



NUEVA EPOCA – AÑO 1 – NRO. 1

# Penal y Estado

*Revista latinoamericana de análisis político criminal*

*Penal y Estado se propone como un lugar para el análisis, la reflexión, la crítica, el debate y la actualización de conocimientos sobre la política criminal.*

Junio 2019

**Director**

Tobías J. Schleider

**Secretario de redacción**

David Terroba Borodovsky

**Consejo Consultivo**

Alberto Binder

Diego García Yomha

Gustavo González

Gastón Pezzuchi

Marcelo Saín

Victor Moloeznik

Sidonie Porterie

Mariana Souto Zabaleta

María Eugenia Carrasco

**Comité de Redacción**

Tamara Peñalver

Alejandra Freire

Aldana Romano

Eugenio A. Camadro Jaureguy

Belén Falduti

María Eva Pavón Tolosa

**Diseño y Diagramación**

Julia Inchaurregui

Publicación del

**Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).**

Tel. Fax: (54-11) 4372-0570

Facebook: inecipargentina

Instagram: inecip\_argentina

Twitter: @inecip

[www.inecip.org](http://www.inecip.org)

**Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).**

Tel. Fax: (54-11) 4372-0570

Facebook: ILSED.org

Twitter: @ILSED\_org

[www.ilsed.org](http://www.ilsed.org)

Junio de 2019

### **Política de libre acceso**

Esta revista proporciona libre ingreso a su contenido, ello con el objeto de ofrecer al público acceso irrestricto a las investigaciones, fomentando la tarea colectiva de construcción y difusión del conocimiento científico.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son responsabilidad de sus autoras o autores, y no reflejan necesariamente la línea de pensamiento de la Revista o de las instituciones que le dan apoyo.

Las autoras y autores conservan sus derechos en su calidad de tales, pero licenciándolos bajo una *Creative Commons Attribution License* que permite a otras personas o instituciones compartir el contenido de sus trabajos bajo la condición de que sea reconocida de manera expresa la autoría y la publicación inicial en esta revista.

## Contenidos

<b>Palabras iniciales,</b> por Tobías J. Schleider .....	7
<b>Entrevista a Alberto Binder,</b> por David Terroba Borodovsky y Tamara Peñalver .....	9

## Artículos

<b>El régimen internacional de control de drogas, las «interpretaciones flexibles» y las incómodas iniciativas de regulación del mercado de cannabis,</b> por Mariana Souto Zabaleta .....	26
<b>Propuesta de plan político criminal para municipios en la Provincia de Buenos Aires para el abordaje del robo automotor,</b> por Victoria Gallo Llorente .....	57
<b>El sentido de la política pública de control de armas y desarme,</b> por Carola Concaro .....	81
<b>Trata y Explotación Sexual: fronteras del delito. Un análisis desde la perspectiva de la política criminal,</b> por Aldana Romano y Sidonie Porterie .....	98

## Investigaciones

<b>El robo de automotores como delito de mercado y su abordaje desde los gobiernos municipales. La experiencia en General Pueyrredon,</b> por Tobías J. Schleider y Mariano R. Villar .....	129
--	-----

## Reseñas

- Reseña bibliográfica: De militares a policías. La «guerra contra las drogas» y la militarización de Argentina (2018) de Juan Gabriel Tokatlian, Marcelo Fabián Saín y Germán Montenegro,**  
por Eugenio A. Camadro Jaureguy ..... 144

## Cultura

- El límite de la ficción,**  
por María Eugenia Carrasco ..... 153

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales (INECIP) y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) relanzan con este número la histórica revista Pena y Estado. El propósito de su resurgimiento es continuar con el estudio de la política criminal regional y contribuir, además, a la construcción de las bases de un nuevo análisis político criminal.

Pese a su importancia para la vida social, probablemente no exista otro campo de las políticas públicas donde los desarrollos teóricos sean tan escasos, y la ausencia de construcciones racionales para orientar esas políticas, más evidente. Deviene, por eso, imprescindible avanzar en la elaboración de enfoques rigurosos y fundados en evidencia, que sean, además, novedosos desde una perspectiva democrática e inclusiva y lejana a los discursos autoritarios y simplistas que suelen predominar en el sector.

El objetivo principal de la revista es consolidarse como un espacio de discusión, reflexión y difusión de contenidos teóricos y herramientas analíticas útiles para el diseño, la implementación, el seguimiento y la crítica de planes político criminales. En la misma línea aspira a constituirse, a través de su espacio web, en una base de información sobre programas concretos, que sirva para conocer y evaluar los resultados de experiencias aplicadas, con el foco en sus eventuales implementaciones futuras. Los esfuerzos están orientados, entonces, a hacer de la revista un espacio compartido de referencia regional en la temática.

La nueva Pena y Estado tendrá dos ediciones semestrales digitales y un anuario en papel. Contendrá artículos, entrevistas, traducciones de materiales de relevancia y reseñas bibliográficas. A partir de sus próximos números, contará con referato.

En esta etapa, he asumido la responsabilidad de dirigir la revista. Pero no me encuentro solo. Integran el equipo, por una parte, un Consejo Asesor formado por prestigiosos pensadores y gestores de la política criminal regional. Por la

otra, un Comité de Redacción que, con la orientación de su Secretario, dará vida a nuestra cotidianidad.

Estamos de regreso. Los invitamos a sumarse.

Tobías J. Schleider

# Entrevista a Alberto Binder sobre el relanzamiento de *Penal y Estado*

Por David Terroba Borodovsky y Tamara Peñalver

**PyE:** Buenas tardes, Alberto. Queríamos agradecerte por la entrevista. Estamos relanzando nuevamente la revista *Pena y Estado*, de la cual fuiste uno de sus fundadores, y queríamos preguntarte: ¿cómo fue el surgimiento de la revista en su momento?

**Alberto Binder:** Bueno, *Pena y Estado* en realidad es una revista que nace en España. Inicialmente es un proyecto que encaran Roberto Bergalli y Juan Bustos Ramírez (Chileno), dos grandes profesores de la generación anterior a la mía, que han sido referentes y son referentes que han dejado muchos discípulos. Ellos pretendían hacer una reflexión nueva vinculando la dogmática penal y la criminología, esa era la colaboración que podían hacer ellos dos. Juan Bustos venía con trabajos sobre la pena muy fuertes, tratando de pensar la pena desde categorías de izquierda, desde el marxismo, y Roberto Bergalli es uno de los grandes líderes históricos de la criminología. Los dos estaban en España porque eran exiliados de las dictaduras de Chile y Argentina. Ese proyecto, por circunstancias que no conozco muy bien, no pudo continuar. Quedó un número, el número cero o el número uno, donde hay artículos interesantes. Estoy hablando de los años 89, 90, con uno de los artículos principales de Ferrajoli sobre derecho penal mínimo.

Pero no salieron más que los dos números, y cuando Juan Bustos Ramírez se traslada a Chile y empieza a vincularse y trabajamos en algunos temas de la reforma, sobre todo cuando la reforma de la justicia penal tenía una dimensión «penal». Nosotros trabajábamos en la reforma de la justicia penal, pero también en muchos países como en El Salvador, donde en un principio se había pretendido hacer una reforma integral. Nosotros siempre decíamos «nos vamos a concentrar en la reforma procesal penal», que fue un proyecto muy ambicioso para otros grupos afines, y ahí estábamos trabajando en conjunto con Juan Bustos Ramírez. Y también, como ya se había restablecido la vía democrática y América Latina estaba en las discusiones sobre el poder judicial, como ellos no iban a continuar, a Juan Bustos Ramírez le digo: «mirá, en América Latina necesitamos una revista que nos

permita pensar la política criminal de un modo nuevo». Y, sobre todo, estábamos pensando en revistas que pudieran consolidar algo que se estaba restableciendo recién ahora, en ese entonces, que eran las redes de trabajo latinoamericanas.

Las redes de trabajo latinoamericanas habían tenido una época muy importante, sobre todo habían sido tejidas por los chilenos. Con el proyecto del Código Penal Tipo, con Jiménez de Asúa, y acá en el INECIP somos de alguna manera herederos, a través de Baigún, de muchos de los proyectos históricos de los trabajos de Jiménez de Asúa. Entonces esta idea de construir redes, desde el rol de la reforma de la justicia estábamos tejiendo ya redes, construyendo grupos en cada uno de los países.

También aparecen ideas sobre cómo utilizar una revista con prestigio de gente muy comprometida con la democracia, inclusive con el pensamiento de izquierda, y poder volcarlo sobre América Latina. Y ahí aparece una primera etapa de *Pena y Estado* con un número vinculado a distintos institutos en América Latina. Con una mirada de la Política Criminal todavía más recostada sobre el modelo Europeo, digamos, bastante distinto al que hoy estamos teniendo sobre la política criminal, pero con la idea de tener un pensamiento político sobre el problema del poder penal. Eso es lo que caracterizó a la segunda etapa de América Latina, ahí ponemos mucha gente de distintos países, se arma un grupo muy interesante acá en Argentina. Interviene gente que todavía está muy vinculada a los procesos de reforma, todo un grupo que trabajó mucho para la primera etapa de *Pena y Estado*. Y se produjeron muchos de los libros que están en la página puestos que eran números monográficos.

Esa revista luego se fue debilitando, pero no se fue debilitando porque perdió el interés, sino yo diría por dos razones. Por un lado, la idea de seguir trabajando al lado de la reforma de la justicia penal con una reforma integral del código penal, se debilita en América Latina. No solamente se debilita sino que deja de haber una mirada sobre la posibilidad de una construcción, de una legislación penal progresista. Claramente empiezan todas las discusiones del populismo penal, y eso hace que las redes que venían trabajando en una mirada amplia, nos refugiamos mucho más en la reforma de la justicia penal, que sí va avanzando y se va volviendo problemática. Porque si hay algo que caracteriza todo el avance de la reforma de la justicia penal es un progresivo descubrimiento de problemas y complejidades. Y eso hizo que se abandonaran un poco las reflexiones penales. La criminología

también va tomando otros rumbos, se va volcando más hacia el trabajo empírico y deja de ser una criminología que está discutiendo tan fuertemente con los modelos anteriores de legislación penal. Esas son las razones por las cuales se fue debilitando o, mejor dicho, los intereses llevaron hacia otro lado.

Hace algunos años se produce una nueva necesidad. Empezamos a ver que, mirando el sistema penal como un conjunto, la política criminal debía dejar de ser vista desde el enfoque normativista, que era el clásico, en donde pensar en política criminal era pensar en el «deber ser» –político, de izquierda o de lo que fuera– del derecho penal. Ese es el pensamiento de Bustos Ramírez o Alessandro Baratta, cuando habla de una política criminal de la clase obrera, o del mismo Baigún. Entonces empezamos a girar lentamente hacia una discusión sobre los problemas de eficacia en el sistema penal, es decir, abandonar de la mano de otros movimientos que se dan en Europa, lo que se llamó el realismo de izquierda y otro tipo de preocupaciones. Allí empezamos a decir: «Bueno, sin ninguna duda hay una agenda progresista vinculada con el sistema de garantías que no hay que abandonar en nada, pero hay una agenda también acerca de cómo organizamos, hacia dónde, los problemas de política criminal».

Es esa preocupación de fondo, y la aparición de nuevas herramientas de desarrollo de la política criminal, nuevos ministerios públicos, las reformas policiales, nuevas legislaciones, nuevas estrategias, nuevos fenómenos criminales, aparecen en toda América Latina y eso va haciendo que en muchos de los grupos que están vinculados a la reforma empiezan a tener una preocupación por la eficacia. Esa preocupación por la eficacia, que al principio es una preocupación y diría más pragmática, más de cómo organizamos el ministerio público, cómo organizamos la policía, cómo organizamos la prevención del delito, etc., lentamente va derivando—y esto en mi caso particular, yo mismo voy derivando fuertemente—hacia una preocupación teórica. Una preocupación teórica porque ante cada uno de estos problemas que aparecían en la práctica, uno buscaba donde estaba la teoría y se encontraba con que el derecho penal hablaba de una realidad normativa. La criminología, por suerte o en el mejor de los casos, te daba datos, o te criticaba lo que no funcionaba, pero había abandonado, por lo menos la criminología latinoamericana, la función prescriptiva de cómo organizar el poder penal.

El derecho procesal tampoco tenía una mirada de ese tipo, entonces lentamente vamos empezando a tratar de descubrir los problemas teóricos, entendiendo por descubrir, en el sentido de pensar con herramientas conceptuales más complejas, cada uno de los problemas en los cuales se juega el problema de la eficacia del poder punitivo, independientemente del sistema de garantías. El sistema de garantías tiene un desarrollo amplio, paralelo, porque está vinculado a la doctrina de derechos humanos que es distinta, es decir, quién, cómo, y respecto de quién vamos a usar el poder penal del Estado. Si hay que castigar a los «pibes chorros», si hay que castigar al arrebato callejero, a la criminalidad económica, a la gran corrupción, esos son debates que se han dado en Latinoamérica y hoy Latinoamérica está de lleno lanzada a ese debate.

Entonces esta tercera etapa, del relanzamiento de *Pena y Estado*, es una continuidad de todo lo anterior, con una reflexión sobre el poder penal, la búsqueda de una agenda progresista, de izquierda, democrática, una preocupación siempre política detrás de todas estas cosas. Ahora le sumamos a su vez una preocupación mucho más grande por el desarrollo del aparato conceptual que necesita el desarrollo de la política criminal. Una visión de la política criminal ya no como un «deber ser» del derecho penal de las normas, sino como un aditamento más complejo, que es el desarrollo de una de las políticas públicas del Estado.

**PyE: Y en ese sentido, justamente, en tus últimos trabajos, vos establecés una suerte de método para el diseño de la política criminal vinculándolo al campo de la política pública y ya separada de lo que es el derecho penal, el derecho procesal penal y la criminología. Ahora, ¿vos creés que en esta materia se presentan problemas similares a otras áreas a la hora del diseño de la política o se trata de un ámbito especial con sus propios problemas de diseño, implementación y seguimiento?**

**Alberto Binder:** Ambas cosas. En primer lugar, mi trabajo es en el fondo simple porque más que nada lo que busca es separar, hacer un trabajo de despeje, demostrando o tratando de mostrar cómo no podemos pensar la política criminal desde las categorías del derecho penal, desde las categorías del derecho procesal. ¡Estamos pensando todo muy confusamente! Y a la hora de pensar todo confusamente, eso se traslada en diseños confusos, en debates confusos y en una oscuridad general de todo este campo que está al servicio de la gran fortaleza histórica.

Esto que Baratta llamaba «el código penal histórico», es decir, que finalmente la tradición que tienen las instituciones de seguir haciendo siempre lo que venían haciendo antes, que es una tradición muy fuerte, viene apoyada por una doctrina difusa que no clarifica. Esa era la preocupación principal, demostrar cómo hay distintos tipos de disciplinas que hay que ir despejando. Esta realidad es simple, uno lo señala y es simple: esto es política pública porque es una actividad gubernamental organizada como cualquier otra actividad gubernamental o pública organizada, y en este caso muy fuertemente estatal.

Una vez que uno llama la atención—y, en mi caso, vengo llamando la atención mucho sobre eso—, empieza a crearse una nueva interdisciplina, la interdisciplina significa tener la audacia y la libertad de ir a buscar en otras disciplinas de un modo que no sea desordenado, cosa que el derecho penal nos tiene acostumbrados a una interdisciplina muy «trucha», muy superficial, porque echa mano a un concepto de sociedad, como cuando hablamos de prevención general, o de eficacia social, y hace lecturas superficiales de Luhmann, o de la criminología.

Entonces tratar realmente de hacer una disciplina mucho más precisa donde no inventemos el «agua azucarada» y tengamos la capacidad de resolver problemas. Lo que manda son los problemas, y los problemas son específicos: atrás de la tarea de educar un niño o de la tarea de meter en la cárcel a una persona, hay dos políticas públicas. La diferencia abismal que hay entre un problema y el otro es lo que da la especificidad, entonces de ahí en más nace todo un trabajo que creo que estamos desarrollando y yo creo que la revista debería estar al servicio de eso. Es un trabajo interdisciplinario rico, y libre, en tanto no se pierda la especificidad de los problemas. Aquí en esto tengo desde siempre una mirada tópica, es decir, lo que manda es el problema que tenés que resolver. Inclusive la teoría estará al servicio de una clara delimitación del problema, y tenés el problema de si te lo resuelve la filosofía, la sociología, la teoría de la administración, la teoría de la organización, la matemática, pero lo que manda es el problema.

Y los problemas que nosotros tenemos que enfrentar son muy concretos por una parte, pero muy poco analizados. A mí me sigue llamando la atención, por ejemplo, cuánta reflexión hay desde el punto de vista, llamémosle político-criminal, sobre la categoría de «delito» o crimen. Cuando vos empezás a analizarlo desde el punto de vista político-criminal, te das cuenta que esa categoría es absolutamente inútil, ¿cómo los problemas de

acompañar el proceso de emancipación de la mujer y la violencia de género pueden ser iguales que los problemas de evasión impositiva, o los problemas de espacio público? Podemos discutir enormemente y está bien ese debate sobre cuál es más importante, cómo se caracteriza, pero pretender que la política pública tenga que dar respuestas a todos estos fenómenos, bajo una categoría única, es un gran extravío. A mí me llama la atención que todavía muchas veces la criminología, y en especial la moderna, sigue tratando de resolver el problema de las causas de la criminalidad, y eso es preguntarte por las causas de una entidad absolutamente inexistente como la categoría de crimen.

Pero preguntarte las causas no tiene ningún sentido, entonces, a tu pregunta, podríamos decir que hay una enorme cantidad de problemas muy estudiados por otras disciplinas. Por ejemplo, hoy, con la política pública, la política criminal está sometida a fuertes influencias de los procesos de burocratización. Son los procesos de burocratización los que mantienen el reservorio de esa «política criminal histórica». Entonces, a quien niegue esto, en primer lugar, debemos contestarle que nosotros trabajamos y este instituto tiene una vocación permanente sobre trabajar con experiencias concretas, quien niegue esto es porque nunca se ha acercado ni a la policía, ni al ministerio público, ni a los tribunales: es permanente.

Ahora, los efectos que tiene sobre estos, y sobre la política especialmente, que es lo que más tiene, por ejemplo, la selectividad, es decir, el poder penal aplicado a una determinada clase social con prevalencia o exclusividad, son terribles en términos de los valores que nosotros sostenemos. Ese problema es específico, y, ¿quién puede prescindir a la hora de estudiar los procesos de burocratización que se dan en la justicia penal, de toda la inmensa literatura que hay sobre los procesos de burocratización en el Estado y en todas las otras políticas públicas? Sería estúpido. Lo nuevo, es que vos ves la mayoría de la literatura que tenemos y, salvo la gente que ha venido trabajando en antropología, o en metodología en los estudios de las organizaciones policiales, porque son grupos muy chicos, o de ciertos sectores de la criminología, en general el derecho penal dominante te habla de cosas que ni siquiera las vislumbra como importantes. Entonces, los problemas son particulares, los problemas deben ser localizados. Son innumerables, innumerables cantidades de problemas, cuando empezás a hablar de los problemas que están atrás de la política criminal desde cada uno de ellos, son innumerables.

Acá hay una analítica, yo siempre sostengo, todavía me parece que hay que construirla, que es del punto de vista político-criminal, necesitamos una analítica del fenómeno criminal bastante más sofisticada de la que hoy nos está dando la criminología. Desde el punto de vista político-criminal, yo no sé si en el tratamiento me sirve el concepto teórico de mercado de drogas, porque evidentemente el mercado de marihuana, o el de pastillas, tiene características muy específicas que yo necesito conocer. Entonces hay una analítica de los fenómenos criminales que tenemos que desarrollar, y ojalá la revista sirva para eso y en un diálogo más profundo. Así que ahí te contesto sobre las falsas tensiones que hay: tenemos que tener la capacidad de descubrir lo específico de los problemas y no generar de ahí las falsas especializaciones. Casi todos los problemas que enfrenta la política criminal los vas a encontrar en el análisis de políticas públicas.

**PyE: Y ahora, desde el lado de los actores que tienen que llevar adelante no solo el diseño, sino también la implementación de determinadas políticas, ¿cuán maduro creés que se encuentra hoy el sistema institucional de nuestro país y de la región para la implementación de políticas focalizadas en problemas criminales?**

**Alberto Binder:** Es una pregunta muy difícil, porque lo que hay es un problema que tenemos que estudiarlo, y para eso tenemos que estudiar las políticas públicas, que es el siguiente: si vos ves los últimos diez o quince años te das cuenta que hay un avance muy grande. Hoy tenés al Ministerio Público hablándote de persecución penal estratégica y cómo se ha instalado la idea de mercados criminales. Ahí yo creo que alguien podría decir: «Bueno, diez años, quince años, hay un avance de la introducción de ese tema»—pero inmediatamente se produce un fenómeno, que es cómo las instituciones, en un fenómeno de burocratización, convierten estas ideas en una cápsula bastante más cercana al placebo. Incorporan el discurso, te hablan, te dicen, pero vos ves que en última instancia van a las decisiones más elementales que hay que tener que son las etapas. Por eso es difícil de juzgar, hay una introducción, pero no nos tenemos que engañar, porque todavía las decisiones más elementales que hay que tomar no se toman en base a esa idea.

Por ejemplo, algo en lo que yo ahora me estoy poniendo muy firme es en este tipo de cosas: todos te van a hablar de persecución penal estratégica, pero cuando vos vas y le decís «te puedo demostrar que tenés treinta homicidios atrasados» y le sugerís que usen determinados instrumentos, no los van a

tomar. Entonces es una incorporación que yo no llamaría «superficial», porque la tentación es llamarle a esto «incorporación superficial de ideas como elementos justificatorio».

Lo que tenemos es que estudiar un poquito más, porque a la educación le ha pasado lo mismo: de repente toma determinadas teorías del aprendizaje, pero vos después ves que los alumnos no llegan al aula. Tenemos que estudiar cómo se producen los procesos de absorción de nuevas ideas en las organizaciones, eso es, por ejemplo, los temas de interdisciplina que tenemos que estudiar. Yo te diría que estamos mejor que antes, pero nos enfrentamos a este problema, cosa que es incómoda, porque por ejemplo, en realidades tan complejas como trabajar en toda América Latina o en toda Argentina, vos por un lado tenés que seguir haciendo el esfuerzo de que se incorporen algunos índices y ese tipo de cosas, pero por otra parte tenés que empujar esto.

