámbitos: Municipalidades de Quilmes y de Lanús; Villa Gesell y General Madariaga; Córdoba, Montevideo en dos oportunidades; San Isidro en la Universidad Austral, en un Congreso dedicado especialmente a la infancia; en programas de televisión propios o de universidades integrantes del OPRENAR como en el programa "Universidad Crítica" de la Universidad de Belgrano.

La Comisión ha publicado varios artículos en los medios periodísticos, particularmente en el diario La Nación, llamando la atención sobre la necesidad de poner este acento en el control de la demanda y varias veces se evidencia que, por la motivación que generan esos artículos, hay convocatorias de organismos del Estado para volver a considerar este tema. Aun así vemos con preocupación que la implementación integral de la Ley 26.586 todavía no es una realidad en nuestro país.

Comité Científico Asesor de la Comisión de Adicciones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Hasta el año 2017 funcionó en el ámbito de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el Comité Científico Asesor con una importante representación de distintos ámbitos vinculados con la investigación, la prevención y el tratamiento de las adicciones. La Comisión de Prevención Educativa formó parte representando al OPRENAR conjuntamente con la Comisión de Prevención Social y Tratamiento.

Allí se trataron fundamentalmente los siguientes temas:

- Ley 24.788 de Lucha contra el Alcoholismo. Se realizó un exhaustivo trabajo de la Comisión y, finalmente, se propusieron dos modificaciones a la Ley en los artículos 6 y 17 para establecer en forma explícita e inequívoca la prohibición de publicidad asociada al consumo de bebidas alcohólicas en todos los medios publicitarios existentes. Y también la disposición de alcoholemia cero para quien conduzca todo tipo de vehículos, incluyendo ciclomotores y bicicletas.
- Aportes para la redacción de la Ley sobre el uso medicinal del Cannabis, finalmente sancionada como Ley 27.350.
- Implementación de la Ley 26.586 que crea el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas.

Lamentablemente, el Comité dejó de ser convocado en el año pasado y no se ha vuelto a reunir a pesar de que continúa un contacto informal entre sus miembros.

Publicaciones y presentaciones de la Comisión

Se agregan artículos, notas de diarios y presentaciones efectuadas en distintos ámbitos vinculadas con la promoción de la educación como herramienta clave en la prevención de las adicciones.

Tratamiento y Rehabilitación del Usuario de Sustancias Psicoactivas

Diagnóstico de situación

En la actualidad existen una variedad de respuestas de tratamiento de pacientes consumidores de sustancias psicoactivas que se han ido desarrollando y diversificando en los últimos años. Debido a la insuficiente respuesta del Estado al permanente aumento de pacientes que requieren tratamiento, son las instituciones privadas y las obras sociales o prepagas las que han debido dar respuesta a esta creciente demanda. El aumento no es solo de número, sino de complejidad en los perfiles de la patología, con un fuerte incremento de pacientes con patología dual. Disminuye la edad de los consumidores, aumenta la población femenina implicada en el consumo, se produce una creciente tolerancia social hacia el uso de drogas. Aparecen nuevas drogas sintéticas y consumo de psicofármacos fuera de sus usos medicinales, a la vez que aumenta el policonsumo de drogas ilegales.

Si bien los tratamientos de las enfermedades mentales deberían establecerse en función de dispositivos interdisciplinarios, en lugares competentes y con disponibilidad de los profesionales, no siempre ha sido así. Cada título profesional habilitante marca los derechos y obligaciones, las responsabilidades e incumbencias, incluso, con responsabilidad civil y penal.
El daño a los pacientes no es absolutamente inevitable, pero puede ser prevenido. Para lograrlo, los sistemas, las instituciones y los profesionales a cargo deben aprender de los errores pasados para evitarlos en el futuro. Es necesario transformar las formas de intervenir para lograr hacer del cuidado seguro de la salud nuestro objetivo fundamental y alcanzable.

"Errar puede ser parte de la naturaleza humana, pero también es parte de la naturaleza humana crear soluciones, encontrar mejores alternativas y enfrentar los desafíos". La máxima primum non nocere (lo primero es no hacer daño) ha sido atribuida a varios líderes del pensamiento como Hipócrates en el siglo IV antes de Cristo y Florence Nightingale en el siglo XIX. El principio puede parecer obvio, pero en realidad requiere visión y habilidades (OMS Programa Mundial para la Seguridad del Paciente).

Una adicción (del latín addictio) es una enfermedad biopsicosocial, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el sentido tradicional es una dependencia o necesidad hacia una sustancia, actividad o relación debido

a la satisfacción que esta causa a la persona. En su sentido etimológico, «adicto» proviene del latín, que denotaba al deudor que, por falta de pago, era entregado como esclavo a su acreedor.

Se caracteriza a la adicción como una enfermedad progresiva, crónica y terminal. Progresiva porque se desarrolla en etapas, con situaciones de consumo de sustancias o conductas intermedias (de uso o abuso) que se mantienen en el tiempo sin llegar a la adicción. Es crónica porque, una vez instalada en la etapa de la dependencia, el adicto la sufrirá durante toda su vida; si bien puede recuperarse, no se cura definitivamente. Esta condición de cronicidad provoca recaídas en la enfermedad por lo cual la persona deberá sostener la abstinencia. Y es terminal porque, de no mediar un tratamiento, puede llegarse a la muerte por las consecuencias físicas, psicológicas y sociales que provoca la adicción.

En las diversas manifestaciones de la adicción como enfermedad se destaca el concepto de "patología dual". Cada vez es más frecuente que en los servicios de tratamiento de las adicciones se presente la demanda de atención de pacientes con "patología dual". Esta representa la asociación cruzada de dos patologías coexistentes: por un lado, un trastorno mental y, por el otro, la dependencia de una o varias sustancias tóxicas.

Debido a la escasa propuesta de abordaje clínico de la problemática del alcohol, tabaco y drogas ilegales, se hace necesaria la presentación de protocolos de tratamiento (modalidad ambulatoria e internación) con relación al cambio de la mirada del consumo, que antes ponía mayor énfasis en la sustancia que en el sujeto.

En este contexto con tendencia a la desmanicomialización, deben considerarse en profundidad cuestiones tales como la necesidad de dar una respuesta a las demandas actuales de tratamiento, donde el diagnóstico acertado de la situación y la planificación de dispositivos con sus correspondientes protocolos serían el primer paso de un continuo proceso de atención profesionalizada y experimentada.

Otro aspecto a destacar es que deben asegurarse las condiciones materiales, ambientales y profesionales de los hospitales generales para

pacientes específicos en todos los aspectos del tratamiento. Es por ello que en este documento se realizan algunas recomendaciones en función del análisis de aspectos relevantes de la Ley 26.657 (Ley Nacional de Salud Mental), que impactan en la atención del usuario de sustancias psicoactivas:

Se menciona en el artículo 4 que, con buen criterio, las adicciones "deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental" y que los usuarios de sustancias psicoactivas "tienen todos los derechos y garantías" que se establecen en la mencionada Ley.

El artículo 8 expresa que "la atención en salud mental esté a cargo de un equipo interdisciplinario integrado por profesionales, técnicos y otros trabajadores capacitados con la debida autoridad competente" que incluye las áreas de "psicología, psiquiatría, trabajo social, enfermería, terapia ocupacional y otras disciplinas o campos pertinentes". Con respecto a este punto, debe tenerse en cuenta que todos, profesionales y técnicos, pueden intervenir en el equipo, pero la coordinación debe estar a cargo de un profesional con los mejores y posibles recursos académicos de grado con sus certificaciones y acreditaciones correspondientes.