Yo te pongo otro ejemplo, que es uno de los ejemplos de los cuales pienso dedicarme a trabajar en los últimos años. Todavía la gran mayoría de los Ministerios Públicos Fiscales de nuestro país no tienen ni siquiera las categorías, los indicadores bien delimitados para analizar el rendimiento de su trabajo. Con esto no estoy hablando de gente que te dice: «No me interesa nada», sino que uno habla con gente que te dice: «Me interesa mucho la orientación político-criminal y estratégica del Ministerio Público», y vos le decís: «Vamos a cambiar estos indicadores para poder saber si estás impactando en la realidad como vos decís», y no hay ningún misterio. Es algo simple, pero te miran como diciendo: «No, imposible». Entonces, yo creo que en ese sentido la revista tiene que cumplir una función enorme de abrir campos analíticos, cada vez más. Eso también es interesante porque nos va a permitir un diálogo con el mundo anglosajón, donde ellos tienen una historia más vinculada a trabajar menos en categorías generales, y nosotros tenemos más categorías porque venimos de la tradición continental europea y no podemos negarla, pero vamos a tener que llevarla a trabajos muy puntuales.

**PyE: Respecto de las instituciones propias del campo de la política criminal-policía, fiscales, servicio penitenciario-, ¿cuáles son las articulaciones que vos ves como necesarias entre estas agencias para poder desarrollar planes político-criminales en el sentido de lo que venimos hablando?**

**Alberto Binder:** Bueno, también es una pregunta muy difícil. Si bien hemos avanzado, todavía tenemos una fuerte falta de especificidad del trabajo de cada una de estas instituciones. Básicamente, los tres elementos centrales que tenemos son: el ministerio público, la policía, y las áreas de Estado encargadas de la gestión de programas de distinto tipo de prevención de violencia y de conducción del sistema. En las tres estamos todavía en áreas muy indeterminadas, acá habría que establecer si la estrategia es que cada uno se termine consolidando o si cada uno se va ir definiendo en el diálogo. Posiblemente, Lindblom te diría que va a ser el mutuo ajuste de los actores lo que va a ir delimitando su porción en cada una de las políticas públicas, posiblemente sea eso.

Respecto del Ministerio Público, cabe preguntarnos: ¿todavía cuántos ministerios públicos en América Latina podemos decir que tienen en claro lo que tienen que hacer en términos políticos-criminales? Bastantes pocos, no te diría que ninguno, pero es un área que está recién apareciendo y tiene que tener una clara participación en su parte de la política criminal.

En cuanto a la policía tenemos un problema porque no está claro: están atrapadas en su propia lógica de burocratización, y los poderes ejecutivos que han dado algún paso en los últimos diez años en meterse como actores de este sistema tienen una indeterminación absoluta porque no saben si usar policías, si no usar policías, si chocarse, no chocarse, etc.

Tenemos, te diría, un campo inmaduro, descoordinado, en el cual hay que sentarse a trabajar intensamente. Yo calculo que lo que va a ocurrir va a ser posiblemente por términos sectoriales, porque si vos decís: «va a haber una coordinación ministerio público-policía-ejecutivo», así, en términos generales, te diría que eso va a ocurrir dentro de mucho tiempo. Pero si tomamos áreas y decimos: «Vamos a trabajar sobre violencia a la mujer, vamos a trabajar sobre estas otras cosas», me parece que está más cercana la posibilidad de construir ese tipo de políticas. Para eso hay que tener una mirada bastante más profunda de cómo se desarrolla lo que llamamos «múltiple articulación de la política criminal», es decir, porque vos tenés hoy día que diseñar una política criminal que nadie sabe bien quien la diseña, y con actores que cada uno cree que puede jugar independientemente su juego. Los fiscales pueden jugar su juego, la policía puede jugar su juego, entonces el campo está inmaduro, y yo creo que va a ir madurando sobre intervenciones puntuales en áreas sectoriales. Ahora, la buena noticia es que no están cerradas estas ideas, vos hablás con los policías y les decís:

«Vamos a traer una mirada de mercados criminales de la cual podamos hacer una estrategia», y les cierra, les interesa. Muchas veces te miran como diciendo: «Bueno, por fin siento que tengo una herramienta, un norte». Porque si no es hacer la rueda que gira por la rueda que gira.

Ahora, me parece que todavía todo esto está inmaduro, pero bueno, ojalá podamos también –y por eso me parece muy importante que la revista tenga una página web muy activa–, conseguir que sea un lugar donde empiecen a aparecer las experiencias positivas que hay.

**PyE: Alguna vez en algún curso o en alguna conferencia te escuché comentar que probablemente no estemos preparados aún para plantearnos objetivos político-criminales por fuera de consignas como puede ser «eliminar el delito», sabiendo incluso que se trata de consignas vacías de contenido y más vinculadas con eslóganes que a políticas serias de control de la criminalidad. ¿Cuáles son los pasos que creés se deben seguir adelante para lograr institucionalizar políticas ya guiadas por objetivos en este campo?**

**Alberto Binder:** Bueno, ahí también hay que trabajar por planos. Posiblemente los medios de comunicación sea lo más difícil, pero también hay que estudiar mucho la capacidad comunicativa. Por ejemplo: el enfoque de mercados criminales, que es el enfoque parcial dentro de todas estas cosas pero muy potente, penetra los medios de comunicación también, entonces ahí hay que hacer una política de divulgación. Cuando uno está trabajando con arquetipos que están muy fuertemente instalados, el arquetipo que siempre decimos: «Delito es el resultado de un malandra» (de un hombre malo), o «el delito es el resultado de un hombre bueno que se volvió malo por la escasa educación o por la pobreza», esos dos arquetipos están muy fuertemente instalados en todos lados. Ahora cuando vos salís y decís «miren, acá hay un mercado criminal que lo hace gente que quiere ganar plata», eso lo entienden. Hay un tema en el plano comunicacional que yo creo, a diferencia por ejemplo de lo que piensa Zaffaroni y su criminología mediática, que tenemos que hacer estrategias comunicacionales que pueden ir cambiando fuertemente. Pero hay que hacerlo bien, hay que encontrar arquetipos, hay que encontrar modelos comunicacionales, eso en el plano de los medios.

A mí me preocupa mucho más la academia, porque la academia o las academias son los ámbitos donde hay que producir ideas, y las academias en el ámbito del derecho penal, obviamente sacando a grupos más bien pequeños, está con una agenda absolutamente alienada de lo que ocurre tras

las necesidades de nuestros países, y eso ocurre permanentemente. En el plano de la academia hay que dar peleas muy fuertemente. Por su parte, la clase política, el tercer nivel en el cual hay que darlo, lo entiende pero le falta coraje cívico. Esa es la verdad, toman estos discursos cuando tienen que salir del incendio y después que salimos del incendio los abandonan totalmente para recostarse otra vez en la gestión de las burocracias. No ha aparecido todavía, eso es algo que hay que hacer entonces como una muy buena formación de nuevos cuadros, para que no estén trabajando en el incendio y en el zafar, sino en aprovechar los momentos en los cuales se tiene la capacidad para producir los grandes cambios que te van a dar las grandes herramientas. Todavía ahí tenemos debilidades.

Entonces, ves como en los tres planos hay acciones posibles, de hecho las hemos encarado. Hay que encararlas sistemáticamente y hay que producir los distintos niveles de ideas para esto. Hay que saber producir, hay que saber jugar el juego académico, hay que saber jugar el juego de los políticos que necesitan herramientas mucho más concretas y hay que saber jugar el juego de la comunicación de masas. En eso a mí me parece que el análisis de políticas públicas es mucho más dúctil que otros enfoques metodológicos porque siempre en toda política está trabajando en estos niveles. Hay inmadurez, pero ustedes como staff de la revista van a tener que ir viendo cómo articular estas dimensiones.

**PyE: Bueno, recién hablábamos de mercados criminales, mercados ilegales, y de los estudios que existen sobre eso. Hay una asociación muy grande y ya conocemos cómo se intersectan los mercados informales con los mercados ilegales. En ese sentido me surge una preocupación respecto de lo que puede ser en nuestros países, donde podemos observar en mayor o menor medida que se trata de sociedades desiguales donde existen esos espacios de informalidad, que de alguna manera también solucionan deseos de consumo, es decir, estos sectores sociales, que de otra forma no podrían acceder. ¿Cuál es el rol que creés deberían cumplir ahí las agencias de persecución penal en el control de ellos? Teniendo en cuenta que muchas veces la irrupción de mercados ilegales puede generar más problemas que soluciones.**

**Alberto Binder:** Vuelve a ser un problema de prioridades. Si vos me decís: «Tengo un problema, tengo un mercado ilegal que es La Salada, que me provee ropa al décimo valor a millones de personas», te diría: «Bueno, esto no es una prioridad respecto de las distorsiones en el sistema financiero o

respecto de otros mercados de drogas». Lo que hay que romper, porque parece una idea tan de sentido común pero va en contra del sentido burocrático, es esta idea de que hay que ir por todo, esta idea que todavía yo no logro encontrar exactamente cuál es el momento histórico en el cual se gesta. ¿Cuándo aparece esta falsa vocación de la exhaustividad que está al servicio de la ineficacia absoluta? Hay que romper ese tipo de cosas. Frente al problema de la droga de muy baja calidad instalándose en los barrios pobres de nuestra ciudad y la salada, ¿alguien puede discutir cuál es la prioridad? Y vos me decís: «No, hay que ir por las dos cosas». No, no hay que ir por las dos, porque es imposible. Hasta podés demostrarlo matemáticamente que es imposible.

Ahora, el otro día, por ejemplo, trabajando con el Ministerio Público de otro país, me planteaban el problema de que tenían doscientas mil causas atrasadas y necesitaban ponerse al día, y yo les digo: «Hagan una cosa, cuenten cuántos homicidios tienen atrasados, homicidios violentos, delito de homicidio, asesinato y olvidense de las otras ciento ochenta mil causas» (risas). No hay que argumentar mucho de que si vos tenés atascado en tu sistema siete mil, ocho mil, o seis mil homicidios, tenés que resolver ese problema. Si querés volverte más enérgico poné la agresión sexual grave, o poné otra cosa, pero no mucho más. Hace poco estábamos en una provincia de Argentina y estábamos haciendo ese mismo tipo de cosas, y tenían cinco mil juicios atrasados, ¿cómo podés tener cinco mil juicios atrasados?

Lo llamativo, pero en esto trato de mantenerme fiel a pesar de que estoy perdiendo la paciencia más que antes, es que si yo tengo un sistema que tiene mil juicios atascados y no hace nada, y cuando vos le llamás la atención porque lo forzaste a que cuente, sigue sin hacer nada, tenemos que ver esto cómo se resuelve en términos teóricos. Hay que ir a preguntarle a otros autores de la teoría organizativa de la política cuál es la analogía con esto, y ese es el trabajo teórico que a mí me interesa. Porque si no, o caés en el pesimismo, o caés en la indignación, y eso no le sirve a nadie. Desde el punto de vista del desafío teórico es eso: qué tiene una organización, qué tipo de enfermedades tiene una organización, o qué tipo de patologías o qué pasa con una organización que se llama «administración de justicia» y que tiene en el juicio su momento estelar, y puede tener cinco mil atrasados. Ahora, esto lo tiene que haber estudiado, y si no tenemos que buscar los elementos teóricos para estudiar esto, esto se llama estudio por contingencia, estudios tópicos. Si vos ves la teoría de la administración, de la organización, tiene esta metodología desarrollada.

Y sobre todo esto que siempre les he tratado de transmitir, es que no se puede apelar a una explicación de que los funcionarios son vagos, malos o tontos. Tiene que haber una explicación más profunda porque si no conocemos esto no sabemos qué botones tocar para hacer procesos de cambio, sobre todo, cuando los procesos de cambio entran en etapas incrementales. Vos podés tener cada diez, veinte, treinta años la posibilidad de hacer un cambio total, pero después tenés que aprender a tocar los botones que son los que producen el cambio permanentemente. Lo que se está demostrando en mi experiencia en América Latina, es que si vos aprovechás bien los momentos históricos, podés patear el tablero, pero después quedás atrapado en los cambios involuntarios. La posibilidad de decir: «Bueno, vamos a hacer solamente este año un diez por ciento de mejora», es una idea que cuesta más que hacer un cambio total, por eso no hay desarrollo posible de una política pública si no armoniza los ciclos de cambios grandes con cambios suplementarios.

**PyE: Ahora, para estudiar ya en sí lo que son los fenómenos criminales y, como bien veníamos comentando, que mucho tiene que ver con la intervención de mercados ilegales, ¿qué estrategias de investigación ya teóricas o académicas pensás que podrían utilizarse para ahondar en el conocimiento de ellos?**

**Alberto Binder:** Bueno, lo primero es algo que venimos tratando de hacer hace varios años, que es la reconstrucción de un sistema de información criminal razonable. Esto no estaría solamente en los que nos dedicamos a la política criminal o al análisis político-criminal, sino también en la criminología que viene trabajando mucho y con muchas dificultades. La Argentina necesita una reorganización muy profunda de todo su sistema de información criminal, esto lo planteamos con todas las letras y profundamente en las reformas de seguridad acá a nivel federal en el año 2010. Esto es una tarea permanente que llevará varias décadas, pero no importa, la economía hoy se enorgullece de tener indicadores precisos pero no los tenía hace cincuenta años.

En segundo lugar, la ruptura. El tomar nuevos modelos analíticos, aquí vamos a tener que tener y construir un diálogo con los criminólogos, esa es la tarea más importante. Los dogmáticos penales están alejados y no solamente están alejados, sino que también están encapsulados en una lógica enferma de comprensión de su propia producción teórica, los criminólogos no. De

hecho, en sus orígenes, la criminología aparece como un análisis político-criminal, así que ahí es donde va a haber que acentuar si es que cada uno pierde sus competencias, pierde sus estilos, sus tradiciones, sus peleas, su lenguaje. Ahí tenemos que entrar a trabajar, eso me parece que es una de las tareas más fuertes. Por suerte tenemos en Argentina una revista de criminología muy consolidada como es *Delito y Sociedad*, y tenemos grupos de criminólogos, no muchos, pero en la Universidad del Litoral, de Mar del Plata, un poco de Rosario, un poco de Buenos Aires, con los cuales vamos a tener que empezar a trabajar. *Pena y Estado* tiene que estar al servicio de la creación de un grupo académico, técnico-académico dedicado al análisis político-criminal. Eso está por crearse, digamos, y esta revista tiene que ser la herramienta para crear eso.

*«(...) aquí vamos a tener que tener y construir un diálogo con los criminólogos, esa es la tarea más importante, porque los dogmáticos penales están alejados y no solamente están alejados, sino que también están encapsulados en una lógica enferma de comprensión de su propia producción teórica (...)»*

**PyE:** Bueno Alberto, quisiéramos agradecerte, por habernos dedicado un tiempo para esto. Para terminar la entrevista, como queremos que esto también sirva como una herramienta de formación para estudiantes y para profesionales que quieran dedicarse a estos temas, queríamos preguntarte, ¿qué autores recomendarías para comenzar a estudiar esto?

**Alberto Binder:** El acceso principal se tiene que hacer a través del análisis de políticas públicas. Antes de entrar en los autores específicos, porque ese es el enfoque que queremos hacer, en el país no hay muchas opciones de posgrado en políticas públicas. En las facultades de grado de políticas no es algo que se cultiva mucho, pero ya empezás a tener, y ahí sí tenemos una literatura que yo les diría que hay que empezar a buscar.

De ahí en más, una vez que entendamos, con claridad, la especificidad del enfoque político-criminal, separado del enfoque de garantías, obviamente la criminología nos va a proveer de muchísimos materiales. El mismo Young y todos los que están trabajando en la línea de hacerse cargo del problema del delito. Vas a tener muchos trabajos sectoriales, hay que decodificar la literatura sobre drogas, que es donde más se han ensayado planes político-criminales y es un laboratorio permanente, y también ver algunas buenas series televisivas como «The Wire», donde si bien es una serie, lo que se

muestra con claridad son las distintas estrategias para encarar un problema criminal concreto y cada una enfrentadas, y es muy interesante en términos de ver el juego de los actores alrededor de los distintos cambios de estrategias, eso me parece que está extremadamente bien logrado.

Así que adelante, y los invito a todos a esta revista que ya tiene su historia. Y como ven, sobre todo quiero destacar esta larga preocupación por un pensamiento político alrededor del poder penal, que eso es lo que está en *Penas y Estado* desde sus orígenes. Lo que vamos cambiando es cómo hemos ido aprendiendo a volverlo más preciso, más complejo, ese pensamiento político-criminal.

# Artículos

# El régimen internacional de control de drogas, las «interpretaciones flexibles» y las incómodas iniciativas de regulación del mercado de cannabis.

## **Mariana Souto Zabaleta**

Especialista en Políticas de Drogas. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Máster en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina), Abogada (UBA), Licenciada en Ciencia Política (UB). Coordinadora del Grupo de Estudio sobre Políticas de Prevención y Control del Narcotráfico en el Instituto Latinoamericano en Seguridad y Democracia (ILSED).

## Resumen

Hace varios años que la comunidad internacional se encuentra inmersa en un profundo debate en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas, cuyos pilares son las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas de la Organización de Naciones Unidas. En el marco de ese debate, la apelación a alternativas flexibles y ajustadas a las realidades locales se ha constituido en una referencia ineludible para describir los quiebres que se han venido produciendo en torno a una estrategia internacional para abordar el problema de las drogas, que lleva más de 100 años. En este clima de debate en el seno de la comunidad internacional, resulta necesario, entonces, analizar cuál es la lógica detrás de las estrategias de regulación de mercados, y repasar algunas iniciativas concretas que han venido implementándose. Frente a esas experiencias, corresponde reflexionar sobre las políticas de control de drogas vigentes en nuestro país y, particularmente, plantear una serie de consideraciones en torno a la situación actual del mercado de cannabis en Argentina a la luz de esos debates.

## Palabras clave

régimen internacional de control de drogas –políticas de control de drogas–  
narcotráfico– regulación de mercados

## Abstract

Since many years the international community is absorbed in a deep debate related to the effectiveness of the international drug control regime whose cornerstones are the three UN international drug control conventions. In this framework, the appeal to flexible and locally related alternatives has become an unavoidable reference when describing the fractures taking place in the

international drug control strategy that is being implemented for 100 years. In this debate environment, it is necessary to analyze the logic of the cannabis regulation strategies and review some specific initiatives that are being developed. Facing those experiences, it is appropriate to consider the drug control policies in our country and, especially, to outline some considerations on the current state of the cannabis market in Argentina, in the light of this debate.

### **Keywords**

International drug control regime – drug control policies – illicit drug trafficking – market regulation

## **1. Introducción**

Hace varios años que la comunidad internacional se encuentra inmersa en un profundo debate en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas, cuyos pilares son las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas de la Organización de Naciones Unidas<sup>1</sup>. En el marco de ese debate, la apelación a alternativas flexibles y ajustadas a las realidades locales se ha constituido en una referencia ineludible para describir los quiebres que se han venido produciendo en torno a una estrategia internacional para abordar el problema de las drogas que lleva más de 100 años (Souto Zabaleta, 2017). Los desalentadores resultados de la aplicación de esa estrategia, así como sus «consecuencias no intencionadas»<sup>2</sup>, han sido abordados de manera amplia por parte de la bibliografía especializada e importantes organismos no gubernamentales dedicados a la temática desde hace varios años (Buxton, 2008; Reuter, 2009; Thoumi, 2009; Bagley, 2012; Bewley Taylor, 2012)<sup>3</sup>. En este contexto, si bien han ido emergiendo iniciativas concretas de transformación, el marco

---

<sup>1</sup>Convención Única de Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas y Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Estas convenciones conforman los pilares del régimen internacional de control de drogas (Nadelmann, 1990; Thoumi, 2009; Bewley Taylor y Jelsma, 2011; Bewley Taylor, 2012).

<sup>2</sup>«Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade», Informe del Director Ejecutivo (E/CN.7/2008/CRP.17).

<sup>3</sup>Existe una importante cantidad de informes de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, la Comisión Global de Políticas de Drogas, el Transnational Institute (TNI) y la Washington Office for Latin America (WOLA), entre otras organizaciones no gubernamentales, que han abordado esta cuestión en el marco de sus acciones de incidencia en el área de las políticas de drogas.

jurídico establecido en las tres convenciones internacionales permanece inalterado, al menos en términos formales (Souto Zabaleta, 2017).

Como señaló el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes, celebrada en marzo de 2018, «el sistema de control de drogas de Naciones Unidas ha sistemáticamente establecido metas no realistas sobre la reducción e incluso la erradicación de los mercados globales de drogas», circunstancia que ha «dejado a los Estados miembros frente a un difícil dilema: cómo enfatizar la importancia actual de un problema mundial de las drogas en escalada, sin reconocer abiertamente las fallas inherentes y la ineffectividad de los abordajes actuales». De acuerdo con IDPC, «la incapacidad de proveer una crítica honesta dificulta el progreso y la exploración de necesarias nuevas aproximaciones»<sup>4</sup>. En efecto, la discusión parecería oscilar entre los extremos de un statu quo centrado en el marco legal establecido en las convenciones de fiscalización internacional de drogas y la necesidad urgente de alternativas amparadas en una interpretación flexible de ese marco normativo vigente. En las deliberaciones en torno al seguimiento del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS), celebrado en 2016, estos extremos quedan evidenciados en el informe final. Por un lado, «algunos oradores reiteraron su compromiso de promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas y expresaron su inquietud por la desregulación o legalización de determinadas sustancias en algunas regiones del mundo, en la medida en que era contraria al espíritu de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas». Frente a ello, otros «oradores señalaron que no existía una única solución y, a ese respecto, aportaron información sobre las iniciativas que habían emprendido sus países con miras a aplicar las recomendaciones operacionales contenidas en el documento final del Trigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, de conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas, que permitían suficiente flexibilidad para dar cabida a distintos enfoques»<sup>5</sup>.

Si bien es cierto que la comunidad internacional ha abierto la puerta a una serie de discusiones vinculadas con políticas de drogas que otorgan un mayor énfasis al abordaje del problema desde la salud y respetuosas de los

---

<sup>4</sup>Intervención de IDPC (International Drug Policy Consortium), en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 12-16 de marzo de 2018 (E/CN.7/2018/NGO/2).

<sup>5</sup>Informe de la 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017 (E/2017/28 E/CN.7/2017/11); Informe de la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 12-16 de marzo de 2018 (E/2018/28 E/CN.7/2018/13).

derechos humanos, y que una serie de políticas opuestas a un enfoque meramente represivo adquirió una mayor centralidad en los debates (despenalización de la tenencia para consumo personal, políticas de reducción de daños, alternativas al encarcelamiento), la introducción de la noción de flexibilidad es, quizás, la más cercana a posibilidades concretas de transformación y aquella que ampara la creciente aparición de iniciativas de regulación de mercados que confrontan, desde la práctica concreta, el entramado jurídico establecido en las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas (Souto Zabaleta, 2017). También es cierto que interesantes desarrollos han venido impulsándose en lo que refiere al cannabis medicinal. Pero como afirman Corda y Fusero (2016), «pese a que el sistema de fiscalización internacional siempre contempló la posibilidad del uso 'médico y científico' del cannabis», fueron «los prejuicios en torno a la sustancia» los que «impidieron desarrollar su reglamentación y aceptación por la medicina occidental. Tan es así que muchas de las 'reformas' en torno al cannabis medicinal solo requirieron la modificación de normas inferiores. Así, lo que se presenta como novedoso, es algo que siempre debió haber existido»<sup>6</sup>.

En el título de un artículo realizado por el Transnational Institute (TNI), al finalizar la Tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS, 2016), emerge una pregunta central: ¿esa sesión debe ser considerada un hito histórico o una oportunidad perdida? De acuerdo con este artículo, «el borrador definitivo del documento final de la UNGASS reafirma las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, el compromiso de cumplir efectivamente las disposiciones de la Declaración Política de 2009 y la determinación de promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas. También recalca que los tres tratados de drogas y otros instrumentos internacionales pertinentes... constituyen la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas». Pero, frente a ello, Jelsma (2016) plantea que el documento final «reconoce que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, que ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades».

---

<sup>6</sup>Respecto del uso medicinal del cannabis en el marco del régimen internacional de control de drogas, ver Souto Zabaleta, 2017

Más allá del documento final, algunas intervenciones en los debates que tuvieron lugar en esa Tercera Sesión Especial pusieron en evidencia la tensión existente. En la intervención realizada por el presidente de México, Enrique Peña Nieto, se planteó con claridad que resultaba «...innegable que, en los años recientes, los términos en el debate» habían cambiado». De acuerdo al primer mandatario de México, había comenzado a «surgir un consenso en favor de una reforma significativa del régimen internacional sobre las drogas»: «con firmeza debemos continuar haciendo lo que ha funcionado. Con flexibilidad debemos cambiar aquello que no ha dado resultados». México reclamaba así su llamada al cambio: «mi país forma parte de las naciones que han pagado un alto precio —un precio excesivo— en términos de tranquilidad, sufrimiento y vidas humanas; vidas de niños, jóvenes, mujeres y adultos. Como pocos, conocemos las limitaciones y las dolorosas implicaciones del paradigma eminentemente prohibicionista»<sup>7</sup>.

Por su parte, el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, se preguntaba con crudeza si «después de tantas vidas segadas, después de tanta corrupción, después de tanta violencia, después de tantos jóvenes marchitándose en las cárceles, ¿podemos decir que ganamos esta guerra? ¿Podemos decir por lo menos que la vamos ganando?». De acuerdo con Santos, la respuesta es negativa: «No la hemos ganado y tampoco la vamos ganando» por lo que, en sus palabras, la lógica y el sentido común obligaban, entonces, a repensar: «Si hemos aplicado una receta, basada principalmente en la represión, por tanto tiempo sin resolver el problema, es hora de replantear el tratamiento» y aceptar «que las convenciones sobre drogas tienen un margen de flexibilidad en su aplicación, pues deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada Estado». Para Santos era necesario «reconocer que las medidas represivas» habían «recaído de manera desequilibrada sobre los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico» y planteaba, así, un importante dilema para el régimen internacional de control de drogas en estos días: «¿Cómo le explico yo a un humilde campesino colombiano que va a ir a la cárcel por cultivar marihuana, cuando cualquiera en los Estados de Colorado o Washington, aquí en los Estados Unidos, cualquiera puede producirla, venderla y consumir esa marihuana libremente? ¡No tiene sentido!». Por ello, el Presidente reclamaba la necesidad de enfocar las políticas en «los eslabones más fuertes de la cadena, que son los grandes narcotraficantes, los proveedores de insumos

---

<sup>7</sup>Intervención de México en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.1).

químicos, las organizaciones que facilitan el lavado de activos», para concluir en que existía una «gran gama de opciones» a explorar<sup>8</sup>.

Ecuador, por su parte, coincidía al afirmar que «la estrategia internacional tradicional en el abordaje de las drogas» no había «brindado los resultados esperados, por lo que a estas alturas del tiempo» era «necesario replantear ese enfoque<sup>9</sup>. Coincidentemente, en su intervención, el entonces Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper, destacaba la necesidad de que hubiera «una selectividad en la política de lucha contra las drogas». En su opinión, el desarrollo de los tratados de fiscalización internacional de drogas era una «pieza fundamental de la política contra las drogas», aunque admitían «una flexibilidad, una selectividad» que garantizaría «que estos instrumentos puedan aplicarse de manera efectiva»<sup>10</sup>.

En su intervención en la 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, celebrada en 2017, Colombia volvía a formular una similar apelación. Ese país advertía que había «sido promotor de una discusión internacional seria, informada, ...franca e incluyente, que analice y reenfoque las políticas de drogas, dados los frustrantes resultados globales y las fluctuaciones en los resultados nacionales». De acuerdo con Colombia, habían «enfrentando con ahínco las maquinarias criminales, pagando un sin igual precio en aras de frenar el cultivo, la producción y el tráfico de sustancias psicotrópicas» pero esos «esfuerzos, sostenidos por décadas, así como los de muchos otros países» no habían «conducido a dismantelar el multimillonario negocio de las drogas ilícitas que todo lo corrompe y que muta con agilidad vertiginosa». Es por ello que Colombia entendía que «haciendo un balance sincero», la comunidad internacional debía aceptar que estaba «lejos, muy lejos, de eliminar o reducir las adicciones, la producción, el tráfico de sustancias ilícitas y el lavado de activos» ...y reconocer que se había comprometido una y otra vez con un enfoque represivo que a todas luces no había funcionado<sup>11</sup>.

Ese mismo año, la Delegación de México expresaba que no se podía «responder a las nuevas manifestaciones del problema con la misma visión

---

<sup>8</sup>Intervención de Colombia en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.5).

<sup>9</sup>Intervención de Ecuador en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.6).

<sup>10</sup>Intervención del Secretario General de UNASUR en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.2).

<sup>11</sup>Intervención de Colombia en 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

de hace décadas, y pretender... mejores resultados», por lo que se debía apelar «a la flexibilidad» de las convenciones internacionales para cambiar aquello que no había dado resultados. De acuerdo a México, el camino era «promover el diálogo sobre las experiencias y medidas innovadoras que instrumentan los países, al adaptar a sus realidades y contextos particulares la flexibilidad que otorgan los convenios internacionales»<sup>12</sup>. Por su parte, en su intervención, Uruguay ratificaba «los objetivos y finalidades expresados en las convenciones internacionales sobre drogas en tanto instrumentos de protección de la salud y el bienestar de las personas», advirtiendo que debían «interpretarse y aplicarse de forma congruente con el sistema internacional de Derechos Humanos» y defendiendo «un grado de flexibilidad necesario en la aplicación de esas disposiciones de acuerdo a las diferentes realidades nacionales y respetando la soberanía de cada Estado miembro»<sup>13</sup>.

Es así como, en el marco de estas ideas aún impulsadas por escasas voces en los ámbitos multilaterales, emerge este llamado a la flexibilidad que abre las puertas a alternativas orientadas a la regulación del mercado de cannabis. En efecto, y más allá de los documentos y debates que se vienen produciendo en el ámbito de Naciones Unidas, cada vez son más las iniciativas nacionales que llevan a la práctica concreta una retórica que ha logrado filtrarse en el rígido entramado político y normativo que sustenta el régimen internacional de control de drogas. En la Tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, Uruguay calificaba de «guerra insensata» a la que se viene sosteniendo frente a las drogas: «desatamos una guerra absurda contra las sustancias, y propusimos erradicar todos los cultivos y una distopía de un mundo libre de drogas. Ha sido además una guerra insensata por la desproporción de las penas con la ofensa, la aplicación de la pena de muerte y la criminalización de los usuarios, y por la creación de un frente de represión indiscriminado contra toda la cadena de las drogas, que ha incrementado la violencia sin debilitar a la delincuencia organizada transnacional. Lo peor de una guerra indiscriminada: ha hecho perder legitimidad a la justa aplicación de la ley. El frente extendido ha impedido concentrar los golpes en los eslabones más importantes, como el lavado de

---

<sup>12</sup>Intervención de Uruguay en 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

<sup>13</sup>Intervención de México en 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

dinero y el crimen organizado. En rigor, esta forma de regular el mercado ilícito por vía de la represión ha generado impunidad»<sup>14</sup>.

No obstante, la burocracia del régimen internacional de control de drogas refuerza su férreo rol en el mantenimiento del statu quo. Frente a las voces que, en la Tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, abrían el camino a la transformación, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) alertaba claramente sobre los llamados a una mayor flexibilidad en la interpretación de los tratados: «la flexibilidad tiene límites. No abarca ningún uso no médico de las drogas. Los últimos cambios legislativos en algunos países que permiten y regulan el uso no médico de las sustancias controladas, en particular el cannabis, violan claramente los tratados. Desafían el consenso internacional del que depende la cooperación internacional. Los Estados partes en los tratados tienen la responsabilidad de resolver ese problema... El futuro de la política mundial sobre estupefacientes no es una dicotomía falsa entre la llamada guerra contra las drogas, por una parte, y la legalización y reglamentación del uso no médico, por la otra. Tampoco es necesario buscar los llamados nuevos enfoques. De hecho, realmente no necesitamos nuevos enfoques a la política mundial sobre estupefacientes. Muy por el contrario, lo que hace falta es aplicar mejor los principios de los tratados de fiscalización de drogas, que exigen un enfoque equilibrado y amplio donde la salud y el bienestar estén en el centro de la política»<sup>15</sup>.

En este contexto de debate profundo en el seno de la comunidad internacional, resulta necesario entonces analizar cuál es la lógica detrás de las estrategias de regulación de mercados, y repasar algunas iniciativas concretas que han venido implementándose. Frente a esas experiencias, corresponde así reflexionar sobre las políticas de control de drogas vigentes en nuestro país y, particularmente, plantear una serie de consideraciones en torno a la situación actual del mercado de cannabis en Argentina a la luz de esos debates.

---

<sup>14</sup>Intervención de Uruguay en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.2).

<sup>15</sup>Intervención de la JIFE en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.1).

## 2. Las «incómodas» iniciativas de regulación del mercado de cannabis

En el prólogo a su informe publicado en 2018, la Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD) plantea de forma clara el argumento central detrás de las iniciativas en torno a la regulación del mercado de cannabis. De acuerdo con la Comisión, «el régimen internacional de fiscalización de drogas sigue basándose en una sola premisa: prohibir el uso de drogas más allá de su uso médico y científico y, por lo tanto, prohibiendo su producción, intercambio, transporte, venta y consumo. Sin embargo, existe una demanda de drogas y si no se satisface por medios legales, será satisfecha por el mercado ilegal. La prohibición ha permitido a las organizaciones criminales controlar toda la cadena de drogas... Una pregunta fundamental con respecto a las drogas ilegales rara vez se pregunta. ¿Quién debería asumir el control de estas sustancias que conllevan riesgos graves para la salud: el Estado o el crimen organizado?» (CGPD, 2018). De acuerdo con la Comisión, «la única respuesta responsable es regular el mercado, establecer regulaciones adaptadas a la peligrosidad de cada droga y monitorear y hacer cumplir estas regulaciones... la regulación de las drogas actualmente ilegales no sólo es posible, sino que es necesaria» (CGPD, 2018).

Ya en el año 2009, la organización Transform formuló una propuesta para la regulación bajo la premisa de que «tanto la experiencia como las investigaciones apuntan a que la forma más eficaz de reducir al mínimo los efectos nocivos de las drogas es mediante la regulación, basada en estructuras normativas y legales, en vez de la prohibición». De acuerdo con Transform, con su informe, aspiraban a «reemplazar el absolutismo moral con una ética de la efectividad... Los mercados legales no regulados tan solo serían marginalmente menos dañinos que los mercados ilegales no regulados actualmente activos», concluyendo que aunque compartían la preocupación por los daños de las drogas con sus «colegas prohibicionistas», eran conscientes de que no era posible «erradicarlas por completo», por lo que buscaban «desplegar una combinación de investigación y experiencia para asegurar que a nivel global, nacional y local tales daños» se minimizaran «lo más eficazmente posible» (Transform, 2009). Uno de los aportes más significativos de ese temprano informe fue mostrar que, entre los extremos de la prohibición y la legalización como modelos de control, existían múltiples alternativas regulatorias. De acuerdo con Transform, la regulación de mercados «se aparta de soluciones del tipo 'talla única' y ofrece un espectro flexible de enfoques para su control que

puede desplegarse en respuesta a necesidades y prioridades locales» (Transform, 2009).

En los ámbitos multilaterales, es Uruguay el Estado que hace explícitas consideraciones en torno a las iniciativas de regulación del mercado de cannabis. En su intervención en la 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, celebrada en marzo de 2017, el representante uruguayo advertía que el «enfoque de regulación de mercados», tal como su país como lo había aplicado, no implicaba «bajo ningún concepto la promoción del consumo ni el desconocimiento de los riesgos para la salud pública que se derivan del mismo» sino que determinaba «un rol firme y activo del Estado como garante de todo el proceso» en tanto su implementación conllevaba «acciones de control y fiscalización indelegables»<sup>16</sup>. En su intervención en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes, celebrada en 2018, Uruguay planteó la lógica detrás de la iniciativa de regular el mercado de cannabis, al afirmar que «el Estado uruguayo en su concepción de garante de la libertad y la convivencia de los ciudadanos» se había propuesto «recuperar el control de un mercado, el del cannabis, que, como consecuencia de la prohibición, había quedado en manos de organizaciones criminales». El representante uruguayo enfatizaba que su país no buscaba «liberalizar el consumo de marihuana ni descuidar en ningún caso los efectos que este pueda ocasionar sobre la salud de la población», que seguiría «aconsejando a sus habitantes no consumir drogas», profundizaría «los mensajes de prevención y cuidado de la salud», pero simultáneamente que había decidido «reconocer con realismo que el uso de cannabis existe y que la ortodoxia de las políticas implementadas hasta el momento» habían «mostrado ser ineficaces y nocivas»<sup>17</sup>.

Desde 2012 a la actualidad, nueve estados de Estados Unidos (Colorado, Washington, Alaska, Oregon, California, Maine, Massachusetts, Nevada y Vermont) y el Distrito de Columbia han aprobado normas que permiten el uso recreativo de cannabis<sup>18</sup>. La situación de Estados Unidos en materia de regulación del mercado de cannabis plantea contradicciones de cara a la legislación federal de su país y su posición sobre el problema de las drogas en los ámbitos multilaterales. Como afirman Bewley-Taylor, Blickman y

---

<sup>16</sup>Intervención de Uruguay en 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

<sup>17</sup>Intervención de Uruguay en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 12-16 de marzo de 2018.

<sup>18</sup>«National Conference of State Legislatures», 14 de abril de 2018. Disponible en <http://www.ncsl.org/research/civil-and-criminal-justice/marijuana-overview.aspx>.

Jelsma (2014), los modelos de regulación contravienen manifiestamente la ley federal vigente en la materia, así como los compromisos adquiridos internacionalmente. Frente a esta situación, cuando surgen las primeras iniciativas de regulación de mercados, el Departamento de Justicia emitió un memorando dirigido a los fiscales federales en el que anunciaba que no intentaría impugnar ni socavar en modo alguno las iniciativas aprobadas en Washington y Colorado, a la vez que reiteraba su compromiso de mantener las leyes federales que prohíben el cannabis (Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma, 2014). En efecto, en el mencionado memorándum se establecen «prioridades para la aplicación de la ley» (prevenir la distribución de cannabis a menores, la utilización de las ganancias obtenidas de su venta por grupos delictivos organizados y carteles, la desviación de cannabis desde los Estados en que es legal hacia aquellos en que no lo es, la violencia y la utilización de armas de fuego en el cultivo y la distribución, la conducción de vehículos bajo el efecto de esa droga, su cultivo en terrenos públicos y la posesión o el consumo de cannabis en recintos federales), a la vez que se insta a los estados a garantizar que las prioridades federales en materia de represión no se vean menoscabadas (JIFE, 2013). No obstante, en enero de 2018 un nuevo memorándum del nuevo fiscal federal, Jeff Sessions, modifica las reglas anteriores. En un comunicado de prensa del Departamento de Justicia se afirma, con relación a la política federal de control de la marihuana, que se «retorna a la ley» y se informa «la rescisión de los anteriores documentos guía», recordando que «desde la aprobación de la Ley de Sustancias Controladas en 1970, el Congreso ha prohibido de modo general el cultivo, la distribución y la posesión de marihuana»<sup>19</sup>. El comunicado cita las palabras del Fiscal Federal en referencia a este memorándum: «Es misión del Departamento de Justicia aplicar las leyes de los Estados Unidos y la emisión de los anteriores lineamientos socaban el estado de derecho y la capacidad de nuestros socios de aplicación de la ley locales, estatales, tribales y federales de llevar adelante su misión»<sup>20</sup>. Mientras tanto, un estudio realizado por GALLUP en 2017 revela que un 64 % de los norteamericanos apoyan las iniciativas de legalización del cannabis, registrando una tendencia de aceptación creciente año tras año<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> United States Justice Department, Press Release, 4 de enero de 2018. Disponible en <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-issues-memo-marijuana-enforcement>.

<sup>20</sup> United States Justice Department, Press Release, 4 de enero de 2018. Disponible en <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-issues-memo-marijuana-enforcement>.

<sup>21</sup> «Record-high support for legalizing marijuana use in US», 25 de octubre de 2017. Disponible en <https://news.gallup.com/poll/221018/record-high-support-legalizing-marijuana.aspx>.

Por su parte, en diciembre de 2013, mediante la Ley 19172, el Estado uruguayo asume «el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal». Esa ley, reglamentada en el 2014, «permite acceder al cannabis a personas mayores de 18 años, mediante tres vías de acceso: producción doméstica para consumo personal, clubes de membresía, y venta en farmacias» (Corda y Fusero, 2016). El Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), creado por esa ley, informó este año «que antes del primer año de implementación el mercado regulado» se había alcanzado «al 55% de los usuarios de marihuana». Dicho de otra forma, «aproximadamente la mitad de las personas que usan marihuana accede a cannabis regulado...» (IRCCA, 2018). Estimaciones de Monitor Cannabis indican que «la producción estimada por las tres modalidades de acceso al día de hoy, estaría cubriendo aproximadamente a 13.822 usuarios habituales, que representan cerca del 25 % de los 55.200 usuarios habituales»<sup>22</sup>.

Mientras tanto, pareciera ir creciendo la cantidad de personas que concuerdan con la iniciativa. «Según diversas consultoras y los estudios de Latin American Marijuana Research Initiative, en Uruguay ha habido, al menos hasta 2015, una desaprobación de la regulación del cannabis... de entre el 60 % y 70 %...». Una nueva encuesta realizada a fines de 2017 «muestra que esta situación ha cambiado. Por primera vez, la proporción de personas que están muy de acuerdo o de acuerdo con la regulación superan a quienes están en desacuerdo o muy en desacuerdo. 44,3% está de acuerdo, mientras que 41,4 % está en desacuerdo»<sup>23</sup>.

Varios años después de lanzada la iniciativa uruguaya, el 17 de octubre de 2018, los ciudadanos de Toronto recibieron una serie de mensajes de su policía local advirtiéndoles que no correspondía denunciar al 911 casos de adultos mayores fumando cannabis, de vecinos que cultivan plantas de cannabis, o de posibles olores que provengan de una casa lindera, en tanto a partir del 17 de octubre el cannabis no era más ilegal en el país. En efecto, en

---

<sup>22</sup><http://monitorcannabis.uy/evaluacion-y-monitoreo-de-la-regulacion-del-cannabis-a-tres-anos-de-su-aprobacion-i-estado-de-la-implementacion/>.

<sup>23</sup>«Cambios en la opinión pública sobre la regulación del cannabis», Monitor Cannabis Uruguay, 2018. Disponible en <http://monitorcannabis.uy/cambios-en-la-opinion-publica-sobre-la-regulacion-del-cannabis/>.

marzo de 2018 el senado canadiense aprueba una ley (Cannabis Act) mediante la que se procede a la regulación de mercado de cannabis a partir del 17 de octubre de ese año. La Cannabis Act legaliza el acceso al cannabis recreacional y establece el control estatal del cultivo y la distribución del cannabis. En la página oficial del gobierno de Canadá se explicitan los objetivos detrás de esta iniciativa: mantener al cannabis lejos de las manos de los jóvenes, mantener las ganancias fuera de las manos de los criminales y proteger la salud y la seguridad permitiendo a los adultos el acceso a cannabis legal<sup>24</sup>. En el caso canadiense, no sólo se trata de regular el mercado del cannabis hacia el futuro. A partir de la aprobación de la Cannabis Act, Canadá discute hoy la forma de proceder frente a una serie de casos de personas condenadas por delitos menores, sin violencia o relacionados a la posesión simple, bajo la vigencia de la ley anterior. Se debaten así diferentes alternativas que van desde la amnistía hasta la simple eliminación de los antecedentes penales para aquellas penas ya cumplidas<sup>25</sup>.