El artículo 9 menciona que la atención "debe realizarse preferentemente fuera del ámbito de internación". La internación es un recurso terapéutico válido y necesario como en medicina general; no restringe libertades ni derechos, sino todo lo contrario: es una oportunidad donde la severidad de la enfermedad lo amerita, ya que se tiene asistencia profesional 24 hs. En consecuencia, una ley no debería establecer políticas tendientes a eliminar las internaciones como recurso terapéutico.

El artículo 13 indica que los distintos profesionales integrantes del equipo interdisciplinario "están en igualdad de condiciones para ocupar los cargos de conducción y gestión de los servicios y las instituciones". El equipo de salud en adicciones, al ser interdisciplinario, puede ser coordinado por cualquiera de los profesionales intervinientes, no por los técnicos, siempre y cuando tenga el profesional una capacitación específica en adicciones. Debería incorporarse en las carreras de grado el conocimiento de la temática de las adicciones.

Respecto de las internaciones involuntarias, el artículo 20 establece que "debe concebirse como recurso terapéutico excepcional en caso de que no sean posibles los abordajes ambulatorios, y sólo podrá realizarse cuando a criterio del equipo de salud mediare situación de riesgo cierto e inminente para sí y para terceros".

Al respecto señalamos que la evaluación del "riesgo cierto e inminente para sí y para terceros" variará enormemente de acuerdo a la perspectiva profesional de las distintas áreas desde la que interviene el llamado equipo de salud, siendo este un primer problema a resolver dentro de un equipo interdisciplinario con formación muy diversa y distinta para evaluar correctamente la noción del "riesgo".

De hecho, en su inciso a), el artículo 20 establece que la evaluación de la internación involuntaria debe contar con "la firma de dos profesionales de diferentes disciplinas" y que "uno de los cuales deberá ser psicólogo o médico psiquiatra". Consideramos que este aspecto debe ser revisado y reformulado, ya que no en todos los servicios se cuenta con ambos profesionales a la hora de tomar una decisión.

También, respecto de la internación involuntaria, el artículo 22 establece que el internado bajo esa condición "tiene derecho a designar un abogado" y que "el defensor podrá oponerse a la internación y solicitar la externación en cualquier momento". En este artículo no quedan explícitamente señaladas las características complejas que reviste la enfermedad y la necesidad de que los demás profesionales intervinientes, como abogados o Lic. en Trabajo Social, también deban tener una formación relativa a las adicciones.

El artículo 27 expresa que "queda prohibida por la presente Ley la creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes, públicos o privados". El artículo 28 complementa agregando que "las internaciones de salud mental deben realizarse en hospitales generales". Del análisis de estos aspectos se señala que son necesarios en adicciones la creación de centros que permitan la atención especializada del usuario de drogas psicoactivas, que no son suficientes en la actual red de salud pública y privada.

Respecto del llamado Órgano de Revisión, el artículo 39 establece que "debe ser multidisciplinario" e integrado por "representantes del Ministerio de Salud, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa, asociaciones de usuarios y familiares del sistema de salud, profesionales, otros trabajadores de la salud y ONGs abocadas a la defensa de los derechos humanos".

Entre otras funciones, establece en su inciso b, que debe "supervisar las condiciones de internación" y "evaluar las internaciones involuntarias (inciso c)". Se destaca que los lugares deben estar habilitados y que los profesionales de salud reciben un título habilitante que siempre, en cada atención de un paciente, se encuentra a disposición. Se sugiere la adecuada utilización de recursos y entes dado el múltiple déficit del sistema pasado y actual.

La experiencia en la atención de pacientes permite pensar en un dispositivo que puede ser llamado "Comité de Cooperación" (similar a los Comités de Ética), que debería ser integrado por especialistas en mediación de la mayor cantidad de especialidades en la atención de usuarios de sustancias psicoactivas. Esto sería necesario debido a la cantidad de situaciones conflictivas que presentan los denominados "casos complejos", con múltiples conflictos de interés al presentar alteraciones cognitivas relacionados al uso de sustancias psicoactivas (cuidado de menores, manejo de autos, motos y bicicletas, situaciones laborales).

Siguiendo la línea de una instancia de mediación, se propone crear ámbitos reales de diálogo entre la familia, el paciente y el equipo interdisciplinario tratante de la enfermedad. La función del "Comité de Cooperación" apunta a realizar un seguimiento efectivo a largo plazo; no basta solo con emitir una indicación, sino que realmente es importante que se realice un seguimiento de estos casos de amplio impacto social. Se sugiere también la implementación de la obligatoriedad del tratamiento ambulatorio, ya que muchas veces el incumplimiento de las recomendaciones terapéuticas ambulatorias constituyen un problema (en otros países esto ya existe).

Con respecto a los equipos de asistencia de adicciones, debe considerarse de gran importancia la recomendación de que estos equipos estén asistidos por especialistas en estrés (prevención del "burn out").

Del análisis de la Ley pueden destacarse los siguientes aspectos positivos:
- Se basa en los principios internacionales de los derechos humanos.
- Indica la necesidad del trabajo interdisciplinario en el área de la salud, promoción, tratamiento y rehabilitación de los sujetos con problemática de salud mental.
- Reconoce la autonomía de las personas con patología mental.
- Ubica la adicción como un problema de salud.
- Visibiliza la problemática de las adicciones.
- Está dirigida a "potenciar los recursos del sujeto".

Teniendo en cuenta la situación actual de la salud en la Argentina, y en cuanto a lo específico de la competencia en adicciones y salud mental, pueden mencionarse los siguientes aspectos como parte de un diagnóstico a revertir:

- Ausencia de estructura hospitalaria en los centros polivalentes, en cuanto a desintoxicación y tratamientos de internación.
- Ausencia de la reconversión de los monovalentes en polivalentes.
- Falta de instituciones, públicas y privadas, para el abordaje de problemáticas complementarias (ejemplos: gabinetes psicopedagógicos, casa de vida –en los casos de desintegración familiar–, acompañamiento terapéutico ambulatorio y otros).
- Dispersión poblacional, lo que presenta inaccesibilidad de algunos sujetos y sus familias a los centros asistenciales.
- Escasez de recursos humanos, mobiliarios y tecnológicos para efectivizar el proceso de toma de decisiones.
- Espacios físicos pocos adecuados.
- Falta de recursos humanos especializados.
- No reconocimiento de tarea insalubre en el trabajo asistencial tanto en el ámbito público como en el privado. Solo el Convenio de Trabajo de los Hospitales Nacionales lo considera (Decreto 1133/2009).

- Falta de formulación de programas de psicohigiene en los equipos de trabajo.
- Ausencia de inclusión en el plan de estudios de grado universitario de materias relacionadas al consumo de sustancias psicoactivas y otras adicciones, a modo de formación de los profesionales intervinientes del equipo interdisciplinario propuesto en la Ley de salud mental.

En términos generales, la Ley plantea una fuerte incorporación del sistema judicial durante todo el proceso de internación de personas con padecimientos mentales. Esto implica una asignación enorme de recursos no solo monetarios, sino también de tiempo por parte de juzgados y jueces. No es desconocida la situación actual de la Justicia argentina, a la cual se le adjudica lentitud e incompetencia. Cabe reflexionar, entonces, qué sucederá cuando se agregue todo el trabajo planteado en la presente Ley tanto para las causas relacionadas con la salud mental como para todas las otras que aguarden ser resueltas.