El Primer Ministro canadiense, Justin Trudeau, de manera muy simple, se refirió al proceso que ha encarado su país: «una de las cosas que nosotros reconocemos es que hay un fracaso en la política pública, ha habido un fracaso en la política pública. La prohibición de la marihuana no ha funcionado en este país. Los jóvenes canadienses tienen los más altos índices de uso de marihuana en el mundo, de acuerdo a un estudio de la ONU, y las organizaciones criminales... hacen más de seis mil millones de dólares en un año de la venta de marihuana en todo el país. Esto necesita parar. Y eso es exactamente lo que hemos hecho controlando y regulando la venta de marihuana. Sabemos que vamos a hacer más difícil el acceso a los jóvenes, vamos a sacar las ganancias de los bolsillos de las organizaciones criminales y vamos a tener un marco regulatorio que nos permita apoyar a la policía, al tratamiento de las adicciones... vamos a dar mayor seguridad a la comunidad y a los niños... Lo dije muchas veces: no soy un usuario de drogas, no tomo mucho alcohol, no tomo café, no tengo ninguna intención de usar marihuana... Desde hoy tenemos un nuevo régimen en el que la posesión simple de marihuana ya no es ilegal y entonces presentaremos un proceso para obtener el perdón, que sea simplificado, que sea gratis para la

---

<sup>24</sup>Disponible en:

<https://www.canada.ca/en/services/health/campaigns/cannabis/canadians.html>

<sup>25</sup>Disponible en <https://www.straight.com/cannabis/1151596/cannabis-amnesty-welcomes-liberal-governments-promise-pardons-says-they-require#>; <https://www.thespec.com/news-story/8969707-liberals-looking-at-pot-pardon-process-blanket-amnesty-ruled-out/>; <https://www.theglobeandmail.com/cannabis/article-canadians-seeking-cannabis-pardons-will-have-to-wait-until-next-year/>.

gente que tiene antecedentes criminales por posesión simple de marihuana»<sup>26</sup>.

### **3. El mercado de cannabis en Argentina y la ineffectividad de las estrategias represivas**

En este mundo dividido en torno a los límites a la flexibilidad en las políticas de control de drogas, vale la pena preguntarse sobre la situación del mercado de cannabis en Argentina y el marco de políticas públicas que se implementan frente a ese mercado.

En Argentina, se observan año tras año cantidades crecientes de incautaciones de hierba de cannabis. Mientras que en la década del ochenta se incautaban, en promedio, aproximadamente 1.000 kilogramos por año, en los noventa se pasó a incautar alrededor de 7.000 kilogramos por año. No obstante, en la primera década del nuevo milenio, las cantidades incautadas ascienden a los 63.000 kilogramos anuales en promedio. En lo que va de esta década y, teniendo en cuenta la ausencia de datos oficiales para los años 2010 y 2011, esa cifra supera los 150.000 kilogramos promedio por año (ver Gráfico N° 1)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>Politics News, 17 de octubre de 2018. Disponible en [https://www.cbc.ca/player/play/1346339907702/?fbclid=IwAR1InqPW1t30KaY2N\\_zytDjdXNDfGvcP9HgijpWbJvHloAYs6SBV0bGqYrA](https://www.cbc.ca/player/play/1346339907702/?fbclid=IwAR1InqPW1t30KaY2N_zytDjdXNDfGvcP9HgijpWbJvHloAYs6SBV0bGqYrA)

<sup>27</sup>Elaboración propia en base a información oficial publicada en «Drug Seizures Report», Argentina, UNODC Statistics Online (disponible en <https://data.unodc.org>) para los años 2008-2015; y en el Informe Estadísticas Criminales de la República Argentina, Año 2017 (disponible en <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20estadisticas%20criminales%20Republica%20Argentina%202017.pdf>) para los años 2016 y 2017.

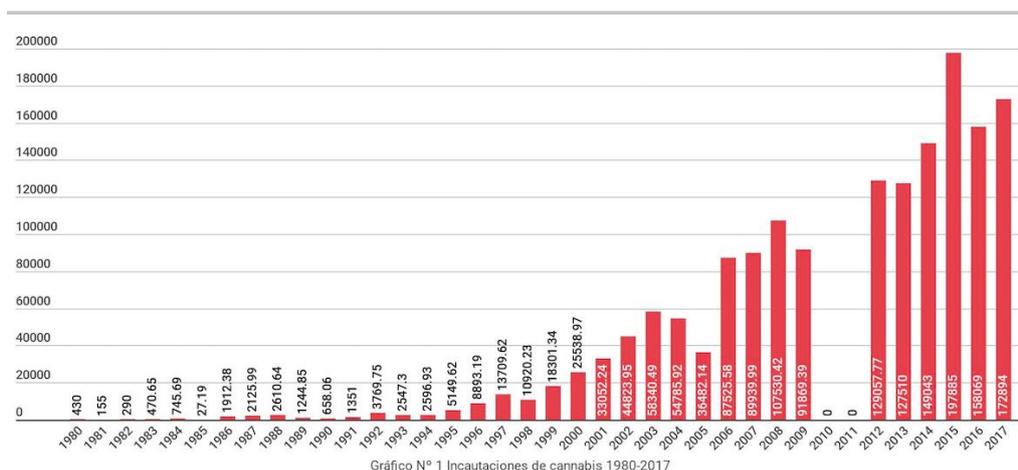
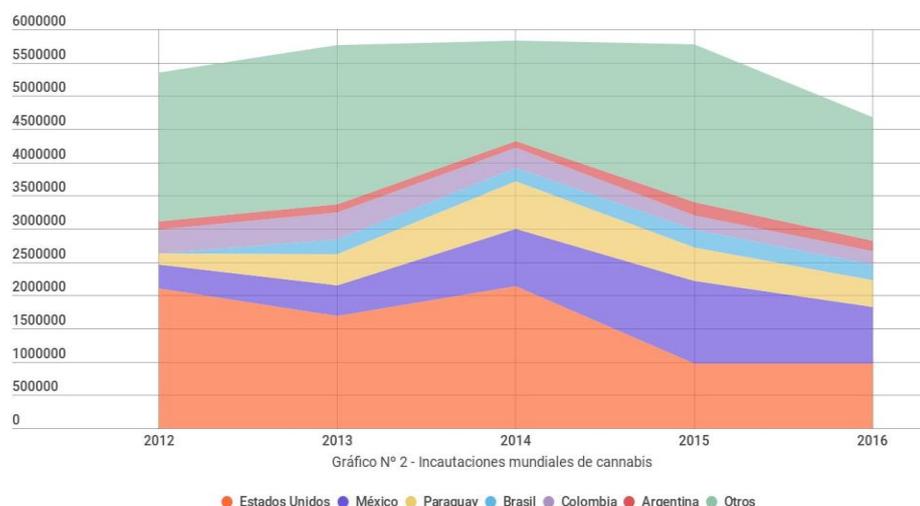


Gráfico N° 1 Incautaciones de cannabis 1980-2017

Si se comparan estas cifras con las incautaciones globales, la participación argentina oscila entre un 1 % (en los años 2006 y 2007) a un máximo de un 4% (en el año 2015) respecto del total de cannabis incautado globalmente<sup>28</sup> (ver Gráfico N° 2<sup>29</sup>). Si se consideran los últimos cinco años, se pasó de un 2 % de incautaciones respecto al total incautado a nivel internacional (en los años 2012, 2013 y 2014), a un 4 % (en el año 2015), disminuyendo levemente al 3 % en el año 2016. Junto a la tendencia de crecimiento en las cantidades incautadas de hierba de cannabis a nivel nacional, en conjunto, la participación de Argentina en el total incautado a nivel internacional ha registrado incrementos de una década a otra. Las mayores cantidades de hierba de cannabis a nivel internacional corresponden a Estados Unidos, México y Paraguay.

<sup>28</sup> Información extraída de los Informes sobre las Drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, correspondientes a los años 2006-2017. Disponibles en <https://www.unodc.org/wdr2018/>

<sup>29</sup> Elaboración propia en base a los Informes sobre las Drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, correspondientes a los años 2013-2017. Disponibles en <https://www.unodc.org/wdr2018/>



Teniendo en cuenta que las incautaciones no deben ser consideradas como un indicador directo sobre la magnitud del mercado<sup>30</sup>, es preciso advertir que no se cuenta a nivel nacional con un estudio riguroso que permita estimar la magnitud del mercado de cannabis en Argentina. Un informe oficial publicado por el Observatorio Argentino de Drogas en el año 2008, confeccionado sobre la base de los resultados del Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, estimaba un consumo anual de 47.200 kilogramos y un gasto anual de 103 millones de dólares (SEDRONAR, 2008).

Más recientemente, la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad estimaba, tomando como base el Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, cuyo relevamiento se realizó en 2016 (SEDRONAR, 2017), un consumo anual

<sup>30</sup>Como afirman Reuter y Trautmann (2009), los datos sobre incautaciones no son un indicador del tráfico desde que sólo un limitado porcentaje de las drogas que se trafican son incautadas. De acuerdo con los autores, no hay estimaciones confiables acerca de lo que estos porcentajes representan en tanto las incautaciones son una función de tres factores: demanda doméstica, transporte y efectividad de los esfuerzos de interdicción (Reuter y Trautmann, 2009). En una línea similar, Kilmer y Hoorens (2010), citando a Reuter (1995), plantean que las cantidades de droga incautada están condicionadas, al menos, por tres factores: la cantidad traficada, la relativa habilidad de los interdictores y el cuidado tomado por los traficantes. Ya a principios de los noventa, Caulkins (1990) advertía que las incautaciones no se determinan solo por el volumen de las drogas traficadas, sino que también dependen del nivel de aplicación de la ley, la efectividad con la que los recursos son aplicados y las habilidades de evasión de los traficantes. De acuerdo con el autor, ninguno de estos factores se mantiene constante en el tiempo y, al menos los últimos dos, son difíciles de cuantificar (Caulkins, 1990).

de 184.991 kilogramos y un gasto anual de aproximadamente 370 millones de dólares. A estas estimaciones, el estudio suma las incautaciones de cannabis y una cantidad estimada que abastecería al mercado chileno, llegando de esta forma a la cifra de más de 811 millones de dólares<sup>31</sup>.

Es importante advertir aquí que ninguno de estos informes oficiales sigue, de modo preciso, la metodología de estimación de los mercados ilícitos de drogas que recomienda la bibliografía especializada<sup>32</sup>, produciendo severas distorsiones en los datos presentados (Souto Zabaleta, 2018). Solo a modo de ejemplo, la estimación del año 2017 toma un peso promedio del cigarrillo de marihuana que resulta altamente problemático y que triplica el conteo de las cantidades anuales consumidas. Es así que, simplemente ajustando este dato en base estimaciones más confiables, la cantidad anual consumida se reduce a menos de 68.000 kilogramos anuales. Ninguna de las dos estimaciones oficiales, a la hora de establecer las cantidades anuales consumidas, ajustan por frecuencias de consumo ni parten de los datos de consumidores/año como lo hace la bibliografía especializada. Realizados solo estos ajustes, los gastos anuales aparecen sobreestimados para el caso del cannabis. No obstante, corresponde advertir que la distorsión que presenta la estimación de 2017 para el mercado de cannabis es altamente significativa respecto de la del 2008. En la estimación de 2017, el gasto anual estimado, practicados una serie de ajustes, sería de 135 millones de dólares en lugar de 370 millones (Souto Zabaleta, 2018).

Las mencionadas estimaciones oficiales tampoco toman en cuenta importantes consideraciones que presenta el desafío de dimensionar el mercado de cannabis a partir del gasto (Souto Zabaleta, 2018). Kilmer y otros (2011) afirman que calcular el gasto en un mercado de drogas es más

---

<sup>31</sup>En la medida en que no pudo accederse a la versión oficial de la estimación, se utiliza la información publicada al respecto por el Diario La Nación, 25 de marzo de 2018 (<https://www.lanacion.com.ar/2120072-el-mercado-narco-moviliza-mas-de-22000-millones-al-ano-en-la-argentina>); e Infobae, 31 de marzo de 2018 (<https://www.infobae.com/sociedad/2018/03/31/las-alarmantes-cifras-que-mueve-el-narcotrafico-en-argentina-para-el-consumo-interno/>), que incluye declaraciones de funcionarios responsables de la elaboración del informe.

<sup>32</sup>En la bibliografía especializada parece haber consenso en torno a la superioridad analítica de las estimaciones basadas en la demanda. Las estimaciones basadas en el consumo parten del conteo del número de personas que consumen drogas con varias frecuencias o intensidades de uso (por ejemplo, ocasionales o frecuentes; o diarios, semanales o en el último año) y multiplican esa cantidad por tasas promedio de consumo, medidas por peso o en dosis. Otra forma de estimar la magnitud del mercado desde la demanda es la que se basa en el gasto. Las estimaciones basadas en el gasto combinan el conteo de usuarios con estimaciones de las cantidades anuales de gasto en drogas, más que en las cantidades consumidas (Kilmer et al., 2011).

complejo que multiplicar gramos por el precio minorista por gramo porque se deben tener en cuenta los descuentos por cantidad, lo que se comparte y, en el caso de la marihuana, la producción doméstica. Por otra parte, en el caso del cannabis, se debe atender a su disímil contenido de THC que varía considerablemente en diferentes muestras y en el tiempo, así como también las diferencias que se presentan en lo que refiere al tipo específico de cannabis (Caulkins, 2005 citando a El Sohly et al., 2000 y a Kleiman, 1989). Es por eso que Caulkins (2005) entiende que no se debe trabajar simplemente con los precios de las materias primas, sino con los precios ajustados por pureza.

El resultado concreto de las cuestiones que venimos analizando es que las únicas estimaciones locales sobre la magnitud del mercado de cannabis no resultan herramientas confiables en función de presentar serios errores metodológicos (Souto Zabaleta, 2018). Capítulo aparte merecen los intentos que ensayan ambos estudios de calcular una tasa de incautaciones frente al total circulante, entendiendo esta como un indicador de efectividad de las actividades de aplicación de la ley. Detrás de estas apelaciones subyacen supuestos a la fecha fuertemente controvertidos por la bibliografía especializada. En oportunidad de presentar la estimación de 2017, las autoridades responsables del informe afirmaban que «uno de los métodos para prevenir el consumo de drogas es hacer que los estupefacientes sean menos accesibles para la gente. Si el precio de la cocaína y la marihuana sube, la demanda baja,...con mayores decomisos y con controles inflexibles en la frontera los costos de logística suben para los narcotraficantes y disminuyen sus márgenes de ganancia»<sup>33</sup>. Aún más, en opinión de los funcionarios, «lentamente el precio de la sustancia la hace menos accesible... a medida que nosotros secuestramos una mayor cantidad de drogas, afectamos la oferta y el precio en la calle sube... Nosotros estamos convencidos que afectando el narcotráfico en general, lento, pero sostenidamente, vamos a ir bajando el consumo que hay en el país»<sup>34</sup>.

Hace más de veinticinco años Reuter y Kleiman (1986) realizaron el primer esfuerzo sistemático relacionado con la cuestión de la aplicación de la ley y los precios (Caulkins y Reuter, 2010). La lógica de la perspectiva de riesgos y precios es que los traficantes están en el negocio para hacer dinero, por lo

---

<sup>33</sup>Diario La Nación, 25 de marzo de 2018 (<https://www.lanacion.com.ar/2120072-el-mercado-narco-moviliza-mas-de-22000-millones-al-ano-en-la-argentina>).

<sup>34</sup>Infobae, 31 de marzo de 2018 (<https://www.infobae.com/sociedad/2018/03/31/las-alarmanes-cifras-que-mueve-el-narcotrafico-en-argentina-para-el-consumo-interno/>).

que cuando la aplicación de la ley les impone costos, esos costos son transferidos a los usuarios bajo la forma de precios más altos. Caulkins y Reuter (2010) afirman que 25 años después no existen razones para abandonar el aporte de esa perspectiva, aunque hoy se ve incompleta: en el largo plazo los argumentos pueden ser válidos, pero muchas cosas suceden en ese camino. Es cierto que, como afirman Pollack y Reuter (2014), muchos autores y documentos gubernamentales asumen que una aplicación de la ley más estricta deriva en precios más altos y en una menor disponibilidad, con más énfasis en los efectos sobre los precios. Pero está ampliamente estudiado en la bibliografía especializada que las incautaciones tienen un disímil efecto en la disponibilidad en función de los diferentes costos de reemplazo en diferentes niveles del mercado (Reuter, 2013). En efecto, existen varios trabajos (Caulkins y Reuter, 2010; Grossman, Chaloupka y Anderson, 1998; Reuter y Pollack, 2012) en los que es posible observar que los precios de las drogas caen mientras que la aplicación de la ley se ve incrementada (Moeller, 2017). Reuter (1989) plantea que, en las discusiones sobre aplicación de la ley, existe el concepto de «la ilusión de la cantidad», una creencia en que la cantidad de droga incautada es una forma útil de medir la eficacia de los esfuerzos de aplicación de la ley. El resultado de esta ilusión es un énfasis exagerado en el valor de los esfuerzos de la aplicación de la ley en las primeras etapas del sistema de distribución (Reuter, 1989).

La bibliografía especializada entiende, así, que si bien es cierto que la ilegalidad sumada a un modesto nivel de aplicación de la ley puede mantener los precios más altos y la disponibilidad más baja de lo que sucedería en el caso de que no hubiera prohibición o aplicación de la ley, en un mercado establecido, los incrementos en la aplicación de la ley más allá de un nivel básico tienen sólo modestos efectos en el precio, la disponibilidad y el uso (Caulkins y Reuter, 2010) por lo que evaluar los esfuerzos de la aplicación de la ley exige tomar nuevos caminos. Lo llamativo en este punto es que, como afirma Caulkins (2000), aunque haya escasa evidencia acerca de la capacidad de los programas de aplicación de la ley para controlar el uso de drogas, ellos absorben la mayor parte de los recursos destinados a las políticas de control de drogas. Desde la teoría parece factible que al reducir los volúmenes de drogas disminuya de manera sistemática su disponibilidad a nivel minorista. El problema, como hemos visto, es que esta afirmación no ha podido ser verificada empíricamente. La eficacia de esta estrategia depende de supuestos aún no probados acerca de la capacidad de la aplicación de la ley y sobre los efectos de los cambios en la disponibilidad de drogas a nivel minorista en el largo plazo y especialmente en los patrones de

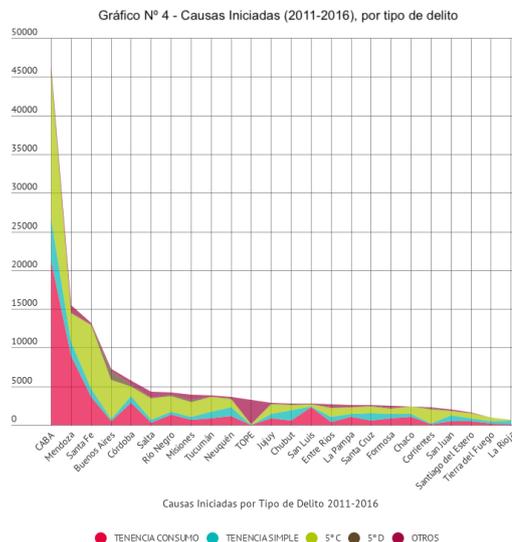
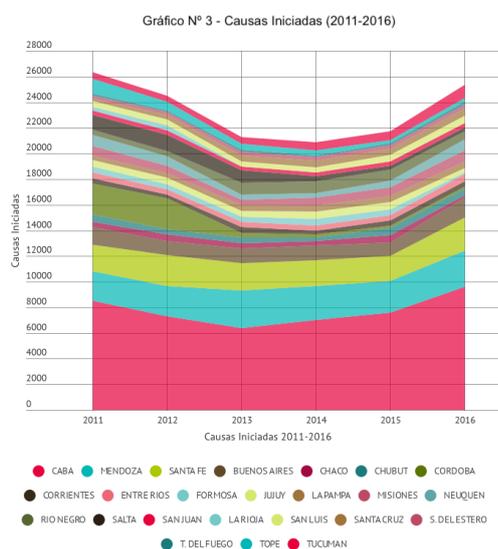
consumo de los usuarios crónicos que dan cuenta de la mayoría del consumo (Kleiman, 2004). En definitiva, como afirman Pollack y Reuter (2014), es una ironía constatada hace tiempo que la aplicación de la ley reciba la mayoría de los recursos en la implementación de políticas, mientras que el tratamiento y la prevención reciben la mayoría de los recursos para investigación.

Pollack y Reuter (2014) sostienen que las políticas punitivistas implementadas o defendidas sobre la base de su capacidad de incrementar precios merecen mayor examen, y que algunas sociedades podrían gastar menos en aplicación de la ley, particularmente aquellas medidas de aplicación de la ley que conllevan altos costos sociales en sus dominios (Pollack y Reuter, 2014). De acuerdo con Caulkins y Reuter (2010), la aplicación de la ley probablemente es más efectiva para prevenir la formación de un mercado masivo que para suprimir ese mercado una vez que se ha conformado. Una vez que un mercado masivo se establece, podría haber escaso impacto ante una intensa aplicación de la ley. Un nivel modesto de aplicación de la ley podría generar la mayoría de los beneficios de la prohibición (Caulkins y Reuter, 2010). Es decir, el grado de aplicación de la ley debería ser ajustado a partir de un diagnóstico de sus impactos efectivos. En el trasfondo de este tipo de evaluaciones aparece una verdad incómoda de las políticas de control de drogas vigentes. Como afirman Hough y Natarajan (2000) las estrategias de reducción de la oferta tienen un complejo efecto perverso: el mero hecho de sostener precios puede estimular al mercado incorporando nuevos actores en el sistema. Si la aplicación de la ley es exitosa en sostener o incrementar los riesgos de sanciones criminales, el resultado será atraer más gente a un negocio más riesgoso, pero también más lucrativo. Si este argumento es cierto, las estrategias de aplicación de la ley contienen las semillas de su propia destrucción (Hough y Natarajan, 2000), llevando además a una mayor sofisticación en las estrategias de comercialización ilícita por parte de los traficantes.