La reglamentación del artículo 28 establece que "a los efectos de contar con los recursos necesarios para poder efectuar internaciones de salud mental en hospitales generales del sector público, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el Ministerio de Salud deberán contemplar, en la construcción de nuevos hospitales, áreas destinadas específicamente a la atención de la salud mental, promoviendo que igual criterio adopten todas las jurisdicciones. Asimismo, establecerán planes de apoyo para el reacondicionamiento o ampliación de los Hospitales Generales, con el mismo objetivo. La Autoridad de Aplicación condicionará la participación de las jurisdicciones en programas que incluyan financiamiento, a la presentación de proyectos de creación de servicios de salud mental en los hospitales generales, con plazos determinados". Es imprescindible explicitar cómo se planea adquirir la viabilidad económica para llevar adelante los requerimientos de la Ley.

Recomendaciones acerca de las modalidades de tratamiento

Cumpliendo el Plan de Acción sobre Salud Mental 2013-2020 de la Organización Mundial de la Salud y sus Estados miembro, en todas las

modalidades recomendadas a continuación, se seguirán los principios establecidos en dicho Plan: cobertura sanitaria universal, derechos humanos, práctica basada en la evidencia, enfoque que abarque la totalidad del ciclo vital, enfoque multisectorial y emancipación de las personas con trastornos mentales y discapacidades psicosociales.

1) **Desintoxicación**: con protocolos de tratamiento preestablecidos basados en evidencia científica comprobada.

2) **Internación**: solo en los cuadros monográficos establecidos mediante protocolo que amerite esta modalidad.

3) **Ambulatorio**: en aquellos cuadros que reúnan criterios preestablecidos mediante protocolo, según diagnóstico del equipo interdisciplinario tratante, contemplando diversos dispositivos:

3.1- Consultorios externos: tratamientos de 1 a 3 consultas semanales con tratamiento individual y familiar.

3.2- Hospital de Día: tratamiento de mayor frecuencia semanal, entre 3 a 5 días a la semana en diferentes turnos, mañana y/o tarde.

3.3- Hospital de Noche: tratamiento de contención a usuarios que presenten vulnerabilidad sociosanitaria.

3.4- Casa de Medio Camino: tratamiento de inicio del proceso de reinserción, ya sea desde una internación o desde uno de los 3 últimos dispositivos.

3.5- Casa Amigable: centro de tratamiento ambulatorio para menores de edad que contemple la reinserción escolar como parte del tratamiento integral.

3.6- Tratamiento Domiciliario: contemplado dentro de la Ley como otra modalidad de abordaje, que aún no se implementa en ningún organismo público, y que consiste en el abordaje de la familia in situ.

4) **Reinserción**: esta modalidad deberá trabajar en red entre los diversos organismos facilitadores de la efectiva reinserción socio-laboral-educativa-cultural y familiar del usuario de drogas psicoactivas, a fin de prevenir potenciales recaídas en el uso de sustancias, proponiéndoles a esos exusuarios la búsqueda de un proyecto de vida saludable.

5) **Grupos de seguimiento**: para continuar con la asistencia de las personas que se encuentran en remisión de la enfermedad y desean seguir vinculados a un espacio terapéutico.

El mundo académico, los responsables políticos y la comunidad en general deben articular propuestas que permitan diseñar espacios interdisciplinarios de acuerdos mínimos, en pos de asegurar el acceso a la salud y el desarrollo integral de las personas. Las políticas en adicciones son un desafío para encontrar respuestas a la complejidad de esta problemática actual.

Actualización de la Evolución de las Propuestas (a junio de 2018)

Se considera de fundamental relevancia la Declaración de la Emergencia Nacional en Materia de Adicciones presentado por el Sr. Presidente de la Nación, en la que se describieron tres ejes:

- Aumento de presupuesto para SEDRONAR.
- Articulación con los Ministerios de Salud, Trabajo y Desarrollo Social.
- Focalización en la demanda a través de programas de prevención escolar y visibilización de la problemática del consumo.

Las políticas planteadas se enmarcan en las recomendaciones de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) 2016 como espacios claves en las estrategias a desarrollar ante la demanda de drogas. Compartimos el enfoque que pone el énfasis en el sujeto y no solo en la sustancia. Se está desarrollando un enfoque integral y multidisciplinario, comprometiendo a organizaciones intermedias y a las distintas fuerzas políticas en el proyecto. Evaluamos muy positivamente los pasos que se están dando generando espacios de intercambio, plurales e interdisciplinarios, para trabajar la temática (Ej.: Mesa de Diálogo CABA, Comisión de Científicos Asesores de la Comisión de Prevención de Adicciones de la Cámara de Diputados, Comité Ético Científico de SEDRONAR).

El trabajo desarrollado por la SEDRONAR ha sido muy valioso. A continuación, describimos los principales avances:

- La recuperación del Consejo Federal de Drogas (COFEDRO), coordinando con las provincias las acciones que mejoren la calidad y multiplicidad de servicios de atención, aunque no todas las provincias responden con acciones concretas a los lineamientos nacionales.

• La creación de un Consejo Asesor Ético Científico en la SEDRONAR, que promueve la pluralidad de voces, lo cual permite modificar y ajustar las decisiones a través del consenso.
• La presentación del Observatorio Argentino de Drogas del informe desarrollado en el estudio nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas (Argentina, 2017). A partir de los datos obtenidos, se genera evidencia para poder elaborar estrategias de abordaje. Se debe partir de datos de la realidad, no de creencias.

• Se está desarrollando el Programa de Prevención y Asistencia en el Ámbito Laboral liderado, por SEDRONAR junto con el Ministerio de Trabajo y la Cámara de Diputados.

• Se implementó desde SEDRONAR el Programa de Certificación a Organizaciones Laborales que trabajan los consumos problemáticos en sus instituciones haciendo de estos ámbitos más saludables y seguros.El objetivo es jerarquizar y visibilizar el trabajo en la prevención de distintas instituciones pioneras en la Argentina, reconociendo el trabajo y compromiso diario para mejorar la calidad de vida laboral de sus trabajadores siguiendo las recomendaciones para la evaluación de programas preventivos del Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (COPOLAD).

• Se presentó oficialmente el Sistema de Alerta Temprana (SAT), que integra todos los entes que intervienen en la recepción de datos de consumo. Destacamos el desarrollo de redes intergubernamentales e interministeriales para generar acciones coordinadas.

• Se está realizando la coordinación de la SEDRONAR con la Dirección de Políticas Universitarias para realizar proyectos conjuntos con universidades nacionales públicas y privadas en el marco del programa “La Universidad se Involucra”.

Entre los puntos pendientes están los que se ennumeran a continuación:

• El Programa Integral de Prevención del Alcoholismo que incluya a la publicidad y a los medios de comunicación. No se cumplen las disposiciones de la Ley 24.788 en cuanto a las normativas vigentes de restricción para la venta y la publicidad: Cero alcohol al conducir. Alcohol cero en el embarazo. Se evidencia avances en la Ciudad de Buenos Aires lo que marca una tendencia a ocuparse del rol de la publicidad en la prevención.

• Debe sostenerse con los recursos económicos necesarios, la iniciativa presentada por el Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Salud Mental y Adicciones, que ofrece a las provincias subsidios para sustentar proyectos de prevención comunitaria y creación de centros de rehabilitación en ciudades del interior.