*«...En el trasfondo de este tipo de evaluaciones aparece una verdad incómoda de las políticas de control de drogas vigentes...»*

En nuestro país, cuando se analizan los casos de infracción a las leyes de control de drogas que son judicializados, aparecen numerosas cuestiones que merecen ser destacadas. Aquí, los esfuerzos empíricos que se vienen realizando por parte de la bibliografía especializada deberían iluminar nuestra reflexión sobre el mercado de cannabis en Argentina. En Argentina,

desde 2011 a la fecha se han iniciado en promedio más de 23.000 causas por año por infracción a la Ley 23737 y por el delito de contrabando de estupefacientes. Cerca de la mitad de esas causas se inicia en los grandes centros urbanos. En todo el país, en el período 2011-2016, el 35,87 % de las causas que se inician en la Justicia Federal, por infracción a la Ley 23737 o por el delito de contrabando de estupefacientes, con relación a todo tipo de sustancia, corresponden al delito de tenencia para consumo personal<sup>35</sup> (ver Gráficos N° 3 y N° 4). Se trata de causas que insumen importantes recursos humanos y materiales y que, por aplicación del Fallo Arriola<sup>36</sup>, terminan siendo archivadas. La mayoría de estos casos tiene lugar en los grandes centros urbanos del país (CABA, Mendoza, Santa Fe, Buenos Aires).



Por otra parte, un análisis de las sentencias judiciales dictadas en el período 2014-2016, por todos los tribunales orales federales del país<sup>37</sup> por infracción

<sup>35</sup> PROCUNAR, Plataforma Interactiva de Información Estadística. Disponible en: <https://pes.mpf.gov.ar>.

<sup>36</sup> El fallo «Arriola» declara la inconstitucionalidad del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley 23737. En opinión de la CSJN «el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley 23737 debe ser invalidado, pues conculca el artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en que invade la esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales». Por tal motivo, «declara la inconstitucionalidad de esa disposición legal en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros». Como la misma CSJN advierte en el fallo «se hace uso de la reserva convencional internacional descartando la criminalización del consumidor» mientras que «la conducta no punible solo es aquella que se da en específicas circunstancias que no causan daños a un tercero».

<sup>37</sup> Proyecto de Investigación «Evaluación de las estrategias de prevención y control del Narcotráfico», Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

a la Ley 23737 y por el delito de contrabando de estupefacientes, muestra que las 3.336 personas que fueron condenadas, en el período 2014-2016, en el 35,04 % de los casos la sustancia en cuestión fue el cannabis, mientras que el cannabis junto a la cocaína se relaciona con el 23,89 % de las condenas<sup>38</sup>. Sin diferenciar por sustancias, en el total de los casos, los tipos penales mayormente aplicados son la tenencia con fines de comercio (30,01 %), el transporte (28,27 %), y la tenencia simple (16,94 %)<sup>39</sup>. Otro dato resulta revelador, aun sin diferenciación por tipo de sustancia: el 25,42 % de las condenas tiene lugar en las zonas de frontera NOA y el 7,19 % en las zonas de frontera NEA. En tanto, el 34,56 % tiene lugar en los grandes conglomerados urbanos<sup>40</sup>.

De esta forma, grandes esfuerzos en materia de control de drogas parecerían concentrarse en la persecución de consumidores (aunque estas causas terminen tempranamente archivadas), en la persecución de la comercialización de cannabis (35,04 % de las condenas) y, en general, en los tipos penales menos gravosos en términos de la comercialización ilícita de drogas: tenencia con fines de comercialización y tenencia simple (46,95 %) y transporte (28,27 %). Por otra parte, si se observa la concentración de las condenas en las zonas de frontera NOA, se aprecia que gran parte del esfuerzo se vincula entonces a casos de transporte de cannabis.

#### **4. Algunas consideraciones sobre el mercado local de consumo de cannabis**

Consideraciones aparte merecen aquellos aspectos vinculados al mercado de consumo de cannabis en Argentina. En nuestro país existe una serie de estudios sobre consumo de sustancias psicoactivas en población general (12-65 años), que forman parte del Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas de la CICAD/OEA y que, por lo tanto, contemplan precisiones metodológicas comunes que garantizan la comparabilidad de los

---

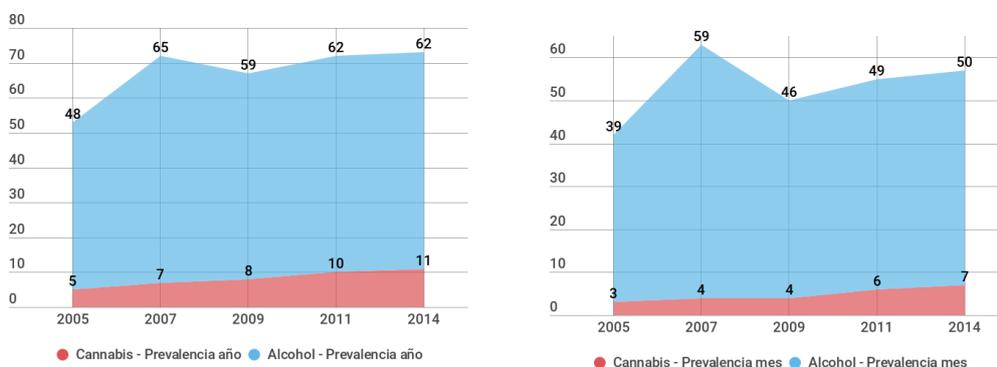
<sup>38</sup>Infobae, 6 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/10/06/radiografia-judicial-de-la-argentina-solo-el-2-por-ciento-de-las-causas-de-narcotrafico-tuvieron-sentencia/>. En el 30 o 40% de los casos las condenas se vinculan sólo a cocaína.

<sup>39</sup>La Nación, 10 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2180120-demora-judicial-comodoro-py-solo-se-resuelve>.

<sup>40</sup>Infobae, 6 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/10/06/radiografia-judicial-de-la-argentina-solo-el-2-por-ciento-de-las-causas-de-narcotrafico-tuvieron-sentencia/>.

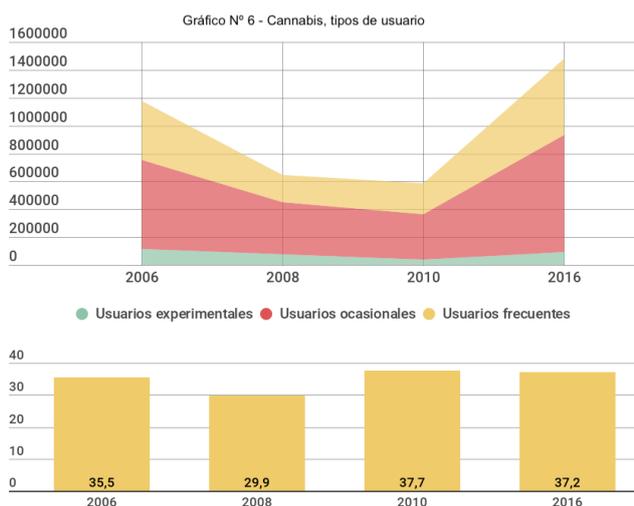
datos producidos a nivel regional. Estos estudios se realizaron en los años 2006, 2008, 2010 y 2016 (SEDRONAR, 2017). De acuerdo con los mencionados estudios, la prevalencia de año, es decir, la proporción de personas que consumieron cannabis en los últimos 12 meses sobre el total de las personas estudiadas, presenta variaciones a lo largo de los diferentes años. En el último estudio, cuyo relevamiento se realizó en 2016, esa prevalencia es del 7,8 %. Este porcentaje implica un importante incremento respecto de los resultados relevados en los años 2010 (3,2 %) y 2008 (3,7 %), y menor, aunque aún en incremento, respecto de los resultados obtenidos en 2006(6,9 %). En tanto, la prevalencia de mes, es decir la proporción de personas que consumieron cannabis en los últimos 30 días sobre el total de las personas estudiadas, es del 5,4 % en 2016, 2,4 % en 2010, 2,3 % en 2008, y del 4,4 % en 2006. A simple modo de comparación, las prevalencias de año de consumo de alcohol son notablemente superiores: 68 % en el 2016; 56,3 % en el 2010; 57,8 en el 2008, y 62,9 % en el 2006. Las prevalencias de mes de consumo de esta sustancia son: 52,9 % en 2016; 44,55 % en 2010; 46,8 % en 2008, y 50,4 % en 2006 (ver Gráfico N° 5).

Gráfico N° 5 - Alcohol y cannabis, prevalencia de año y de mes.



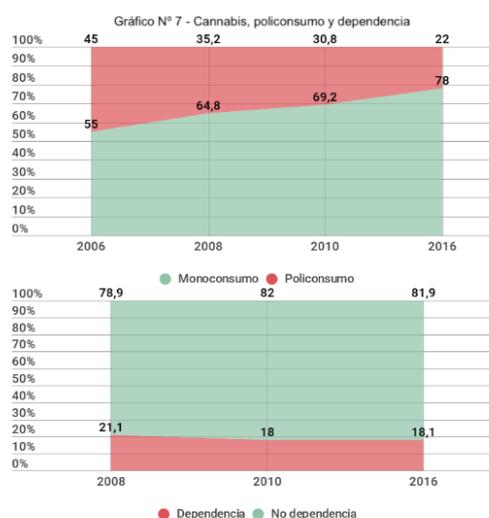
Ahora bien, analizando las frecuencias de consumo, es posible observar para todos los años que el tipo de usuario de cannabis que prevalece es el ocasional, es decir, aquel que informa haber consumido algunas veces durante los últimos 12 meses o algunas veces mensualmente. En el año 2016, este tipo de usuario representa el 56,5 % de los casos; el 54,7 %, en 2010; el 57,1 % en 2008, y el 53,7 % en 2006. Los usuarios frecuentes (consumo semanal, ya sea de varias veces en la semana o diariamente) representan el 37,2 % del total de usuarios de cannabis en 2016; el 37,7 %, en el 2010; el 29,9 % en el 2008; y el 35,5 % en el 2006. En tanto los usuarios experimentales (o de una sola vez) representan el 6,2 % del total de usuarios de cannabis en 2016; el 6,8 % en el 2010; el 12 % en el 2008; y el 9,6 % en el

2006. En términos generales, las frecuencias de consumo de cannabis se mantienen relativamente estables entre los usuarios de esa sustancia a lo largo de los años (ver Gráfico N° 6). De esta forma, desde el 2006 a la fecha, los usuarios frecuentes de cannabis representan entre el 1 % y el 3 % del total de la población general (12-65 años) estudiada.



Respecto de la relación entre usuarios de cannabis y el «policonsumo» (ingesta simultánea de dos o más sustancias, no incluyendo alcohol, tabaco o psicofármacos), cabe decir que la mayoría de los usuarios de cannabis informa sobre el consumo de esa sola sustancia: el 78 % de los usuarios en 2016; el 69,2 % en 2010; el 64,8 % en 2008, y el 55 % en 2006. Por otra parte, la verificación de signos o síntomas de dependencia<sup>41</sup>, se presenta en el 18,1 % del total de usuarios de cannabis de año en 2016; en el 18 %, en 2010, y en el 21,1 %, en el 2008. Desde 2008 a la fecha, los consumidores de cannabis que presentan síntomas o signos de dependencia oscilan entre el 0,5 % y el 1,5 % del total de la población general (12-65 años) estudiada (ver Gráfico N° 7).

<sup>41</sup> Los criterios del CIE 10 para la medición de dependencia de marihuana son: 1) deseo intenso o vivencia de una compulsión a consumo; 2) disminución de la capacidad para controlar el consumo (en el comienzo, el término o la cantidad a consumir); 3) síndrome de abstinencia: síntomas somáticos de abstinencia; 4) presencia de tolerancia; 5) abandono progresivo de otras fuentes de placer o diversión, o aumento del tiempo necesario para obtener o ingerir la sustancia o para recuperarse de sus efectos; 6) persistencia en el consumo de la sustancia, a pesar de sus evidentes consecuencias perjudiciales (SEDRONAR, 2017).



Los estudios en población escolar disponibles (estudiantes de enseñanza media) muestran un crecimiento en el tiempo tanto de las prevalencias de año como de mes. Mientras que en el 2005 la prevalencia de año era del 5,4 %, es del 7,6 % en 2007, del 8,4 % en 2009, del 10,3 % en 2011, y del 11,8 % en el 2014. La prevalencia de mes pasa del 3,1 % en 2005, al 4,5 % en 2007, al 4,8 % en 2009, al 6,2 % en 2011, y al 7,6 % en 2014. Las prevalencias de año y de mes de consumo de alcohol, con la excepción del año 2009, presentan también tendencias crecientes.

No obstante, al igual que en población general, los usuarios ocasionales y experimentales dan cuenta de la mayor parte del consumo reciente. Los usuarios experimentales representan el 17 % del total de usuarios de año de cannabis en 2014, el 21,4 % en 2011, y el 23,6 % en 2009. Los usuarios ocasionales representan el 45,7 % en 2014, el 49,1 % en 2011, y el 47,9 % en 2009. Los usuarios frecuentes dan cuenta del 33,1 % del consumo anual de cannabis en 2014, del 27,3 % en 2011, y del 26,2 % en 2009. Así, los usuarios experimentales y ocasionales dan cuenta en todos los estudios realizados de más del 60 % del consumo anual de cannabis en esa franja de usuarios.

## 5. Reflexiones finales

Importantes voces en los ámbitos multilaterales han introducido y sostenido un profundo debate alrededor de la necesidad de abrir el camino a interpretaciones flexibles de las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas. Las iniciativas concretas de regulación del mercado

de cannabis se erigen, de este modo, ante la necesidad urgente de explorar alternativas a las estrategias que se derivan de esas convenciones. La lógica detrás de la regulación de mercados se aleja de la tradicional épica exitista y moralista que ha caracterizado al régimen internacional de control de drogas para adentrarse en una mirada pragmática de políticas que, a todas luces, no han dado resultados. En la mirada de sus impulsores no existe ni una mínima apelación a las bondades o maldades de determinadas sustancias, sino a la forma en la que los Estados deben encarar el abordaje de prácticas de consumo que se han ido consolidando en las diferentes sociedades. La necesidad de interpretaciones flexibles viene, así, de la mano de la certeza de que no ha sido la prohibición la herramienta adecuada para abordar el problema de las drogas, sostenida ésta en la negación contrafáctica de sus crecientes usos recreativos, e ignorando sus magros resultados y sus altísimos costos asociados.

Ante la innegable ineffectividad del régimen internacional de control de drogas, la regulación de los mercados de cannabis se enfrenta a un sólido entramado que se resiste a la transformación. Como la flexibilidad pareciera tener límites, de acuerdo a la JIFE, debemos solo insistir en el camino que venimos transitando. Para la Junta no se trata de buscar nuevos enfoques, sino, simplemente, de insistir. La creciente introducción de iniciativas de regulación de mercados incomoda cada vez más a ese régimen internacional que se resiste al cambio.

Ninguna de las iniciativas ha sido posible sin una evaluación seria y certera de los resultados concretos de las políticas de control que se venían implementando, y sin apelar a los acabados esfuerzos de la bibliografía especializada en el área. En nuestro país, resulta necesaria una evaluación profunda de las estrategias de control y su verdadero impacto en la evolución de la comercialización ilícita de drogas. Una evaluación basada en investigaciones empíricas que permita conocer de modo riguroso las dimensiones del mercado y los resultados concretos de las estrategias de prevención y control. Como frente a cualquier política pública, la mera ausencia de indicadores no debería constituirse en un indicador que nos ratificara que nos encontramos transitando el camino correcto. A diferencia de la posición sostenida por la JIFE, con seguridad, no se trata simplemente de insistir.

Para ello, se debe avanzar en una mejor y más sólida comprensión de las dimensiones y características de los mercados ilícitos de drogas, y apelar al

importante caudal de conocimiento existente para el análisis de esos mercados. Esto permitirá abandonar los números míticos y los dogmas que rodean a las políticas de prevención y control del narcotráfico, y un abordaje del problema en términos de la efectividad de esas políticas, de sus impactos concretos y de sus posibles efectos. Solo con la escasa información disponible es posible poner en tensión los esfuerzos que se vienen llevando a cabo. Si los mercados locales de consumo crecen en el tiempo, mientras que la persecución de los consumidores y de los eslabones más bajos de la cadena de comercialización se sostiene o incrementa y las cadenas de distribución, en los niveles de mercado que generan mayor valor agregado, permanecen inalteradas, la reflexión es obligada.

Los estados que han avanzado en la regulación del mercado de cannabis y aquellos que se encuentran evaluando este tipo de iniciativas parten de comunes desenlaces: o han sido víctimas de la ineffectividad de la estrategia internacional de control de drogas en términos del crecimiento alarmante de sus mercados locales de consumo, o han sido víctimas de su ineffectividad por los altísimos costos asociados a las políticas altamente represivas. Como sostuvo el Primer Ministro canadiense, esto tiene que parar. Los límites a la flexibilidad serán sorteados, así, por aquellos Estados que asuman con responsabilidad los errores de políticas públicas para el control de drogas que sólo han demostrado costosos fracasos.

## **Bibliografía**

1. Bagley, B., 2012: *Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty first century*. Woodrow Wilson Center Update on the Americas.
2. Bewley-Taylor, D., y M. Jelsma, 2011: «Regime change: revisiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs», *International Journal of Drug Policy*, 23: 72-81.
3. Caulkins, J., 2000: «Measurement and analysis of drug problems and drug control effects», en US Justice Department, *Measurement and analysis of Crime and Justice*, Vol. 4.
4. Caulkins, J. y P. Reuter, 2010: «How drug enforcement affects drug prices? », *Crime and Justice*, Vol. 39 (1): 213-271.

5. Jelsma, M., D. Bewley-Taylor y T. Blickman, 2014: *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition - The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform*, Transnational Institute.
6. Buxton, J., 2008: *The historical foundations of the narcotics drug control regime*. World Bank Policy Research Working Paper: 4553.
7. Corda, A. y M. Fusero, 2016: *De la punición a la regulación. Políticas de cannabis en América Latina y el Caribe. Informe sobre Políticas de Drogas N° 48*, Transnational Institute, disponible en <https://www.tni.org/es/publicacion/de-la-punicion-a-la-regulacion>.
8. Hough, M. y M. Natarajan: «Introduction. Illegal drug markets, research and policy», en M. Hugh y M. Natarajan, *Illegal Drug Markets: from research to prevention policy*, Criminal Justice Press.
9. IRCCA, 2018: *Mercado regulado del cannabis. Informe al 05/08/18*, disponible en <https://www.ircca.gub.uy/wpcontent/uploads/2018/09/InformeMercadoReguladoCannabis-05ago2018.pdf>.
10. GCDP, 2018: *Regulation. The responsible control of drugs*, disponible en <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/regulation-the-responsible-control-of-drugs/>.
11. Grossman, M., F. J. Chaloupka y R. Anderson, 1998: «A survey of economic models of addictive behavior», *Journal of Drug Issues*, 28: 631–643.
12. Jelsma, M., 2016: «UNGASS 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida?», disponible en <https://www.tni.org/en/node/22954>.
13. JIFE, 2013: *Informe Anual 2013*, disponible en [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR\\_2013\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR_2013_S.pdf).
14. Kilmer, B. y S. Hoorens, eds., 2010: *Understanding illicit drug markets, supply reduction efforts and drug related crime in the European Union*, Cambridge: RAND disponible en [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2010/RAND\\_TR755.sum.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2010/RAND_TR755.sum.pdf).
15. Kilmer, B., J. Caulkins, R. Pacula y P. Reuter, 2011: «Bringing perspective to illicit markets: estimating the size of the US marijuana market», *Drug and Alcohol Dependence*, 119 (2011): 153-160.

16. Kleiman, M., 1989: *Marijuana: Costs of Abuse, Costs of Control*, New York: Greenwood Press.
17. Kleiman, M., 2004: *Illicit drugs and the terrorist threat: causal links and implications for domestic drug control policy*. CRS Report for Congress.
18. Moeller, K., 2017: «Drug market criminology: combining economic and criminological research on illicit drug markets», *International Criminal Justice Review*: 1-15.
19. Monitor Cannabis Uruguay, 2018: Cambios en la opinión pública sobre la regulación del cannabis, en <http://monitorcannabis.uy/cambios-en-la-opinion-publica-sobre-la-regulacion-del-cannabis/>
20. Nadelmann, E., 1990: «Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society», *International Organization*, 44 (4): 479-526.
20. Pollack, H. y P. Reuter, 2014: «Does tougher enforcement make drugs more expensive? », *Addiction*, 109 (12): 1959-1966.
21. Reuter, P., 1989: *Quantity Illusions and Paradoxes of Drug Interdiction: Federal Intervention into Vice Policy*, Santa Monica: RAND, disponible en <https://www.rand.org/pubs/notes/N2929.html>.
22. Reuter, P., 2009: *The unintended consequences of drug prohibition*, Santa Monica: RAND.
29. Reuter, P. y M. Kleiman, 1986: «Risks and prices: an economic analysis of drug enforcement», *Crime and Justice*, 7.
30. Reuter, P. y F. Trautmann, 2009: «A report on global illicit drug markets 1998-2007», European Commission.
31. SEDRONAR, 2007: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*.
32. SEDRONAR, 2006: *II Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
33. SEDRONAR, 2008 a: *El mercado de drogas ilícitas: magnitud y precio*, Observatorio Argentino de Drogas, agosto de 2008.
34. SEDRONAR, 2008 b: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*.