• Es necesario continuar trabajando en los ajustes a la Ley de Salud Mental. Se propuso suspender el cierre de los centros de atención monovalentes (aunque el Congreso de la Nación no está teniendo en cuenta este tema), así como también es necesario avanzar en la modificación del Órgano de Revisión Nacional poniendo su Coordinación en el área de Salud.

Analizamos como aspectos que necesitan un esfuerzo para sostener estas propuesta los siguientes:
Programas de prevención para la niñez y la adolescencia (en articulación con la Ley 25.586 de Educación en Prevención de Adicciones): comenzó a implementarse en algunos barrios de la Ciudad de Buenos Aires.
Programas de prevención en distintos ámbitos: poblaciones vulnerables, escuelas, contextos de encierro, cultura y deporte.
Programa de Tribunales en Tratamiento de Adicciones (propuesto por la Subsecretaría de Política Criminal).
Programas de tratamiento para consumidores de sustancias psicoactivas: se están elaborando protocolos para normalizar la atención, que incluyen no solo a efectores de salud, sino también a trabajadores sociales y a las Fuerzas de Seguridad, entre otros. Se están desarrollando auditorías y controles para la habilitación de centros privados de tratamiento. Debería

incluirse en el Programa Médico Obligatorio (PMO) y en los protocolos de tratamiento de adicciones la medicación aprobada por la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA, por sus siglas en inglés) para el tabaco y el alcohol.
Debe continuarse la coordinación entre los Ministerios de Trabajo y de Educación, y la SEDRONAR en el desarrollo de políticas para la reinserción educativa, laboral y social de los pacientes en rehabilitación.

Es importante evitar que se prioricen políticas de reducción de daños en detrimento de la prevención. Es necesario fortalecer el debate antes de que avancen proyectos de legalización del consumo de cannabis, del "consumo seguro o consumo responsable".

El Ministerio de Salud de la Nación ha implementado nuevas propuestas de Tratamiento en el Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones (ex CENARESO), institución que ha tomado la capacitación de profesionales de la salud de todo el país como una de sus tareas relevantes. Entre las propuestas se destacan: una Residencia Hospitalaria multidisciplinaria; servicios descentralizados en distintos barrios de alta vulnerabilidad social para acercar el tratamiento a la comunidad; extensión del área de tratamiento a menores de edad en el hospital; consolidación de un Centro de Referencia Nacional tanto en el funcionamiento asistencial como en la dimensión científico-técnica, estableciendo articulaciones con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil de todo el territorio nacional; implementación de un programa de becas de investigación, con el objetivo de generar conocimiento científicamente válido sobre las patologías del consumo, a los fines de promover espacios de intercambio con profesionales de todo el país.

Los aspectos que evaluamos a continuación no han avanzado como es necesario:

- Trabajo en prevención convocando a medios de comunicación y publicidad para ajustar el cumplimiento de la Ley de Alcoholismo. Debería existir en los medios públicos un trabajo de sensibilización y concientización de los efectos nocivos de los consumos de sustancias psicoactivas.
- Necesidad de Hospitales Generales Polivalentes preparados

para atender adicciones y realizar programas preventivos.
Es imprescindible rever la medida que impulsa el cierre de comunidades terapéuticas, ya que se dejaría sin atención a una gran cantidad de población que recurre a estos centros de tratamiento por falta de servicios públicos que atiendan esta problemática.

• Desarrollo de modalidades de tratamiento que contemplen procesos de desintoxicación, tratamiento ambulatorio, reinserción y grupos de seguimiento.

Para afrontar las necesidades actuales, es vital aumentar los recursos de asistencia y hacerlos accesibles especialmente en el interior del país. Como se expresó en el Documento del año 2015, es necesario sostener y hacer posibles las Políticas Públicas de Prevención y Tratamiento de las Adicciones brindando los recursos humanos, técnicos y económicos que requiere una situación que se transforma día a día en uno de los problemas más grandes que tiene nuestro país.

Políticas de Seguridad

Introducción

Desde el último estado de situación plasmado en la anterior edición, que contemplaba un diagnóstico al 2015 y una serie de propuestas efectuadas por cada una de las comisiones que integran el OPRENAR, sin duda, en lo que atañe a los aspectos inherentes específicamente a las políticas de seguridad con relación al narcotráfico, se han producido una serie de avances que, desde la tarea crítico-científica que desarrolla el Observatorio, resultan alentadores y marcan una superación en lo que respecta a la voluntad y acción políticas del Gobierno nacional en dicho aspecto.

Dentro de los progresos alcanzados, y que irán describiéndose en el presente informe, a guisa introductoria, resulta preciso destacar la apertura y coordinación que se viene observando entre la labor desplegada por el Gobierno nacional y las provincias argentinas. Ello no es un dato menor en el entendimiento de que, en la lucha contra el narcotráfico, la decisión que demuestra el Gobierno nacional actúa como una suerte de verdadero paraguas de política criminal vital para movilizar y estimular a las jurisdicciones provinciales a comprometerse con esa trascendental faceta del quehacer institucional. Aun así, esta Comisión entiende que debe fomentarse una mayor intervención de las administraciones municipales, comenzando por capacitar a las autoridades y dotarlas de mayores recursos económicos.

Evaluación

1.- Es necesario resaltar, en función de las consideraciones preliminares efectuadas precedentemente, que aún se observa una carencia en la visión y acción preventivas, principalmente desde la órbita social y educativa, tal como lo destacan las respectivas comisiones. Pero debe señalarse, casi como un principio rector en materia de seguridad, que la prevención es la columna vertebral en cualquier esquema de seguridad y, obviamente, también en materia del narcotráfico. La mejor política de seguridad se lleva a cabo mediante acciones preventivas a fin de ver lo que otros no ven, observando el bosque por encima del árbol. Se trata de analizar los "porqués" desde la entraña misma de los factores de riesgo.

2.- Dando por sentado que fuera este un principio fundamental de las políticas de seguridad ciudadana en general, y en particular del enfoque integral que para el OPRENAR debe prevalecer en el tratamiento institucional del narcotráfico, existen dos medidas: una de reciente y progresiva ejecución y la otra en proyecto en el Parlamento que entendemos tienden a ir en la correcta dirección de un abordaje holístico.

La primera de las medidas se está llevando a cabo en cumplimiento de la Resolución Nº 046/16 del Ministerio de Seguridad de la Nación a través del Programa "Barrios Seguros". Tiene un alcance nacional y busca reducir el delito y la violencia fortaleciendo la capacidad institucional para atender las demandas relativas a la vulnerabilidad social.

Esta iniciativa es coordinada por la Subsecretaría de Participación Ciudadana y tiene como principal finalidad consolidar el bienestar integral y la seguridad en barrios vulnerables con altos índices de conflictividad social mediante la prevención del delito, el combate de la criminalidad organizada y la lucha contra el narcotráfico, y será llevada a cabo progresivamente en todo el país.