35. SEDRONAR, 2008 c: *III Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
36. SEDRONAR, 2010 a: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*.
37. SEDRONAR, 2010 c: *IV Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
38. SEDRONAR, 2012: *V Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
39. SEDRONAR, 2014: *VI Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
40. SEDRONAR, 2017: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de Sustancias Psicoactivas*.
41. Souto Zabaleta, M., 2017: *Crisis de efectividad, socialización y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*, Buenos Aires: Editorial Arte&Parte.
42. Souto Zabaleta, M., 2018: «Números míticos y dogmas como fundamentos de las políticas de control del narcotráfico en Argentina», trabajo presentado en el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia, Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018, con la colaboración de P. Delfino y S. Sarti.
43. Thoumi, F., 2009: «The international drug control regime straight jacket: are there policy options? », *Trends in organized crime*, 13: 75-80.
44. Transform Drug Policy Foundation, 2009: «After the war on drugs: blueprint for regulation», disponible en <https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint.pdf>.
45. UNDP, 2015: «Políticas de control de drogas y desarrollo humano», Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.
46. UNODC, 2017: *Informe mundial sobre drogas*, disponible en <http://www.unodc.org/wdr2017/>.

# Propuesta de plan político criminal para municipios en la provincia de Buenos Aires para el abordaje del robo automotor

## **Victoria Gallo Llorente**

Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Especialización en Criminología en la Universidad de Quilmes (UNQUI) (en curso). Actualmente es responsable del Área de Políticas de Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Ha sido docente en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y dirigió el Observatorio de Seguridad y Violencias en el Municipio de Morón.

## Resumen

En el marco de un creciente rol de los gobiernos locales como actores en el desarrollo de políticas de seguridad en América Latina, el artículo ofrece de manera exploratoria y propositiva un plan político criminal para el abordaje del robo automotor por parte de los municipios de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Para ello, un aspecto fundamental y transversal a la propuesta es la recolección, gestión y sistematización de información útil para informar la estrategia que se adopte. El artículo recupera los principales componentes de un plan para abordar el robo automotor incluyendo la definición del área específica de intervención, la recolección y gestión de la información, y la necesidad de un análisis del contexto. Asimismo, se recorre la necesidad de definir la meta y el plazo temporal del plan propuesto, su objetivo, la caracterización de la problemática del robo automotor en la jurisdicción como así también el mapeo de actores con los que se implementarán o se articularán medidas y acciones. Por último, se sugieren políticas posibles a implementar y aspectos vinculados al monitoreo y evaluación del plan.

## Palabras clave

municipios, plan político criminal, robo automotor, recolección y gestión de la información.

## Abstract

In the context of a growing role of local governments as actors in the development of security policies in Latin America, the article offers as an exploratory proposal, a criminal policy plan for the approach of auto theft by municipalities in the province of Buenos Aires, in Argentina. For this purpose, a fundamental and transversal aspect to the proposal is the collection, management and systematization of useful data to inform the adopted strategy. The main components of a plan to address auto theft are presented

including the definition of the specific area of intervention, data collection and management, and the need for an analysis of the context. Also, the article reviews the need to define the goal and the time frame of the proposed plan, its objective, and the characterization of auto theft in the territory as well as the mapping of those take holders with whom policies will be implemented. Finally, the article suggests possible actions that can be implemented and aspects related to the monitoring and evaluation of the plan.

### **Keywords**

local governments, criminal policy plan, auto theft, data collection and management.

## **1. Introducción**

Diversos autores (Dammert, 2007, Schleider y Rodríguez López, 2016: 53-55; Sozzo, 2009) han destacado el rol creciente de los gobiernos locales en el desarrollo de políticas seguridad en América Latina en los últimos años. En el caso de Argentina, impulsados por un conjunto de factores interdependientes y con características propias en cada caso, fue relevante la creciente demanda social de la ciudadanía hacia este nivel de intervención, impulsando a los municipios a adoptar políticas, estrategias o acciones vinculadas a la seguridad ciudadana. Ya sea mediante la implementación de políticas preventivas de corte social o de participación comunitaria, el intento de gestionar policías locales, con la gestión de información como política pública a través de la creación de Observatorios locales, con el aumento significativo de presupuestos para estrategias situacionales ambientales (como alarmas, cámaras de video vigilancia, u otros dispositivos) o tan solo con el apoyo operacional y logístico a policías en su territorio, lo cierto es los municipios han desarrollado de manera más o menos parcial un conjunto de políticas para «hacerle frente» al problema de la creciente inseguridad, tal cual se ha planteado en la agenda pública en los últimos años. Asimismo, en numerosas ocasiones, los municipios han desarrollado estrategias coordinando esfuerzos con fuerzas de seguridad o policías de nivel provincial o federal en sus territorios.

En este marco, este artículo tiene por objetivo ofrecer, de manera exploratoria y propositiva, un plan político criminal para el abordaje por parte de los

municipios del robo automotor, en articulación con otros actores públicos y privados. Para ello, un aspecto fundamental y transversal a la propuesta es la recolección, gestión y sistematización de información útil para informar la estrategia que se adopte, y brindando herramientas para la prevención y gestión de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en general, y dirigidas al robo automotor en particular.

El artículo no pretende brindar un «manual paso a paso», recetas únicas o soluciones simplistas para el abordaje preventivo del robo automotor, sino ofrecer una serie de lineamientos, guías o sugerencias para el diseño y la formulación de un plan político criminal<sup>1</sup> para abordar el robo automotor para ser implementado por municipios, contemplando un abanico de acciones posibles en conjunto con otros actores públicos y privados a través de alianzas estratégicas.

Si bien excede los límites de este artículo desarrollar las implicancias teóricas, políticas y administrativas que conllevan un plan político criminal y la totalidad de sus componentes, elementos y definiciones<sup>2</sup>, nos referimos a la formulación y ejecución de políticas públicas referidas al campo de la política criminal, identificando y analizando fenómenos criminales y sus formas de abordaje. Una política criminal implicará entonces la toma de decisiones respecto de objetivos de intervención, recursos disponibles (tanto técnicos como materiales), metas y plazos y una adecuada evaluación de resultados. En el contexto actual en nuestro país, el desarrollo de las políticas criminales suele darse sobre la base de información escasa, de baja calidad, extemporánea, en ocasiones, poco útil para el abordaje de la criminalidad y sus causas estructurales. No se soslaya que los municipios cuentan con límites significativos para la implementación de políticas de seguridad pero este artículo pretende al menos ofrecer algunas líneas posibles de intervención, aun a pesar de ellos. Entre la brecha de lo ideal y lo factible y posible, se deberá procurar construir políticas lo más satisfactorias posibles.

---

<sup>1</sup>Existen diversos instrumentos disponibles para una política criminal, siendo sus tres instrumentos propios y principales las organizaciones policiales, el Ministerio Público penal y la organización carcelaria. A estos se le sumen los instrumentos impropios como los medios de comunicación que deben ser incorporados a una política criminal que pretenda ser efectiva (Binder; 2011).

<sup>2</sup>Desarrollar cualquier plan político criminal en un contexto democrático requiere de manera previa el análisis teórico, político y técnico de las múltiples implicaciones e impactos del ejercicio de la violencia del Estado en relación a un problema criminal, con especial resguardo de la conflictividad que se pretende abordar y la conflictividad que puede generar el propio accionar del Estado. Para profundizar al respecto puede acudirse a Zífp, 1978, Delmás-Marty, 1982 y Binder, 2011.

## 2. Definición del área específica de intervención

En este caso, se define como área de intervención el robo automotor en la jurisdicción territorial del municipio<sup>3</sup>.

## 3. Recolección y gestión de la información

La etapa de recolección de información y su transformación en conocimiento útil es una instancia crucial en cualquier política pública y, en particular, si se pretende abordar de la manera más efectiva posible problemáticas de seguridad ciudadana en un contexto democrático. Como se dijo anteriormente, de manera incipiente algunos municipios han avanzado sobre este punto, creando Observatorios en el ámbito municipal (se destacan los casos de Rosario, Morón, General Pueyrredon, entre otros) para toma de decisiones sobre la base de información.

Como punto de partida, partimos de enunciar como mínimo tres aspectos deben ser contemplados a la hora de plantear la recolección y gestión de información en materia de seguridad ciudadana por parte de los municipios. En primer lugar, un aspecto de especial relevancia en este artículo será la necesidad de contar con información relevante y de calidad para apoyar las distintas etapas del plan, su monitoreo y seguimiento. Esto implica necesariamente apelar a fuentes primarias (producidas, editadas, y procesadas por el propio gobierno municipal) y fuentes secundarias (producidas por otros organismos, pero que podrán ser reformuladas o adaptadas, si hiciera falta, en trabajo conjunto con quienes las producen), apuntando a realizar un análisis integral, sistémico y holístico de todas ellas para nutrir un diagnóstico de la problemática (por ejemplo, del robo automotor) y sus múltiples aristas. Como diversos autores han destacado (Olaeta, H. y Pezzuchi, 2016, Sozzo, 2002), el tratamiento de cada una de estas fuentes deberá ser riguroso y cauteloso, advirtiendo los sesgos y límites de cada una de ellas (por ejemplo, en relación a los déficits de calidad de la fuente, la cifra negra de cada fenómeno y los sesgos de la propia institución que elabora los datos y sobre qué los elabora), de manera de no

---

<sup>3</sup>En ocasiones, y solamente a modo de ilustrar alguna afirmación se utilizarán referencias al Municipio de Morón, habida cuenta de la familiaridad de quien escribe con ese territorio.

realizar lecturas reduccionistas y distorsionadas sobre los fenómenos bajo análisis<sup>4</sup>.

En segundo lugar, y como premisa necesaria para lograr esta construcción del conocimiento en materia de seguridad a nivel local, es indispensable la profesionalización y capacitación de estructuras institucionales en las áreas de seguridad de los municipios, de manera de contar con estructuras suficientemente formadas para un manejo cauteloso y honesto de la información en materia de seguridad ciudadana, atenta a los límites de las fuentes de información disponibles y su tratamiento.

En tercer lugar, aunque de igual o mayor importancia, es contar con la voluntad política inicial y sostenida por parte del gobierno local, su Intendente/a y sus mandos de conducción respecto del compromiso con la política que se llevará adelante y su sustento en información. En palabras de Olaeta y Pezzuchi,

*«Un gran proyecto, pleno de solvencia técnica, puede naufragar sin el necesario apoyo político que se traduce no solamente en recursos sino también en generar los espacios para que el proyecto cumpla con sus objetivos de manera rigurosa e independiente» (Olaeta y Pezzuchi, 2016:49).*

#### **4. Análisis de contexto: caracterización del territorio sobre el que se va a intervenir**

Es necesario contar con un diagnóstico lo más preciso posible respecto de las características de la jurisdicción sobre la que se plantea la intervención. Para ello, se recomienda elaborar un diagnóstico que contemple la dimensión político-institucional, social, cultural y económica, y territorial del municipio<sup>5</sup>. A modo de guía (no exhaustiva), y conscientes de los límites en cuanto a la información disponible, algunos aspectos a considerar en este diagnóstico son los siguientes:

---

<sup>4</sup>Para profundizar al respecto de los desafíos que encuentran los observatorios de seguridad a nivel local en nuestro país se recomienda, entre otras posibles, Olaeta, 2015.

<sup>5</sup>La autora de este documento le ha introducido una adaptación al enfoque propuesto por Mazzolo (2009).

### ***Aspectos político-institucionales***

- Entramado político institucional público, del estado municipal y de los otros niveles del Estado (mapeo de actores).
- Normativas relevantes, tanto de orden municipal como provincial y nacional referidas a la temática y mecanismos de control vigentes para su implementación efectiva.
- Entidades, asociaciones y organizaciones y del entramado privado y comunitario vinculados a la vida económica y comunitaria del territorio, por ejemplo cámaras de comercio, foros de seguridad, etc.

### ***Aspectos económicos***

- Caracterización de la actividad económica (sectores, grado de formalización) y la circulación de bienes, servicios y personas en el territorio y en municipios lindantes. Por ejemplo, sobre el municipio que se intervendrá, la distribución geográfica y análisis de sus comercios, industrias, galpones de distribución, sucursales bancarias, cajeros, parques industriales, etc., y su relevancia en el territorio.

### ***Aspectos socio-culturales***

- Datos de población, estructura demográfica, y distribución en el territorio.
- Organizaciones sociales, tejido asociativo y comunitario.

### ***Aspectos territoriales***

- Los límites el partido y las características de los municipios lindantes.
- Características de geográficas del territorio y del trazado urbano (o rural si aplica), principales arterias de circulación rápida de la ciudad, vías de ferrocarril, etc.

Estos y otros elementos podrán emplearse para caracterizar adecuadamente el contexto de intervención.

## 5. Definición de la meta y el plazo temporal

Reducir la magnitud del robo automotor en el municipio en un plazo de dos años a través de políticas preventivas, disuasivas y punitivas<sup>6</sup>. La determinación temporal de la meta deberá contemplar un conjunto de factores entre ellos los recursos políticos, institucionales y presupuestarios para llevar adelante el plan delineado. No se aconsejan plazos demasiado largos en la definición del marco temporal, de manera de impulsar la evaluación de los logros alcanzados y realizar los cambios y ajustes necesarios a corto plazo.

## 6. Planteo de objetivo

Es aconsejable delimitar objetivos razonables, realistas y factibles. A modo de ejemplo, como objetivo de reducción<sup>7</sup>, se podrá apuntar a la reducción en un 15% la magnitud del robo automotor en el territorio de intervención. Además, se podrá establecer objetivos de transformación, como lograr que del total de vehículos sustraídos, aumente la proporción o ratio de hurtos por sobre los robos, de modo de lograr reducir los hechos de violencia asociados al robo automotor y reducir así la lesividad sobre la vida de las víctimas.

## 7. Caracterizar la problemática en la jurisdicción

El paso siguiente sugerido es caracterizar la problemática criminal en el municipio y en la jurisdicción de referencia (por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires), considerando incluso el peso cuantitativo y cualitativo de la sustracción de automotores ocurridos en el municipio y su relación con el total nacional y provincial. Para ello pueden emplearse, por ejemplo, datos del Departamento de Estadísticas del Centro de Experimentación y Seguridad Vial (CESVI). Un informe del Departamento de Estadísticas del Centro de Experimentación y Seguridad Vial (CESVI) del 2016 estableció que la zona oeste del Gran Buenos Aires fue el territorio donde se produjo la mayor cantidad de hechos delictivos asociados al robo automotor, con el 41,16%

---

<sup>6</sup>Se utiliza la clasificación propuesta por Binder (1997).

<sup>7</sup>Se sigue aquí la clasificación de objetivos propuesta por Binder (1997) en términos de objetivos de control, de reducción, de transformación y de extinción.

sobre el total nacional. Esta fuente brindó la tasa media de sustracción de vehículos nacional y por municipios<sup>8</sup>.

En términos de conflictividad con armas, los robos de automotores bajo intimidación con armas de fuego son una de las problemáticas a abordar, junto con el robo con arma de fuego a transeúntes en la vía pública, y robos con arma en domicilios y otras conflictividades. Bajo estos escenarios de empleo de armas, el robo automotor es una problemática criminal que pone en riesgo a sus víctimas, ya sea por riesgo de sufrir lesiones o incluso, en algunos casos, la muerte<sup>9</sup>. Además del daño sobre las personas, el robo automotor genera pérdidas monetarias de envergadura para las aseguradoras, para las personas (a través del aumento de las pólizas y los costos asociados a la pérdida) y para los gobiernos que deben finalmente invertir más presupuesto en políticas de seguridad para abordar este problema. El robo automotor y los mercados ilegales que impulsa constituyen una problemática que excede las fronteras nacionales, con autos y autopartes que se comercializan especialmente en el exterior, en especial en países limítrofes. Por estos motivos, se sugiere ante la complejidad del fenómeno procurar caracterizar la problemática a abordar de la manera más completa posible, reuniendo información de distintas fuentes.

### **7.1 Franja horaria y días de mayor ocurrencia**

Caracterizar el robo automotor en cuanto al horario en el que ocurre, diferenciando en lo posible los métodos empleados según franjas horarias también. A modo de ejemplo, el robo automotor con arma de fuego ocurría en Morón en el 2015 en un 57% entre las 18 y las 0 hs, con la hora 22 hs aproximadamente siendo la que reunía la mayor cantidad de hechos. El restante 43% de los hechos se distribuía de manera similar entre las otras tres franjas horarias. Por otro lado, incorporar un análisis de las víctimas en función de los horarios, por ejemplo, ¿las mujeres se ven más afectadas por los hechos que ocurren durante el día por los roles culturalmente asignados al cuidado y la logística escolar de niños y niñas; o es indistinto el impacto del problema sobre hombres y mujeres? ¿El uso de violencia sobre las víctimas y su lesividad presente diferencias significativas por género o edad, o es indistinto? Además, identificar los días de la semana en los que ocurre la problemática, según franja

---

<sup>8</sup>Para más información ver <http://www.lanacion.com.ar/2021608-lanus-tres-de-febrero-y-moron-tienen-la-mayor-tasa-de-robo-de-autos>.

<sup>9</sup>En ocasiones los municipios pueden no tener acceso a este dato. A modo de referencia, se comparte una cifra publicada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para más información ver: <https://www.urgente24.com/255098-grabado-de-autopartes-75-de-los-homicidios-es-por-robo-automotor>.

horaria y ubicación geográfica y modalidad. En ocasiones, para realizar determinados análisis será necesario considerar la escala del problema y un plazo temporal o series más extensas para realizar determinados análisis sobre una base de casos suficiente. Es decir, trabajar sobre la base de regularidades para hallar sus racionalidades subyacentes.

### **7.2 Modalidades y características**

Existen diversas modalidades de robo automotor y es recomendable identificar en qué proporción ocurren cada una de ellas en el municipio o en la jurisdicción mayor de referencia, por ejemplo en la provincia. ¿En cuántos robos automotores cometidos en la jurisdicción hay empleo de arma de fuego? ¿En el porcentaje restante, el robo se comete bajo amenaza con armas blancas? ¿Qué modalidades de robo automotor son las principales?

Una modalidad habitual es que al momento de circular un vehículo automotor por una calle o avenida y un auto lo aborde desde atrás, se bajen de tres a seis personas y mediante amenaza con arma de fuego, le sustraen el auto a su dueño/a. Otra modalidad, es aprovechar el momento del ingreso al garaje de la vivienda o el momento en que la persona estaciona su auto frente a su vivienda y se propone ingresar, para amenazar al dueño del auto y llevarse el auto. A partir de fuentes sanitarias en el territorio (por ejemplo, de hospitales y centros de salud), es posible identificar a cantidad de personas heridas por armas de fuego en circunstancias de robo automotor. Además, si la víctima del robo es un/a policía (franco de servicio, retirado/a, etc.) o una persona armada, el robo del vehículo puede derivar en enfrentamientos armados. Otras modalidades que deben ser identificadas son el robo del auto que deriva en un secuestro de rápida resolución, comúnmente denominado «secuestro exprés» (tipificado legalmente como privación ilegal de la libertad por su breve duración o secuestro extorsivo si hay un llamado a familiares para exigir recompensa). Estas privaciones de libertad pueden durar entre dos y tres horas, hasta que se organiza con la familia un lugar y monto de pago. Diversas investigaciones penales han conectado bandas criminales que desarrollan ambos tipos de hechos, robo automotor y secuestros «exprés», por lo que también deben ser analizadas.

Otra dimensión de análisis que debería ser considerada para un plan político criminal que aborde el robo automotor es el fin de los automóviles robados, no desde una lectura del caso a caso individual sino desde una lógica de mercado (oferta y demanda, legalidad e ilegalidad) que tracciona un mercado ilegal que comercializa los vehículos o sus partes. Es cierto que para los municipios acceder a esta información es en muchos casos muy difícil. Sin embargo, no es menos cierto que para que existan incentivos a la producción de información

criminal es necesario impulsar la demanda política sobre los actores relevantes, impulsando la cultura de la política pública sobre la base de información.

Respecto de los fines de los vehículos sustraídos en la Provincia de Buenos Aires sería recomendable conocer la proporción en la que los automotores robados que son utilizados para cometer otros delitos (empleados para cometer otros robos) y luego abandonados (que aparecen en hallazgos). Alguno de ellos puede aparecer con algún grado de desguace con autopartes sustraídas para el mercado ilegal o legal de autopartes. Luego muchos de ellos son incendiados en la vía pública.

Otros robos automotores corresponden a casos de fraude o estafa contra las aseguradoras. En casos de fraude, al denunciar falsamente un robo o hurto de su auto, el dueño cobra el seguro y puede además obtener ganancias de la venta de las partes del auto. En ocasiones existe un intermediario que se queda con una comisión, al igual que los desarmadores y los vendedores de estos autos falsamente sustraídos bajo la modalidad de estafa o fraude. Algunos casos también pueden estar asociados a la comercialización de drogas ilícitas o trata de personas, al ser utilizados los autos en ocasiones para la carga y el tráfico de drogas o como prendas de intercambio y traslado (estas modalidades son frecuentes en otros países de la región como Brasil).

Algunos vehículos sustraídos no aparecen nuevamente en el corto plazo ya que serán presuntamente desguazados en desarmaderos, para ser comercializados en el circuito legal e ilegal de autopartes, o devienen en autos «mellizos», «remises truchos» o son empleados para otros fines. Respecto del mercado de autopartes robadas, después de la instancia del robo del auto, y entre cada una de las etapas (corte, desguace, distribución, venta), y en muchos casos existen terceros que venden las autopartes, distribuidas en talleres legales e ilegales. A la vez, previa a la venta se suman los días entre medio del robo y el corte o proceso de generar mellizos en los que se «duerme» o «enfría» el auto, escondiéndolo en las primeras 48 hs o 72 hs después del robo. En la década de los años 90, la gran mayoría de los autos robados se desarmaban en grandes desarmaderos de alta exposición y visibilidad en los barrios. Una década después<sup>10</sup> aproximadamente, fueron desapareciendo estos grandes talleres y se desguazan los vehículos en pequeños talleres de corte, más reducidos en tamaño, que desde afuera parecen viviendas. Los talleres adulteran la numeración de las autopartes grabadas. Una modalidad que no debe soslayarse es la venta online de autopartes y los nuevos desafíos que implican para el

---

<sup>10</sup>A partir del año 2002 con la marcada devaluación del peso argentino sumado a factores estructurales ligados a la profunda crisis socioeconómica, se produjo en la Provincia de Buenos Aires un fuerte aumento de los robos de vehículos.

control del mercado ilegal de autopartes. En general, corresponden a vehículos de alta gama que serían trasladados por el interior del país hasta países limítrofes, para su venta falsificada en otros países.

A modo de contexto y para caracterizar la problemática, es necesario considerar que los costos de las autopartes en el mercado, el volumen de la producción local, las posibilidades o no de acceder a la importación de repuestos y los ciclos de devaluación de la moneda argentina pueden afectar la demanda de autopartes. El grabado de autopartes es un sistema de identificación de piezas vehiculares con el número de patente del vehículo, y que constituye un sistema de identificación y trazabilidad que busca desalentar el robo y la reventa de autopartes. Como antecedente, la Ley 25761<sup>11</sup>, denominada Ley de Autopartes, promulgada en el 2003, daba origen a un registro de desarmaderos y establecía que debía confeccionarse una lista de 30 piezas de vehículos automotores que necesariamente debían llevar identificación y se estipulaban los pasos para dar de baja a un vehículo.

### **7.3 Connivencia o complicidad de fuerzas de seguridad**

En un porcentaje de los hechos de robo automotor existe complicidad, regulación o connivencia de las policías o fuerzas de seguridad. Complicidad en la liberación de zonas para cometer los hechos, a través de brindar información de víctimas posibles, como así también a través de la protección a desarmaderos, reducidos y distribuidores y en algunos casos (demostrados judicialmente) incluso realización de hechos de robo automotor con secuestro extorsivo de rápida resolución cometidos por propios agentes policiales, entre otras modalidades. Por razones obvias, esta no es información de fácil acceso para los municipios pero, aun así, es una dimensión a tener en cuenta cuando se implementen políticas y de posible articulación con otros organismos relevantes.

### **7.4 Distribución geográfica**

Analizar y trazar la distribución geográfica de los automotores robados, los lugares de los que fueron sustraídos (no solo los barrios sino el tipo de lugar – por ejemplo, domicilios particulares, estacionamiento en inmediaciones de centros comerciales, etc.–) y los lugares en los que fueron hallados. Dado que el robo automotor excede los límites del municipio de intervención, se debería solicitar a las autoridades policiales y provinciales las dinámicas de robo y

---

<sup>11</sup>Ley de régimen legal para todas las personas físicas o jurídicas que procedan al desarmado de un automotor de su propiedad o de un tercero, y para aquellas cuya actividad principal, secundaria o accesorio, sea la comercialización de repuestos usados para automotores. Para más información ver <http://www.dnrpa.gov.ar/desarmadero/informacion/ley25761.pdf>

hallazgo en los municipios lindantes para saber, por ejemplo, cuántos de los vehículos que desaparecen en el municipio de referencia aparecen en otros municipios y en dónde.

Como se dijo anteriormente, a los fines de identificar y comprender regularidades es recomendable considerar una cantidad de casos suficiente de manera de hacer una lectura cautelosa de los datos.

### **8. Mapeo de actores con los que se implementarán o se articularán medidas y acciones incluidas en el plan político criminal**

Los municipios pueden desarrollar un conjunto de estrategias y acciones de manera articulada con otros actores relevantes. Para ello, el mapeo de actores previamente delineado puede ser útil a la hora de formular políticas. La autora no soslaya que existen tensiones políticas, institucionales, administrativas, corporativas y hasta culturales entre los actores mencionados dentro del abanico de alianzas posibles. Como toda política pública, habrá tensiones, obstáculos y dificultades operativas, presupuestarias e institucionales a considerar. Es evidente que habrá alianzas estratégicas que en algún contexto político institucional sean más factibles de ser implementadas o sostenidas en el tiempo que otras. Este elemento será parte del análisis que deberá emplear el municipio a la hora de delinear sus acciones. Aun así, un mapeo de actores y el desarrollo de alianzas y estrategias conjuntas pueden desarrollarse, procurando avanzar de manera coordinada y articulada con otros actores, y por eso se incluyen estas opciones en este artículo.

A modo de guía entonces, un municipio podría implementar acciones de diversa naturaleza y de manera conjunta con:

- El Ministerio de Seguridad nacional y provincial de referencia, en particular con las divisiones dedicadas a abordar la sustracción de automotores de las policías, las direcciones o áreas de fiscalización de desarmaderos y autopartes, y la/s direcciones o áreas nacionales y provinciales de estadística criminal.
- Cámaras empresariales como la Cámara de Comercio Automotor (CCA), la Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFSA), la Cámara de Comerciantes del Repuesto Automotor (CCRA), la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) y la

Federación de Asociaciones y Cámaras del Comercio Automotor de la República Argentina (FACCARA), entre otras instituciones relevantes.

- Empresas automotrices.
- Municipios lindantes.
- Poder judicial provincial, fiscalías dentro del departamento judicial de referencia y sus áreas de gestión de la información y, si fuera relevante, el poder judicial federal.
- Poder legislativo provincial y si fuera necesario, el poder legislativo nacional.
- Empresas aseguradoras, sus cámaras empresariales y otras organizaciones como el Centro de Experimentación y Seguridad Vial de Argentina (CESVI), u otras empresas dedicadas a la investigación, experimentación y análisis de la seguridad vial y automotriz.

## **9. Medidas posibles a implementar**

A continuación, se detallan propuestas de medidas para el abordaje político criminal del robo automotor, en tres planos o niveles de intervención: un plano preventivo, uno disuasivo y un último reactivo o punitivo. Si bien la gran mayoría de estas medidas excede el ámbito municipal per se, se incluyen en este plan político criminal bajo la premisa de la posibilidad de articular acciones, demandas y propuestas con otros actores, públicos y privados y de distintos niveles (locales, provinciales y nacionales).

### **9.1 Control sobre desarmaderos**

Las diversas medidas de control que pueden implementarse, ya sea en el plano preventivo, disuasivo y punitivo, son de fundamental interés para reducir la comercialización de autopartes robadas. Dentro del espectro del control sobre los desarmaderos se propone lo siguiente:

- Auditoría judicial periódica de casas de autopartes y talleres mecánicos y sus dueños, instaladas en el partido y en otros municipios del departamento judicial a través de un convenio con la Fiscalía General correspondiente al municipio.
- Promulgar un ordenanza que habilite al Municipio a clausurar aquellos establecimientos dedicados al desguace de automotores, motos, ciclomotores o embarcaciones para la utilización o comercialización de sus autopartes que no cuenten con el debido certificado de inscripción en el Registro Único de Desarmaderos de Automotores y Actividades

Conexas (RUDAC) dependiente de la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios según lo establecido en el artículo 9º de la Ley Nacional 25.761/03, sus modificatorias y otras normativas vigentes. Estas inscripciones deberán reanudarse cada 6 meses con la posibilidad de revocación de habilitaciones previamente otorgadas.

- Con la nueva normativa, realización de controles por parte del municipio con la posibilidad de proceder a la inmediata clausura del establecimiento hasta la acreditación fehaciente del cumplimiento efectivo de la misma.
- Por otro lado, la inscripción al Registro Único de Desarmaderos de Automotores y Actividades Conexas deberá ser renovada anualmente junto con la actualización de la documentación que establezca la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios –o la que en un futuro la reemplace–, en caso de incumplimiento reiterado, faculta al Departamento Ejecutivo a revocar la habilitación oportunamente otorgada.
- Por último, se realizará un control municipal de un decreto reglamentario que establezca el régimen legal para todas las personas físicas o jurídicas que procedan al desarmado de un automotor de su propiedad o de un tercero, y para aquellas cuya actividad principal, secundaria o accesorio, sea la comercialización de repuestos usados para automotores.
- En lo posible, se articularán medidas similares con municipios lindantes.
- Articular operativos de inspección a desarmaderos junto con la Dirección de Fiscalización de Desarmaderos y Autopartes bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Investigaciones del Ministerio de Seguridad y la división Sustracción de Automotores de la Policía Federal Argentina, u otras divisiones que la reemplacen.

### **9.2 Controles y operativos policiales en vía pública (plano disuasivo)**

- Realizar controles conjuntos entre funcionarios de tránsito del Municipio respecto de la documentación de los vehículos junto a peritos especializados de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Seguridad de Nación o de la VTV. Se recomienda la realización de los controles en cercanías de las vías rápidas de escape habituales, avenidas y autopistas con especial énfasis en los horarios en los que ocurren los robos automotores (18 a 0 hs).
- En lo posible, se articularán medidas similares con municipios lindantes.
- Considerar la posibilidad de solicitarle a la Policía de la Provincia de Buenos Aires la utilización de vehículos señuelo en «zonas calientes».

Por vehículos señuelos nos referimos a automóviles que tienen instalados instrumentos de rastreo y en un trabajo articulado con fiscalías, investigar operaciones de bandas delictivas y eventualmente en caso de mediar la autorización e instrucción judicial pertinente, aprehender a integrantes de bandas delictivas. Se podrían articular estas acciones con la Superintendencia de Inteligencia Criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y con el Fiscal General del Departamento Judicial de referencia u otros organismos competentes.

### **9.3 Convenio interagencial con empresas de rastreo satelital (plano reactivo)**

- Trabajo articulado de seguimiento de autos con rastreo satelital para dar alerta a las policías o fuerzas de seguridad que actúan en el territorio de la ubicación de autos con aviso de robo por parte de las empresas de rastreo satelital, realizando un análisis de los recorridos de los vehículos robados desde su lugar de sustracción hasta su hallazgo. Este trabajo se realizaría en articulación con la central de monitoreo u órganos de seguridad del municipio.

### **9.4 Medidas de control de la policía de la provincia de buenos aires sobre sus propios efectivos (planos disuasivo y reactivo)**

- Requerirle al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires mayor control e investigaciones internas sobre policías que podrían estar presuntamente vinculados directa o indirectamente a través de protección a actividades delictivas en la cadena del robo automotor. En particular, agentes de las fuerzas policiales pueden habilitar que sucedan los hechos de robo automotor liberando zonas, o siendo conniventes o partícipes del enfriado, corte y desguace y distribución de autopartes. Por lo tanto, es necesario investigar patrones delictuales vinculados a este mercado en una misma jurisdicción. Además, se propondría al Ministerio de Seguridad de la provincia la realización de cambios al régimen disciplinario de los agentes policiales de modo de disuadirlos en mayor medida de involucrarse en este ilícito y profundizar los controles patrimoniales a funcionarios policiales.

### **9.5 Impulso y promoción de medidas de desarrollo de antirrobo, de seguridad o rastreo por parte de las automotrices.**

Como antecedente a considerar, en otros países los Estados les han exigido a las automotrices que inviertan un mayor presupuesto en la incorporación desde la fábrica de medidas de seguridad o rastreo, ya sean de tipo electrónico o

mecánico. Un ejemplo de estos dispositivos de seguridad que pueden incluir los autos son avisos automáticos emitidos directamente por el vehículo a la policía si es utilizado en horarios o por recorridos fuera de los habituales que le programa el dueño o la dueña del vehículo. Otros dispositivos (electrónicos o mecánicos) relevantes son las llaves de corte de arranque, de la batería, de ignición, o mecanismos de inmovilización del auto que afectan el flujo de electricidad o combustible al motor de modo de frenarlo en caso de sustracción de forma mecánica o incluso remota.

El municipio podrá impulsar junto con el Ministerio de Seguridad provincial y nacional que las automotrices desarrollen nuevos mecanismos de seguridad o rastreo de vehículos e incorporen los actualmente disponibles en el mercado de manera estándar para todos los vehículos tal como salen de fábrica de manera obligatoria. En articulación con el Ministerio de Seguridad de la Nación se le podría exigir a las empresas automotrices que los equipos salgan de fábrica con dispositivos antirrobo como trabavolantes, trabas de freno de mano, bloqueos y tornillos anti robo de ruedas, rastreadores GPS y los otros mecanismos citados, como ser las llaves de corte de arranque, batería o ignición de manera estándar y sin costo adicional para los clientes.

### **9.6 Campañas de concientización en medios de comunicación**

Se podrán realizar campañas de sensibilización y concientización en medios de comunicación tradicionales y redes sociales respecto de la necesidad de evitar la compra de repuestos y autopartes que provengan del mercado ilegal y que no estén certificadas. La campaña podrá estar financiada de manera conjunta entre las empresas automotrices, el gobierno nacional o provincial, el gobierno municipal y empresas aseguradoras.

Algunas empresas como CESVI han adherido al Pacto Global de Naciones Unidas en materia de Responsabilidad Social Empresaria y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030). Dentro de estos compromisos, se establece el rol de las empresas como partícipes necesarias de las políticas que deben llevarse adelante para el desarrollo de los países, entre los cuales se incluye la seguridad ciudadana (ODS 16, Paz, Justicia e instituciones sólidas y ODS 17, Alianzas para lograr los objetivos)<sup>12</sup>. Se podrá articular el financiamiento conjunto de esta iniciativa de concientización dentro de políticas de RSE de las empresas automotrices, aseguradoras y otros actores involucrados en el mercado automotriz.

---

<sup>12</sup>Para más información ver <http://www.odsargentina.gob.ar/Los17objetivos>.

### **9.7 Creación de fiscalías especializadas en robo y hurto automotor**

Se le podría requerir al Fiscal General del Departamento Judicial correspondiente al municipio la creación de unidades fiscales de instrucción y juicio especializadas en la sustracción de vehículos, tanto como para hurto y robo o, en su defecto, la especialización de fiscalías existentes con experiencia en la materia. El objetivo de crear estas fiscalías será lograr una mejor instrucción de las investigaciones penales preparatorias, procesar información criminal respecto de las modalidades (incluyendo mapeos cartográficos de vías rápidas de escape, zonas de influencia de las bandas, modus operandi de los recorridos desde el punto de sustracción de vehículos hasta desarmadores identificados, etc.) y lograr elevar el nivel de condenas.

### **9.8 Revisión de legislación provincial en materia de robo y hurto automotor de modo de impulsar la extensión del grabado y registro autopartes de modo gratuito o subsidiado.**

El grabado de autopartes es un sistema de identificación de piezas vehiculares con el número de patente del vehículo, y que constituye un sistema de identificación y trazabilidad que busca desalentar el robo y la reventa de autopartes. Hay partes de los automotores que actualmente deben ser grabadas para cumplimentar lo dispuesto por la Ley 14497<sup>13</sup>. Dicha ley establece que todo vehículo registrado en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires ante el registro nacional de la propiedad del automotor debe realizar el grabado indeleble del número de dominio en puertas, vidrios, capot, baúl y cristales, entre otros.

El artículo 12 de esta ley establece que el grabado de autopartes será requisito indispensable para la comercialización de vehículos automotores entre particulares o empresas, como así también para la verificación frente a la autoridad correspondiente<sup>14</sup>. En todos los casos el grabado es un requisito indispensable para circular y será exigido por la autoridad de control a todo vehículo radicado en la Provincia.

---

<sup>13</sup><https://www.youtube.com/watch?v=F2DPtFF8jUY>.

<sup>14</sup>Deberá cumplirse con la obligación según el siguiente esquema:

Vehículos nuevos o usados, patentados o radicados en la Provincia de Buenos Aires con posterioridad a la entrada en vigencia del presente régimen: deben realizar el grabado dentro de los 30 días. Si usted no ha grabado aún, regularice su situación acercándose a cualquier de los centros homologados.

Vehículos con hasta dos (2) años de antigüedad: Un año (1) para realizar el grabado.

Vehículos con hasta tres (3) a cinco (5) años de antigüedad: Dos (2) años para realizar el grabado.

Vehículos con más de cinco (5) años de antigüedad: Tres (3) años para realizar el grabado.

Para más información ver: <https://rpva.mseg.gba.gov.ar/>.

Actualmente, el costo del trámite para realizar el grabado es de 940 pesos argentinos, una cifra que resulta inalcanzable para muchas personas. El monto de la multa por el incumplimiento de dicha obligación es la prevista en el artículo 18 inciso d), punto 3) del Anexo V del Decreto Nro. 532/09. (Artículo 8, Decreto 280/14)<sup>15</sup>.

En algunos países, el grabado de autopartes es asumido por los Estados y por ende gratuito para los y las ciudadanas, con el objetivo de impulsar el cumplimiento del grabado. Esta medida podría ser evaluada para su consideración, o al menos, financiada de manera tripartita entre aseguradoras, la ciudadanía y los Estados (nacionales, provinciales y locales).

Por otro lado, se propone crear con participación de los municipios (en especial los más afectados por la problemática) una Comisión Legislativa provincial revisora de las partes que deben ser grabadas y de la legislación asociada a las obligaciones de grabado y registro de vehículos y autopartes. En algunos países, la obligación de grabar las partes excede a las puertas, los cristales, el capot, y el baúl incluyendo a otras partes como paragolpes, paneles y otras. Más allá de esas piezas, también hay otras que son comercializadas ilegalmente y cuya demanda está en alza como airbags, baterías, ruedas, conversores catalíticos, radios y sistemas de entretenimiento y audio, radiadores, entre otras. La comisión revisora podría evaluar la posibilidad de modificar la legislación y normativa en materia de grabado de autopartes y adecuarla de ser necesario.

### ***9.9 Revisión de datos y modificación o creación de legislación en materia distribución y reventa, incluyendo la modalidad online***

Tal como se publicó en artículos en prensa, los repuestos de autos llegaron a ser la quinta categoría más vendida en los portales de internet<sup>16</sup> y en algunas de las grandes autopartistas representan 10% de su facturación total. Según el gerente de la categoría Autopartes de Mercado Libre, las publicaciones de venta de accesorios para autos crecieron 71% en el 2016<sup>17</sup> con 1,4 millones de productos publicados ese año. Algunos especialistas citados en medios de comunicación afirmaron que la obligatoriedad de la Verificación Técnica Vehicular (VTV) en la Ciudad de Buenos Aires también impulsó y traccionó el mercado de reposición de autopartes o aftermarket.

---

<sup>15</sup>Fuente: <https://rpva.mseg.gba.gov.ar/>.

<sup>16</sup><https://www.cronista.com/negocios/Cyber-Warnes-la-venta-online-de-autopartes-se-duplico-en-un-ano-20161106-0017.html>

<sup>17</sup>Ibíd.

Algunas plataformas web han impuesto requerimientos de seguridad o de identificación, verificaciones y controles a los usuarios de sus páginas. Pero otras plataformas prácticamente no exigen a los usuarios ningún requisito de seguridad, por lo que difícilmente pueda rastrearse el origen lícito de lo que allí se comercializa o la legalidad de las transacciones que allí se realizan.

Por este motivo, la Comisión Legislativa propuesta en el punto 7.8 podría también abordar la creación o revisión de normativa provincial (o sugerir modificaciones a la legislación nacional) en materia de puntos de distribución y reventa, con especial foco en las nuevas modalidades de venta vía internet en redes sociales como Facebook, o portales de Internet con servicio de delivery y plataformas como Mercado Libre, OLX, y otras similares. La Comisión Legislativa deberá revisar los requisitos y controles para la venta online de estos productos y articular estos compromisos con empresas como Facebook, Mercado Libre, OLX y otras.

Además, la Comisión Legislativa deberá requerir informes a los distintos organismos, empresas automotrices, cámaras y aseguradoras de modo de analizar la oferta y demanda de autopartes disponibles en el mercado y sus costos, es decir, realizar de manera continua y detallada un análisis del estado del mercado de reposición autopartista. Los altos valores de los repuestos y autopartes sumados a períodos de limitaciones para la importación de piezas o ciclos devaluatorios tienen un impacto directo sobre la demanda de autopartes, y parte de esa demanda del mercado tracciona el mercado ilegal. Por este motivo, se deberá realizar un análisis detallado de la oferta y la demanda del mercado de autopartes y si es necesario, establecer metas de producción local o garantizar cuotas de importación (evaluar si a precios subsidiados) para garantizar que el mercado esté cubierto con la oferta de autopartes de origen legal.

## **10. Monitoreo y evaluación del plan**

De modo de monitorear y evaluar el seguimiento del plan, se utilizarán datos cuantitativos como estadísticas de vehículos sustraídos (en cantidades absolutas), tasa de robos y hurtos de vehículos cada 100.000 habitantes, mapas o cartografía de «zonas calientes» de sustracción y de hallazgos. También nutrirán el monitoreo y evaluación del plan datos cualitativos de los diferentes actores intervinientes en el plan en relación con los avances, los desafíos y los obstáculos identificados para lograr el desarrollo de las medidas planificadas, como así también indagar en resultados obtenidos e inesperados. Otra fuente de información será el análisis exhaustivo de los

expedientes judiciales en casos de robos automotores ocurridos en el municipio de intervención y lindantes (si hiciera falta).

Para la obtención por parte del municipio de estadísticas relevantes, se articularán requerimientos de información con:

- El Ministerio de Seguridad de la Nación en base a lo registrado en el Sistema Nacional de Información Criminal, por parte de las correspondientes áreas de Estadística Criminal.
- El Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
- El Departamento de Estadísticas del Centro de Experimentación y Seguridad Vial (CESVI) en base a los datos aportados por las aseguradoras.
- La Secretaría de Gestión del Departamento Judicial correspondiente al municipio, quien procesa estadísticas en base al Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP) y podrá facilitar el acceso al análisis de causas judiciales vinculadas a la temática de modo de investigar cualitativamente aspectos relativos las modalidades y características del accionar de las bandas criminales y fallas en la instrucción de las causas. De ser relevante, también podrían articularse solicitudes de información las áreas competentes de la justicia federal.
- Otros organismos de interés como la Dirección de Análisis Criminal y Planificación de la Persecución Penal (DAC)<sup>18</sup> dependiente de la Procuración General de la Nación que, si bien privilegia la investigación de otras problemáticas como el narcotráfico, por la vinculación de la sustracción de automotores con otras modalidades del crimen organizado, podrá brindar información relevante.