El Programa "Barrios Seguros" consta de tres etapas, a saber:
La primera de diagnóstico, en lo que se refiere a la elección territorial y al relevamiento estadístico y situacional. La segunda etapa, de "intervención comunitaria", trata el componente de la prevención del delito y la violencia; tiene como objetivo atender las variables multidimensionales de cada barrio en donde se actúe, en una articulación entre todos los niveles de las instancias institucionales y la participación activa de la sociedad civil y el sector privado. En esta etapa se constituirán las Unidades de Prevención Barrial, que son grupos especializados integrados por Fuerzas Federales de Seguridad (Gendarmería, Policía Federal y Prefectura), cuya finalidad está enfocada en la prevención del delito y la violencia a través de la resolución pacífica de conflictos, privilegiando el vínculo de dichas fuerzas con la sociedad civil. Por último, la tercera etapa echa anclas en la permanencia territorial. Se comenzarán a desarrollar estrategias de urbanismo social diseñadas en conjunto con la ciudadanía, tales como las llevadas a cabo en el Barrio 31 (ex Villa 31) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es importante señalar que, aun cuando el Programa resulta estimulante y va en dirección con las nuevas perspectivas y lineamientos de las políticas contra el delito y la violencia –que desde su génesis viene planteando el OPRENAR–, lo cierto es que hasta el presente se ha priorizado la constitución de Comités Operativos Conjuntos, compuestos por las Fuerzas de Seguridad Federales, la Justicia y los servicios penitenciarios provinciales, cuya finalidad es reducir la criminalidad organizada (narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, lavado de dinero y terrorismo).

Entendemos que es fundamental emprender tal accionar, sobre todo, en lo relativo al intercambio de información, controles de rutas y operativos antidroga, pero insistimos en que no puede haber una diferencia temporal sustancial entre la actividad reactiva y la preventiva. Hay que promover la necesidad de focalizarse en los factores de riesgo para desarrollar una política pública de seguridad exitosa. También resulta necesario destacar que en algunos territorios en donde se efectúan estos operativos –más allá del riesgo que conllevan para la integridad física de los miembros de las Fuerzas que intervienen– debe actuarse con ciertos cuidados a fin de no estigmatizar a la mayoría de los ciudadanos que habitan en dichos espacios y efectuar las intervenciones en los lugares en donde se formularon denuncias y se llevaron a cabo las labores de inteligencia previa.

La segunda iniciativa, que continúa en la misma orientación social, se conoció a través de la Ministra de Desarrollo Social de la Nación al anunciar medidas de mejoras urbanísticas en 4228 villas y asentamientos de todo el país, en donde habitan 3.500.000 de personas, que han sido relevados por el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (Renabap) creado por Decreto 358/2017, y cuyo tratamiento actualmente se encuentra en la.

Cámara de Diputados de la Nación.
A través de la iniciativa parlamentaria se declara de "interés público" el régimen de integración sociourbana de los barrios populares identificados por el referido Registro y se establece que "será la Agencia de Administración de Bienes del Estado la que actuará como sujeto expropiante, es decir, que individualizará los bienes inmuebles a expropiar incluidos en el Renabap". El proyecto, consensuado con el Poder Ejecutivo

Nacional, lo impulsan los jefes de las bancadas que conforman la coalición oficialista y no solo se dirige a la construcción de planes de vivienda con urbanización integrada, sino que también prevé la entrega de títulos de propiedad a sus habitantes. Todavía no se conocieron precisiones sobre el presupuesto que demandaría la propuesta ni los tiempos de ejecución.

Ambas acciones no solo son apoyadas por el OPRENAR, sino que también ameritan un seguimiento pormenorizado de la evolución de dichos Programas de mediano y largo plazo.

3.– En cuanto al diagnóstico, del análisis del Observatorio resulta destacable la labor desplegada por el Gobierno nacional en los primeros dos años y medio de gestión. Tal como lo hemos sostenido y requerido desde esta Comisión, en toda política pública, para tener un rumbo adecuado que se enfoque en las problemáticas que deben abordarse, es prioritario confeccionar un cuadro de situación científico e integral del narcotráfico en el país, tanto desde la perspectiva de la oferta (narcotráfico) como de la demanda (consumo).

En este sentido el Gobierno nacional viene elaborando y fortaleciendo tres herramientas imprescindibles:

• La Encuesta Nacional de Victimización: anualmente, a partir del 2016, es confeccionada por el Ministerio de Seguridad de la Nación, con la metodología de la ONU, e incluye un capítulo específico sobre narcotráfico.

• La encuesta nacional anual generada por la SEDRONAR sobre el consumo de estupefacientes, que ha ido superándose en su calidad informativa y que resulta un insumo muy importante para mejorar la focalización de las estrategias.

• Por último, se ha elaborado el Mapa Federal Georreferenciado con relevamiento de rutas, hidrovías, espacio aéreo, aeropuertos, pistas clandestinas, terminales ferroviarias y transporte automotor, y trazabilidad de equipajes y encomiendas. Resulta un mecanismo fundamental para la fijación de metas operativas y de control de gestión.

Y en lo que respecta a los aportes del sector privado, el Gobierno también se nutre de los datos que proporcionan el Barómetro del Narcotráfico y las

Adicciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, de gran valor científico.

4.- Con respecto a la capacitación de las Fuerzas Federales de Seguridad, el OPRENAR sostuvo en su anterior informe que debía perfeccionarse y dejarse de lado esa suerte de vetusta y desplazada ideología minoritaria que aboga que ello sería enajenar parte de nuestra soberanía y poner en peligro nuestras instituciones democráticas. En pos de una mejor capacitación a través de otras Fuerzas de Seguridad con gran experiencia en estas intervenciones, se abrieron la mente y las compuertas del Gobierno. La globalización requiere de cooperación, más aún en lo que respecta al narcotráfico como a los demás delitos complejos.

En la tarea preventiva, operativa y de inteligencia, la capacitación es uno de los aspectos en donde se ha mostrado un mayor progreso, al haberse alcanzado en los dos últimos años un 500% más de miembros de las Fuerzas Federales en materia de narcotráfico.

En dicha orientación se suscribieron convenios con el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de la Nueva Sorbona (París III) y un acuerdo con el Instituto de Altos Estudios de Seguridad y de Justicia francés (INHESJ). Este último Instituto ha dictado un seminario de formación para una treintena de oficiales superiores y de altos funcionarios argentinos sobre la estrategia global de lucha contra el narcotráfico en Argentina. Además, otras acciones de instrucción se están llevando a cabo por el INHESJ para los cuadros intermedios de las cuatro Fuerzas Federales argentinas de Seguridad, con el fin de contribuir a la armonización entre la reflexión estratégica y la conducta operacional en el seno de las autoridades de la seguridad argentinas.

También se han recibido capacitaciones en materia de narcotráfico de la Administración para el Control de Drogas (DEA), de las policías italiana, francesa y colombiana, tanto en materia operativa como estratégica y de inteligencia. Es necesario hacer énfasis, asimismo, en la permanente capacitación que se brinda a las fuerzas provinciales, jueces y fiscales sobre el narcomenudeo, una modalidad delictiva que, por su enorme crecimiento territorial, sus múltiples consecuencias en la salud de la

población y el incremento de conductas violentas, hace estragos en el cuerpo social argentino. También debe mencionarse la tarea que desarrolla la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR), dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación, en tanto dispone los enlaces y acciones interinstitucionales con organismos especializados en la materia con la finalidad de mejorar las investigaciones y el juzgamiento de los casos relacionados con la criminalidad organizada en materia de narcotráfico.

Por último, es preciso destacar que también el Ministerio de Seguridad de la Nación, a través de la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico, viene trabajando con el Proyecto CRIMJUST implementado por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y la Delincuencia (UNODC) en asociación con INTERPOL y Transparency International, que tiene financiamiento de la Unión Europea, tendiente al fortalecimiento de la investigación criminal y la cooperación judicial en la ruta de la cocaína en América Latina, el Caribe y África Occidental.

Es preciso destacar que se actualizaron los contenidos curriculares de las Fuerzas Federales que, a la sazón, también desembocó en una renovada oferta de capacitación para las fuerzas policiales provinciales.

Dentro del contexto policial, continúa siendo una deuda generalizada, tanto del Gobierno nacional como de la mayoría de los Gobiernos provinciales, la falta de una óptica estratégica sobre la creación de una policía de proximidad de calidad que se instale en todas las provincias argentinas. En tal sentido, la Policía Barrial en la provincia de Córdoba se ha constituido en un modelo de referencia ya no solo para nuestro país, sino para la región latinoamericana. Dicho arquetipo policial resulta un instrumento de gran aporte en la tarea investigativa preventiva barrial en lo que respecta al narcomenudeo y, asimismo, en la tutela primaria del consumidor. En los cuadrantes en donde tiene presencia en la provincia mediterránea, se verifica una reducción significativa de la delincuencia en general.

Uno de los principales flagelos que vive la comunidad mundial es el narcomenudeo y la gran red de consumo que genera. A lo largo y ancho de los países, se suman los adictos y se multiplica la violencia. Este ilícito

negocio modifica los espacios públicos, conquista territorios, aumenta su poder de organización, de redes, de tecnología y hasta de capacidad de fuego amenazando a la población en general.

Sin embargo, el divorcio que aún existe entre los cuerpos policiales y la comunidad complica la identificación de estos grupos y la telaraña de negocios que engendran, pues esta división favorece el miedo y la expansión criminal. Esto queda salvado en gran medida al reconciliar a la comunidad con su policía mediante la puesta en marcha de programas y especializaciones en proximidad social.

La Policía Barrial, precisamente, teje el vínculo de comunicación con estrategias de proximidad y confianza para recopilar información suficiente que lleve a las brigadas de investigación a identificar grupos de narcomenudistas y, eventualmente, a desmantelarlos. Adicionalmente, este acompañamiento ciudadano lleva a detectar a tiempo otros fenómenos sociales que pueden ser debidamente prevenidos.

La proximidad policial con enfoques eminentemente preventivos tiene, además, la aptitud de identificar al consumidor para que sea derivado a los órganos de salud y, así, consigue ir debilitando el mercado de drogas ilícitas. Paralelamente, la policía de cercanía también reconoce grupos de jóvenes vulnerables que pueden ser víctimas o victimarios de este fenómeno, interviniendo en auxilio y tutela en pos de alejar a la juventud del consumo y del delito. La proximidad coproduce seguridad y administra espacios libres de adicciones.

5.- En lo que respecta a la pugna por ir menguando la comisión de conductas corruptas en el seno de las Fuerzas Federales de Seguridad, aspecto vital para afrontar con acierto y transparencia la lucha contra el narcotráfico, desde el Ministerio de Seguridad de la Nación se han adoptado dos medidas que dan muestra que dicha cuestión resulta de sumo interés para el Gobierno. Por un lado, nos referimos a la creación de la Dirección de Control de Integralidad de las Fuerzas de Seguridad, con un sistema de auditorías internas y de declaraciones juradas patrimoniales obligatorias por parte de la totalidad del personal de las Fuerzas Policiales y de Seguridad. Las declaraciones contienen información relativa a

sus bienes, los de sus cónyuges o convivientes y/o hijos menores no emancipados. A dicho organismo le compete el análisis y seguimiento de las cuestiones vinculadas a la transparencia, la legalidad y el ejercicio de la ética a través del cumplimiento del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. También realiza un permanente control toxicológico de estupefacientes a los miembros de las fuerzas operativas.

Por otro lado, se instauró la Dirección de Investigaciones Internas, cuyas principales funciones son las de intervenir en las investigaciones inherentes a las denuncias que se efectúen, confeccionado los sumarios pertinentes y efectuando las averiguaciones correspondientes y de oficio respecto de hechos o actos de corrupción, sobornos, enriquecimientos ilícitos o faltas a la normativa de ética pública presuntamente cometidos por agentes o funcionarios de las Fuerzas Policiales y de Seguridad. Esto sin perjuicio de la actividad de las áreas competentes en materia de investigación de cada una de las fuerzas y/o de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y/o de las causas que tramiten por ante el Poder Judicial y/o el Ministerio Público competente.

Dentro de este esquema de control, se viene advirtiendo una sana y firme rigurosidad. En 2017, un 10% de los hechos denunciados fue por complicidad del uniformado con el narcotráfico, y otro porcentaje similar, por enriquecimiento ilícito. El OPRENAR seguirá con celo la gestión que llevan adelante ambos organismos de contralor.

6.- Ingresando en los aspectos relativos a la cooperación internacional, también se han adoptado medidas adecuadas, principalmente en lo que concierne a la firma de acuerdos con los países limítrofes o cercanos de la región, que ya dieron muestra de resultados exitosos, sobre todo con Brasil, Paraguay, Bolivia y Perú.

En la misma materia, debe indicarse que, hasta la fecha, no se avanzó en otorgarle dinámica al Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, creado como instancia permanente de la UNASUR. Si bien ello no depende de una acción unilateral del país, los socios regionales tampoco movilizaron dicho organismo. Ni siquiera los países miembros han tomado la iniciativa de convocar en la temática a los países del MERCOSUR

a fin de consolidar un bloque dinámico. La Argentina podría, tal vez, tomar la delantera.

Sin embargo, se torna preciso informar que se llevaron adelante tres reuniones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Unidos (OEA), en cuyo seno funciona el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), de gran aporte científico sobre los distintos temas que aquejan a los países de la región.

7.- En lo que se refiere a la tutela de nuestras fronteras, otro acierto se produjo a través de la firma del decreto presidencial 27/2017 que dispone la transferencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad de la órbita del Ministerio del Interior al de Seguridad, más precisamente a la nueva Secretaría de Fronteras que fuera creada por el decreto 15/2016, que podrá revisar el alcance geográfico de la Zona de Seguridad de Fronteras según las actuales realidades del delito trasnacional y proponer las modificaciones normativas que correspondan a fin de enfrentar los actuales desafíos de seguridad de fronteras de una manera acorde con lo dispuesto por la Ley de Seguridad Interior.

Continuando en dicha dirección, a través del decreto 253/2018 el Gobierno nacional reformó la legislación fronteriza que data de 1944 y sus posteriores modificaciones, estableciendo mediante una serie de anexos una franja de 100 a 150 kilómetros desde el límite externo hacia el interior en el que actuarán las Fuerzas de Seguridad

De la letra de dicha normativa, surge que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tendrán tareas concretas de logística, comunicaciones y aviación para acompañar a la Prefectura, la Gendarmería y la Policía Federal en la lucha contra el narcotráfico, y en tareas de seguimiento de eventuales grupos terroristas. El OPRENAR se encuentra a la expectativa de que se explicite en detalle cuáles serán las tareas puntuales que desarrollarán las Fuerzas Armadas, a fin de exponer su criterio al respecto, en razón de la existencia de la Ley de Defensa que prohíbe expresamente que ellas cumplan tareas de seguridad interior. Y también habría que modificar, eventualmente, la Ley de Seguridad Interior a fin de incorporar de manera

explícita tal posibilidad. Aclarados que fueren los extremos de las reformas que se anunciaron, el Observatorio aportará su valoración técnica.

Mientras todo ello viene sucediendo, la estrategia del Gobierno nacional resulta, al menos, contradictoria. El OPRENAR ya se expidió en anteriores informes y luego de un minucioso trabajo de relevamiento, en orden a la necesidad de contar al menos con mil quinientos hombres más de Gendarmería Nacional a lo largo de nuestras fronteras. Lamentablemente, ante el permanente requerimiento proveniente principalmente de muchos intendentes del conurbano bonaerense y de las autoridades de la ciudad de Santa Fe y Rosario, se vienen trasladando efectivos de dicha Fuerza a esos destinos y muchos otros.

8.- El razonamiento crítico del OPRENAR impone poner de relieve que es necesario otorgarle al país, en un futuro no muy lejano, una Ley de Seguridad Nacional, basada en una agenda de riesgos a fin de propiciar el crecimiento sostenido de nuestra nación.

9.- En lo que respecta a la tecnología, el Plan dispone "consolidar el Sistema Nacional de Radarización para interconectar los 24 distritos las 24 horas del día; aumentar cantidad y capacidad operativa de escáneres en el territorio; montar un sistema de fronteras inteligentes que integren tecnología y recursos humanos; dotar a las Fuerzas de Seguridad nacionales y provinciales de radares, drones, sistemas 'morpho-touch' y toda innovación tecnológica adecuada". Según pudo corroborar la Comisión, algunas de las medidas ya se cumplimentaron, principalmente en lo que respecta a los radares, y otras se encuentran en pleno trámite administrativo y con los expedientes en curso. Asimismo, se han adquirido cincuenta escáneres nuevos para los aeropuertos y reparado varios para ser utilizados en rutas terrestres. No se ha sancionado aún una Ley de Derribo o Control del Espacio Aéreo, con las garantías que el Observatorio ha señalado en su primer informe. Tampoco se encuentran operables aún los interceptores para los cuatro puntos de frontera. Sin dudas, se encuentra muy debilitada la provisión de aviones para los fines indicados. Hasta la actualidad, solamente se ha aplicado un par de veces el decreto 228/2016. A su vez, en las fronteras fluviales, se han adquirido lanchas de patrulla rápida que posibilitan un mayor control de la Prefectura Naval.

10.- En lo que se refiere a la creación del Consejo Federal de Precursores Químicos propuesto por el Presidente cuando lanzó el plan "Argentina sin Narcotráfico" (30 de agosto de 2016), la iniciativa se cristalizó en septiembre del mismo año mediante la sanción de la Ley 27.283.
Se trata de un avance en dicha temática pues le otorga alcance federal a la política de control de precursores químicos, por lo que se entiende imprescindible la cooperación interjurisdiccional.

Por demás, a través de lo que prescribe la referida Ley, se están coordinando acciones con el Registro Nacional de Precursores Químicos a los fines de un control más exhaustivo de las empresas y, de ese modo, profundizar la fiscalización en la detección de sustancias lícitas e ilícitas que llevará al desabastecimiento de los laboratorios y las cocinas de drogas, lo que constituye un factor primordial de prevención al cercar los recursos destinados a actividades ilícitas.

Por último, en el mes de octubre de 2016, se sancionó la Ley 27.302 que prevé el "desvío ilegítimo de precursores químicos para la fabricación de estupefacientes y la elaboración y actualización periódica de listados de precursores químicos, sustancias o productos químicos que puedan servir de base o utilización para elaborar estupefacientes".

En relación a la trama bajo análisis, cabe señalar que se vienen dictando cursos de capacitación en esta temática, tanto a las Fuerzas de Seguridad como a las cámaras empresariales que representan a los rubros que tienen injerencia en alguna etapa de producción, comercialización y transporte de precursores químicos.

11. - El Gobierno no instituyó una Agencia Federal Antidroga –tal como lo propuso el OPRENAR– , sino que la inteligencia (también en orden al narcotráfico) está a cargo de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) creada por Ley N° 27.126. Este organismo, en julio de 2016, lanzó el Programa de Formación de Agentes de Inteligencia, principalmente para fortalecer la lucha contra los delitos federales complejos, como el narcotráfico y la trata de personas, entre otros, muchos de ellos vinculados y nutridos por el narcotráfico.

Se crearon los Centros de Inteligencia Criminal Regionales (CICRE), cuyo principal objetivo es descentralizar la lucha contra el crimen organizado en general y en particular el narcotráfico. Se establecerán siete Centros en las regiones del Noroeste (NOA), Centro, Nordeste (NEA), Cuyo, Buenos Aires, Patagonia Norte y Patagonia Sur. Ya se comenzó con las provincias de Jujuy (NOA), La Pampa (Centro), Chaco (NEA) y Patagonia Sur. Se tiene en agenda la apertura de un CICRE más en lo que resta del año, para concluir con los dos restantes en la primera mitad del año 2019. Es necesario destacar que la estrategia diseñada por el Poder Ejecutivo Nacional –a resultas de las permanentes e importantes incautaciones de drogas que se han venido llevando a cabo y el desbaratamiento de organizaciones criminales del narcotráfico, así como las tareas de inteligencia que se vienen efectuando–, da muestra de un mejoramiento en dicha área, producto principalmente de la capacitación de las Fuerzas de Seguridad Federales ya explicitada y de una mejor coordinación entre estas y la Justicia federal.

12.- Para otorgarle la mejor cobertura y abordaje a esa verdadera plaga que se extiende a lo largo y ancho de todo el territorio nacional que es el narcomenudeo, entendemos que se requiere del desarrollo de programas de crianza saludable, primera infancia, contención familiar, de mediación comunitaria, de capacitación de oficios, de empleo, trazas transversales de inteligencia emocional en las escuelas, prevención educativa, programas deportivos, infraestructura básica, acceso a la salud y a la vivienda, entre algunos ejemplos de políticas públicas preventivas a seguir que se erigen en el camino más propicio y eficaz para atender la problemática.

Sin dudas, como premisa fundamental (y a la que le atribuimos la condición de ser una política en sí misma) se encuentra la participación ciudadana en todo su esplendor, en tanto instrumento de cohesión social y como cogestionadora de las estrategias de seguridad y prevención del delito y la violencia. Ello no significa despenalizar esta conducta, sino tener la capacidad de diferenciar las diversas modalidades que de ella se desprenden. Por demás, se trata de medidas de prevención que tienen como principal objetivo recuperar socialmente el uso y la ocupación territorial como entorno de construcción de ciudadanía cohesionada, pacífica y saludable. En tal sentido, cabe destacar el trabajo que viene

desplegando desde fines de 2015 la provincia de Córdoba, a través del Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito que, sin perjuicio de una permanente labor interministerial en territorio, la descentralización geográfica en cuadrantes y esos verdaderos ámbitos democráticos de resolución de prioridades como son los Consejos Barriales de Prevención y Convivencia, muestra además una nueva "Policía Barrial" con un perfil y capacitación ya explicitados, juntamente con una Fuerza Policial Antinarcotráfico y el Fuero de Lucha contra el Narcotráfico, ambos dependientes del Ministerio Público Fiscal. Todo ello está brindando un abordaje sistematizado y coordinado en dicha temática, modelo en el país.

Actualización del Tablero de Control Ciudadano

A continuación se presentan las principales propuestas del OPRENAR, agrupadas a partir de las diferentes Comisiones. En los cuadros se puede apreciar el grado de avance logrado y las autoridades públicas a las cuales corresponde la responsabilidad de cada una.

Desde el Observatorio entendemos que la problemática del narcotráfico debe ser considerada prioritaria por las autoridades públicas para desarrollar una sociedad sana, que brinde oportunidades y promueva la cultura de trabajo y del esfuerzo como pilar del crecimiento y bienestar colectivo.

Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal

Política Pública	Responsable	Realizado	Sin realizar	Aclaraciones
Diagnóstico de recursos a disposición y recursos necesarios por jurisdicción a nivel de juzgados y fiscalías.	Consejo de la Magistratura		×	
	Ministerio Público Fiscal			
	Corte Suprema			
	Ministerio de Justicia			
Creación de nuevas fiscalías especializadas en narcotráfico en las jurisdicciones necesarias y dotar de recursos a la PROCUNAR.	Poder Ejecutivo		×	
Proceso de rápida incorporación de nuevas sustancias estupefacientes.	Poder Ejecutivo	✓		Si bien se actualizó la ley que permite la incorporación con mayor rapídez, se debe continuar trabajando para que el proceso sea más inmediato.
Capacitación obligatoria de jueces y fiscales en mecanismos de transporte y producción de estupefacientes y nuevas drogas, modus operandi criminales, metodologías de investigación.	Consejo de la Magistratura		×	
	Ministerio Público Fiscal			
	Corte Suprema			
	Ministerio de Justicia			
Modernización de la legislación vigente (Ley 23.737/89 y modificatorias) y regreso a un sistema centralizado en la Justicia Federal (Derogación Ley 26.052/05).	Poder Ejecutivo		×	

Prevención y Control del Lavado de Activos

Política Pública	Responsable	Realizado	Sin realizar	Aclaraciones
Sanción de una nueva Ley Penal Especial de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.	Congreso de la Nación		×	
Reformulación de las resoluciones de la UIF en el marco de los límites constitucionales, incluyendo un sistema de premios y castigos para los sujetos obligados que contribuyan activamente en la prevención del crimen organizado.	UIF	✓		
Creación de un organismo de control que supervise el desempeño de la UIF (con el objetivo de evitar la discrecionalidad de los sujetos a fiscalizar, los procedimientos sumariales y la proporcionalidad de las multas).	Jefatura de Gabinete		×	

Prevención Social y Educativa

Política Pública	Responsable	Realizado	Sin realizar	Aclaraciones
Plan Integral de Prevención Social (universal, selectivo e indicado) en diversos ámbitos de incumbencia.	SEDRONAR	✓		
Incorporación curricular de contenidos para la prevención de las adicciones en los tres niveles de la Educación Básica, en los Institutos de Formación Docente y en los Profesorados Universitarios.	Ministerio de Educación de la Nación Consejo Federal de Educación		×	Diseños curriculares desarrollados pero sin implementación a nivel nacional.
Diseño e implementación del Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas previsto en la Ley 26.586/09, cumplimiento de la Ley 21.126/92 y de la Ley 24.788/09 de Lucha contra el Alcoholismo.	Ministerio de Educación de la Nación		×	

Tratamiento y Rehabilitación del Adicto

Política Pública	Responsable	Realizado	Sin realizar	Aclaraciones
Ajustes a la Ley 26.657 de Salud Mental (que impacta de manera directa en el tratamiento de los usuarios de sustancias psicoactivas).	Congreso de la Nación		×	
	Ministerio de Salud			
Adecuación de los hospitales generales para la atención de usuarios problemáticos de sustancias psicoactivas y reconversión de los centros monovalentes en polivalentes (aseguramiento de los recursos materiales y capacitación) según lo establecido por ley.	Ministerio de Salud		×	
Desarrollo de modalidades de tratamiento que contemplen procesos de desintoxicación, internación, tratamiento ambulatorio,reinserción y grupos de seguimiento.	Ministerio de Salud	✓		
	SEDRONAR		×	

Políticas de Seguridad

Política Pública	Responsable	Realizado	Sin realizar	Aclaraciones
Encuesta de Victimización (con un capítulo especial de narcotráfico).	Ministerio de Justicia Ministerio de Seguridad Ministerio de Salud	✓		
Creación de una Agencia Federal Antidrogas.	Ministerio de Justicia Ministerio de Seguridad		×	Sin embargo, lo inherente al trabajo de inteligencia tuvo significativas mejoras mediante la estrategia desplegada por el Gobierno.
Creación de un organismo de contralor independiente de las Fuerzas de Seguridad (encabezado por un funcionario civil e integrado por un equipo mixto de policías y civíles) y creación de una Dirección de Control dependiente del Ministerio de Seguridad (y de los ministerios provinciales).	Ministerio de Seguridad Ministerio de Gabinete	✓		
Establecimiento de redes de cooperación internacionales y regionales, partiendo del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (instancia permanente de UNASUR).	Min. de Rel. Exteriores Ministerio de Seguridad Ministerio de Justicia Ministerio de Salud	✓		
Restitución del personal de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval en las zonas de frontera terrestre, fluvial y marítima (reclutar al menos dos mil nuevos agentes por fuerza).	Ministerio de Seguridad		×	Habiéndose reparado dos radares posicionados en la zona norte, podríamos concluir que el espacio aéreo de dicha zona está radarizado en un 100%, faltando aún completar la tutela en la zona centro-oeste y sur-oeste.
Radarización de la totalidad del espacio aéreo.	Ministerio de Seguridad Ministerio de Defensa		×	

Políticas de Seguridad (cont.)

Política Pública	Responsable	Realizado	Sin realizar	Aclaraciones
Adquisición de escáneres móviles.	Ministerio de Seguridad Ministerio de Economía	✓		En lo que respecta a escáneres se han adquirido 50 nuevos para los aeropuertos y se han reparado algunos para las rutas terrestres y otros están en reparación.
Sanción de una Ley de Derribo o Control del Espacio Aéreo.	Congreso de la Nación		×	
Fortalecimiento de la fiscalización local y la cooperación internacional en relación con el ingreso, fabricación y uso de los precursores químicos.	SEDRONAR - RENPPRE	✓		
Creación de unidades de policía de proximidad.	Ministerio de Seguridad Municipios		×	Única experiencia satisfactoria en Córdoba.
Creación de Consejos Barriales de Participación Ciudadana como herramienta clave para combatir el narcomenudeo.	Ministerio de Seguridad Ministerio de Salud Ministerio de Educación Ministerio de Desarrollo Social Municipios		×	

Integran el

OPRENAR

Observatorio de Prevención del Narcotráfico

Academia Nacional de Educación

Academia Nacional de Ciencias de la Empresa

Sindicato Argentino de Empleados y Obreros de la Enseñanza Privada

MEDICUS

Consudec

COORDIEP

FUNDACIÓN PASTORAL

CRUP

Facultad de Medicina

RADIO MARIA ARGENTINA

GRADIVA

ITBA

Instituto Universitario ESCUELA ARGENTINA DE NEGOCIOS

UAI Universidad Abierta Interamericana

FUNDACIÓN UADE

UNIVERSIDAD AUSTRAL

Universidad de Belgrano

UNIVERSIDAD CAECE

UCA

Universidad Católica de Córdoba

Universidad Católica de La Plata

UCASAL

UCES UNIVERSIDAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y SOCIALES

UCEMA

UCU Universidad de Concepción del Uruguay

UNIVERSIDAD FASTA

UNIVERSIDAD FAVALORO

UFLO UNIVERSIDAD DE FLORES

UK UNIVERSIDAD KENNEDY

UM UNIVERSIDAD DE MORÓN

UMSA UNIVERSIDAD DEL MUSEO SOCIAL ARGENTINO

UP Universidad de Palermo

UNISAL Universidad Salesiana Argentina

USAL UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

USI UNIVERSIDAD DE SAN ISIDRO DR. PLÁCIDO MARÍN

Sponsor

Santander Río