## 11. Palabras finales

Los municipios se encuentran frente a múltiples desafíos en el abordaje de las problemáticas de seguridad ciudadana, en un contexto de responsabilización a este nivel del Estado por parte de la ciudadanía. En este contexto, proponerse políticas integrales es un horizonte deseable y necesario, en la medida que las respuestas parciales han sido ineficaces y costosas. La posibilidad de que los municipios accedan a mayor información

---

<sup>18</sup>Creada por la Procuradora General de la Nación por Resolución PGN N° 204/2014.

sobre las problemáticas de seguridad que los afectan, para la implementación de políticas públicas basadas en el conocimiento, dependerá, en parte, de generar mayor demanda pública sobre la temática apelando a las potencialidades de las distintas agencias del Estado y un mayor compromiso de parte de actores públicos y privados. Este artículo pretende ser un aporte en ese sentido

### **Bibliografía**

1. Binder, A., 2011 *Análisis político criminal, bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*, Buenos Aires: Editorial Astrea.
2. Binder, A. M., 2010: *Política de Seguridad y control de Criminalidad*. Buenos Aires. Ad. Hoc.
3. Dammert, L., 2007: «¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?», *Revista Nueva Sociedad*, Noviembre 2007, No. 212: 67-82.
4. Dammert, L. y Díaz, J., 2005: «Etapas en el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad a nivel local» en *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (eds), FLACSO Chile, Red URB-AL 14 Seguridad ciudadana en la ciudad, Santiago, Chile, pp. 206-208.
5. Delmás-Marty, M., 1986: *Modelos Actuales de Política Criminal*. Colección Temas Penales. Serie Nro. 4 Madrid: Centro de publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Justicia.
6. Mazzolo, A., 2009: «Herramientas y buenas prácticas de los gobiernos locales para la seguridad de las mujeres en las ciudades». Documento preparado para el Curso Virtual de Postgrado «Violencia Urbana, Inseguridad y Discriminación. Hacia la convivencia en la ciudad desde un enfoque de género», CEUR, UNIFEM, 2009.
7. Olaeta, H., 2015: «Luces y sombras sobre la creación de oficinas de producción de conocimiento en materia criminal» para Asociación Pensamiento Penal en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/03/doctrina40716.pdf> (última consulta realizada el 21 de noviembre de 2018).
8. Olaeta, H. y Pezzuchi, G., 2016: «Construcción de Conocimiento para la Gestión de la Seguridad en la Era de la Información» en Tobías Schleider y M. Eugenia Carrasco (eds.): *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* de BID, ROLVYD, ILSED, Buenos Aires: 33-49.

9. Palmieri, G. y Waigmaister, F., 2009: Seguridad y ciudadanía: Nuevos paradigmas y políticas públicas, Buenos Aires: Edhasa.

10. Rodríguez López, D. y Schleider, T., 2016: «Los observatorios como política de gestión de la información. Marco teórico. Antecedentes y procesos en desarrollo. Tipos de observatorios en la región. Los casos de Bogotá y Mar del Plata», en Tobías Schleider y M. Eugenia Carrasco (eds.): *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* de BID, ROLVYD, ILSED, Buenos Aires: 53-73.

11. Saín, M., 2012: «La criminalidad común y organizada en la Provincia de Buenos Aires» en *Cuadernos de Seguridad* N° 15 - 07/2012, del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad Ministerio de Seguridad.

12. Sozzo, M., 2002: «Pintando con números. Fuentes estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal en la Argentina» en *Anuario de Ejecución Penal*, Año I. N° 1, p.85-138.

13. Sozzo, M., 2009: «Gobierno local y prevención del delito en la Argentina», *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Enero 2009, No. 6: 58-73.

14. Zifp, H., 1978: *Introducción a la Política Criminal*. Edición 2018, Chile: Ediciones Jurídicas Olejnik.

15. Normativa del Registro Provincial de Verificación de Autopartes. Disponible en: <https://rpva.mseg.gba.gov.ar/>.

16. Ley 25761 de régimen legal para todas las personas físicas o jurídicas que procedan al desarmado de un automotor de su propiedad o de un tercero, y para aquellas cuya actividad principal, secundaria o accesorio, sea la comercialización de repuestos usados para automotores. Disponible en: <http://www.dnrpa.gov.ar/desarmadero/informacion/ley25761.pdf>.

17. Ley 14496 de creación del Registro Provincial de Verificación de Autopartes en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14497.html>.

18. «Grabado de autopartes: 75% de los homicidios es por robo automotor», 27 de julio de 2016, Urgente 24. Disponible en: <https://www.urgente24.com/255098-grabado-de-autopartes-75-de-los-homicidios-es-por-robo-automotor>.

19. «Un nuevo mercado que creció por la falta de importaciones: desarmaderos vip», 19 de agosto de 2016, Perfil. Disponible en: <http://www.perfil.com/policia/un-nuevo-mercado-que-crecio-por-la-falta-de-importaciones-desarmaderos-vip.phtml>.

20. «CyberWarnes: la venta online de autopartes se duplicó en un año», 7 de noviembre de 2016, El Cronista Comercial. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/Cyber-Warnes-la-venta-online-de-autopartes-se-duplico-en-un-ano-20161106-0017.html>.

21. «Lanús, Tres de Febrero y Morón tienen la mayor tasa de robo de autos», 8 de mayo de 2017, La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2021608-lanus-tres-de-febrero-y-moron-tienen-la-mayor-tasa-de-robo-de-autos>.

22. «Simulaban robo de autos, estafaban al seguro y vendían autopartes on line», 17 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.perfil.com/cordoba/simulaban-robo-de-autos-estafaban-al-seguro-y-vendian-autopartes-on-line.phtml>.

# El sentido de la política pública de control de armas y desarme.

## **Carola Concaro**

Licenciada en Ciencia Política UBA. Investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Miembro de la Comisión Directiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Miembro fundadora de la Red Argentina para el Desarme (RAD).

## Resumen

La Política de Control de Armas y Desarme es una política que no se puede entender si no es con el fin de gestionar la conflictividad ligada al ejercicio de la violencia armada. Por todo ello y, bajo el lente de las políticas públicas, en este breve trabajo tendremos por finalidad mostrar las características principales de una política de control de armas de fuego, su enrolamiento en el marco del control de la conflictividad social evitando que decaiga en un paradigma del «orden», y la necesidad de un encuadre dentro del paradigma de gestión de la conflictividad y cómo debería operar dentro del análisis político criminal de cara a una persecución de mercados delictivos.

## Palabras clave

Armas – conflicto – políticas públicas – política criminal – análisis político criminal

## Abstract

The Weapons and Disarmament Control Policy is a policy that cannot be understood if it is not for the purpose of managing the conflict related to the exercise of armed violence. For all this and, under the lens of public policy, in this brief work we will aim to show the main characteristics of a firearms control policy, its enlistment within the framework of the control of social conflictivity, preventing it from falling into a paradigm of «order», and the need for a framework within the paradigm of conflict management and how it should operate within the criminal political analysis in the face of a criminal market persecution.

## Keywords

weapons – conflict – public policy – criminal policy – criminal policy analysis

## 1. Introducción

El debate respecto de la eficacia y coherencia de la política de seguridad, la política judicial y la política criminal va de histérico a opinado, cuando no moralizado y atravesado por prejuicios sociales y clasistas. Las menos de las veces asistimos a un debate serio, crítico y con basamentos conceptuales y metodológicos, cuando debatimos sobre las violencias, la impunidad o la cuestión criminal.

Para la lectura de este artículo, entiendo como necesario primero introducir al lector en la importancia que tiene el análisis de políticas públicas para la evaluación de la pertinencia y eficacia en la formulación y ejecución, y la configuración en particular del análisis político criminal en tanto interdisciplina y metodología de trabajo, fundamental para el análisis de aquellas políticas con capacidad de aplicar violencia estatal.

Los funcionarios políticos, habituados a tomar decisiones complejas, como quienes son responsables de ejecutar las diferentes etapas de una política pública, incluso los asesores técnicos y académicos volcados a la tarea del análisis de la administración pública y del diseño de las políticas públicas, saben que la definición del problema de la política no siempre es un aspecto cuidadosamente estudiado, y buena parte de las veces, simplemente es una respuesta espasmódica y tribunera, orientada a cumplir con cierta demanda y expectativa social.

Si en particular miramos el problema de las violencias y el delito y el modo de aplicación de la violencia estatal organizada –la política criminal– encontraremos una indiferencia total sobre los aspectos vinculados a los controles de necesidad, utilidad y posibilidad para la aplicación del poder penal, lo cual conlleva una grave distorsión de sentido en la política criminal en particular, como en la política de gestión de la conflictividad, una de las políticas más importantes y central para el mantenimiento del Estado de Derecho. Dicha distorsión esconde de base un problema conceptual central

respecto de la visión del orden y del conflicto social, que va a ser uno de los ejes de análisis de este artículo.

Los problemas vinculados al uso estatal del monopolio legítimo de la fuerza –en palabras de Weber– o de la aplicación de la violencia estatal organizada –en palabras de Alberto Binder– no son solamente problemas de orden penal, sino todo lo contrario. Si la política criminal aplicada en el vacío, sin respetar los criterios de autorrestringibilidad, excepcionalidad y minimalismo necesarios para transparentar un programa de autorestricción del uso del poder penal, lo que se produce finalmente es un corrimiento del sentido de respaldo que debiera hacer de la política criminal solamente una instancia necesaria, útil y posible, cuando las otras instancias menos lesivas con las que el Estado puede intervenir, hubiesen fallado (Binder, 2011). Por lo tanto, cuando la política criminal no opera con un programa de acción específico en el marco de la política de gestión de la conflictividad, la política de seguridad y la política judicial –políticas sectoriales de la política de gestión de la conflictividad– terminan siendo reducidas a medidas de «castigo ejemplificador para una prevención general», lo que no solo no es eficaz para la tarea de controlar el delito, sino que además, es conceptual e ideológicamente un enfoque incorrecto de la política criminal, incluso, para la defensa de la vida en democracia.

Ahora bien, lo dicho anteriormente nos sirve de introducción y nos pone en situación de presentar el objeto de desarrollo del artículo: el análisis del diseño y formulación de la Política de Control de Armas y Desarme, desde el enfoque de la política pública.

La Política de Control de Armas y Desarme es una política que no se puede entender si no es en el marco de la política de gestión de la conflictividad. Su naturaleza y sentido opera específicamente con el fin de gestionar la conflictividad ligada al ejercicio de la violencia armada. Y lo hace en la visión de que es imposible pensar una sociedad fundada en el «orden». Es más, sostiene que es inimaginable una sociedad sin conflictos. Señala Binder (2011) que es el modo y la razón de ser de la intervención sobre los conflictos sociales lo que servirá de base para fundar una política democrática de gestión de la conflictividad y, agregando, en su marco una Política pública de Control de Armas y Desarme.

Invito al lector, entonces, a adentrarse en el mundo de las políticas de gestión de la conflictividad, siguiendo el cuerpo conceptual y doctrinario elaborado

por Alberto Binder, para, a partir de allí, analizar determinados aspectos relevantes y oportunos respecto del ejercicio de la violencia armada desde la visión de la gestión de la conflictividad, para ponerlos en perspectiva de un análisis de políticas públicas.

## **2. La idea de conflicto social y el ejercicio de la violencia armada**

Se suele asistir a equívocos conceptuales graves a la hora de responder con exactitud a preguntas sencillas y fundamentales para ordenar el debate o definir problemas vinculados con la aplicación de la política pública, a la definición del campo de la conflictividad social o a la cuestión criminal.

Me refiero a preguntas fundamentales tanto de la criminología como del sentido común. Por ejemplo, ¿qué es el delito?, ¿quién es el delincuente?, ¿qué es la violencia? o ¿quién es el peligroso?; hasta preguntas específicas del campo penal, por ejemplo, ¿qué es el análisis político criminal y cuál es su utilidad a la hora de evaluar la política pública?, ¿sobre qué tipo de políticas públicas trabaja?, ¿podemos trazar una línea de entendimiento entre los objetivos de una política de seguridad y una política de persecución penal? Preguntas con respuestas poco claras que pueden esconder un intencionado y velado sentido político del hacer burocrático.

Ahora bien, dichas respuestas conllevan conceptos específicos y centrales que son los que legitiman el uso de la violencia del Estado. Definiciones acerca de la visión e idea del conflicto, del individuo histórico, de la organización política definida para un tipo de sociedad o de los «ordenes» imperantes. Conceptos que pueden hacernos variar la comprensión de la función del conflicto como organizador social y, por ende, del tipo de política que podemos considerar legítimo y oportuno aplicar. Esto es central para entender, en particular, en qué campo de acción político gubernamental ubicar a la Política pública de Control de Armas y Desarme y cómo hacer de ella un análisis aplicado a su función, utilidad y eficiencia.

Existen muchas definiciones de la idea de conflicto. Aquí importa decir que el conflicto es un problema de poder entre dos partes. Poder hacer o disponer uno sobre otro, poder modificar intereses, poder ocupar espacios, poder controlar territorios, y tantas intenciones más de interponer un interés sobre otro. Traduzcamos esto a problemas cotidianos entre personas comunes que pretende no ponerse al interés de otras personas comunes: poder

modificar la medianera en común en detrimento del interés de la otra parte, ser capaz de disponer el desarrollo de una actividad comercial que esté molestando a mi vecino, poder estacionar el auto siempre en el mismo lugar público. Pensémoslo en un tono diferente, por ejemplo, de expresión política: poder ocupar el espacio público para reclamar sobre el atropello a los derechos de un colectivo de gente, poder caminar libremente por mi barrio sin tener miedo, poder ser aceptado como minoría extranjera en una comunidad tradicional. ¿Qué pasa si lo pensamos en términos de atributos de las minorías incluídas, aquellas elites económicas que entienden que por regla general «pueden» disponer de la distribución de la riqueza como ganancia marginal? ¿Y qué pasa si pensamos los conflictos en clave de «inseguridad»? Y entrecomillo la palabra inseguridad con la intención de encuadrar un problema amplio que incluye tanto el miedo social al otro como el problema de la sensación de inseguridad sobre la posibilidad de ser víctimas de un delito.

Bien, estos ejemplos llanos del «poder», incluso, pueden llegar a definir el campo de actuación de la violencia armada. Y eso sucede cuando el conflicto es mediado por el uso de un arma de fuego.

La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo define como violencia armada al uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona o el desarrollo sostenible.

Si problematizamos la definición de violencia armada dada, nos vamos a encontrar con la descripción de casos de violencia de género, violencia psicológica, violencia interpersonal, violencia racista, violencia religiosa, violencia política, violencia xenofóbica, por nombrar algunos casos entre las tantas formas que la violencia puede adoptar. En definitiva, hay que señalar que la violencia armada condiciona el libre ejercicio de derechos y libertades fundamentales a la integridad humana y la vida social, y, en consecuencia, afecta la seguridad pública, en tanto derecho colectivo de los pueblos y condición indispensable para el desarrollo sostenible (Concaro,2012).

En consecuencia, es necesario entender que el conflicto no mediado y, en particular, el conflicto que deviene en violencia armada, ocurre cuando existe abuso de poder y éxito del más «fuerte». Aquí es importante señalar que el conflicto no es naturalmente malo, lo que no es deseable es que el conflicto

termine en violencia no pudiendo mediar una resolución diferente y alternativa al imperio del «poderoso». El conflicto mediado y resuelto en términos sociales –no importa acá el grado de institucionalización de dicha resolución– tiene una función positiva porque posibilita que intereses «incompatibles, excluyentes y hasta posiblemente opuestos», encuentren una salida legítima en función de los criterios de mediación que se hayan antepuesto. Ni la violencia social –lo cual implica dirimir el conflicto a través del que se impone por la fuerza torciendo el conflicto a su favor a expensas del más débil– ni la violencia del Estado –es decir el ejercicio de la política criminal como ordenadora de la conflictividad– deben ser las instancias normales de resolución de los conflictos. Históricamente este paradigma ha sido el encargado de poner en discusión las ideas de orden de fundamento natural y teológico –hoy ya vetustas– como de fundamento racional, aun resistiendo. Es importante aclarar acá que no es sostenible la idea de ningún tipo de poder fundamentado en criterios de dominación, ya que es en este escenario donde el más fuerte, no importa quién sea el más fuerte o donde despliegue su violencia, triunfa a través de la violencia.

Dice Binder que superar la idea de orden no es simple en tanto supone romper con un «cierto sentido común» producto de un largo adiestramiento histórico. El cambio de paradigma busca introducir la idea de gestión de la conflictividad, lo cual no supone dejar de intervenir sobre los conflictos, sino hacerlo bajo la idea de «gestión» para evitar que predomine el más fuerte y, consecuentemente, prime la fuerza pura y el abuso de poder. De lo que estamos hablando es, lisa y llanamente, de cómo la política debe mediar en la gestión del conflicto. En palabras de la política pública, hablamos de la política de gestión de la conflictividad.

### **3. Ubicación de la Política pública de Control de Armas y Desarme en el marco de las políticas de gestión de la conflictividad.**

El primer aspecto que me importa determinar en relación con la Política de Control de Armas y Desarme es su campo de acción en la arena de las políticas públicas. La Política de Control de Armas está definida en la naturaleza y metodología de acción de las políticas de gestión de la conflictividad, y forman parte de su campo de acción.

Recupero la idea del apartado anterior: las políticas de gestión de la conflictividad son una de las políticas básicas de un Estado moderno y tienen

como objetivo permitir que se desarrolle la conflictividad dentro del marco social para evitar que el abuso de poder y la violencia se conviertan en el modo de resolver los conflictos. Es en este marco que se encuentran, específica y sectorialmente, la política de seguridad, la política judicial y la política criminal, todas actuando de modo tal de permitir que se desarrolle la conflictividad dentro del marco social y evitar que el abuso de poder y la violencia se conviertan en el modo de resolver los conflictos. La Política de Control de Armas y Desarme es un tipo de política con elementos de la política de seguridad y de la política criminal, que nace a la luz del paradigma de gestión de la conflictividad.

El principio rector de la Política de Control de Armas y Desarme invoca el principio de no proliferación de las armas de fuego en manos de la sociedad civil, con el fin de disminuir hasta evitar los hechos de violencia armada. En este sentido, todas las medidas de política pública que engloba van a dirigidas a actuar en tres campos de trabajo diferentes sobre los cuales se ejecutan acciones específicas de modo coordinado y con una línea de continuidad que los dota de sentido y define como política pública.

Los tres campos de intervención de la Política Pública de Control de Armas y Desarme definen la complejidad del problema de la violencia armada y son la primera tarea a identificar cuando se trata de pensar políticas públicas.

Un área de intervención, señala Binder (2011), es un área de conflicto que se enmarca en cierta regularidad social, que se pueda analizar como una estructura de referencia plausible de identificar. Vale decir, el fenómeno social en cuestión se repite, existe más allá del caso a caso y su reproducción es estructurada, no al azar. Existen reglas de funcionamiento, actores involucrados, expectativas de desarrollo en el marco del intercambio, ya sea de bienes, de valores o de servicios. Es decir, un área de intervención para una política de gestión de la conflictividad debe mostrar cierto tipo de conflicto de modo regular y con capacidad de reproducirse a expensas del más débil.

La Política pública de Control de Armas y Desarme trabaja sobre tres áreas de intervención o campos de análisis:

***El campo de la violencia armada***

Es el campo de problematización sociológica y política por excelencia. El ejercicio de la violencia armada define un tipo de sujeto social y político que va más allá de su rol de victimario y que refleja un modelo de sociedad que, conducida por el miedo social, se resguarda de este a costos altísimos. Como todo modelo, cumple con la regla de la regularidad y la reproducción de sí mismo. Escenario casi equiparable a la teoría hobbesiana de contrato social, donde la violencia es jugadora de mitad de cancha definiendo relaciones sociales por excelencia. En el campo de la violencia armada nos vamos a encontrar con conflictos emergentes en el marco de la intimidación como en el marco de las relaciones interpersonales y en la comunidad. Cuando el uso de un arma de fuego se transforma en un instrumento para canalizar las violencias, es que toca trabajar tanto sobre la reproducción de la violencia como sobre su vector –el arma de fuego–, en tanto que amenaza y mata. Por lo tanto, es necesario comprender acá que la violencia armada es una conflictiva que nos obliga a tomar posición, a repensarnos individual y socialmente en nuestra posibilidad de libertad, a encontrar incluso nuestros límites y nuestros puentes en el ejercicio de lo social. Cuando hablamos de Desarme hablamos de una política de reducción de daños y prevención de la violencia armada, pero también hablamos de un posicionamiento individual, social y político para fundar decisiones individuales y colectivas en la defensa de la vida y de los espacios de libertad. Es una decisión tan éticamente correcta que es un fin en sí mismo y un medio para la reproducción de la vida en sociedad. La decisión sobre el Desarme es del orden del poder de la comunidad libre, siempre en pugna con el orden cerrado que se vuelve dominante en manos de los fuertes, y que pretende la completa y total subordinación de la persona libre. La violencia es la técnica de muerte de siempre –literal y simbólicamente hablando–, que para superar, hay que mirar bien de frente y, acá sí, presentarle la batalla cultural (Concaro, 2012).

***El campo de la proliferación de armas de fuego***

Si es importante trabajar sobre el campo de la violencia, también lo es trabajar sobre el campo de la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil, en tanto oferta para aquella demanda subyacente en la sociedad –las expresiones de violencias– que sirve de vector de canalización y que no crece producto del azar sino al ritmo del negocio. Por el contrario, es resultado de un mercado dinámico con importante participación a nivel mundial. Mercado que se estructura en un sistema legal e ilegal, vinculados, ambos, por zonas grises de gran simbiosis. Como todo mercado, cumple con la regla de la estructura y la reproducción de sí mismo. El Centro de Prevención y Recuperación de Crisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (BCPR, en sus siglas en

inglés) indica que aproximadamente el 50 o 60% del comercio mundial de las armas de pequeño calibre es legal, pero las armas que se exportan legalmente también terminan en el mercado ilegal, desestabilizando los Estados ya frágiles que están en conflicto.

El mercado ilegal de armas de fuego, conexo a la internacionalización de los carteles de drogas, se transformó en un mercado paralelo y lucrativo con capacidad de poner en jaque el monopolio legal de la fuerza pública. Small Arms Survey estima que, a la fecha, el valor anual del comercio de armas ligeras equivale a 1,1 billón de dólares, siendo el valor estimado del comercio no declarado 872 millones de la misma moneda (el 78% del volumen total). Esto nos da una aproximación de la participación del tráfico ilícito de armas de fuego en la economía mundial. Es igual de significativa su participación en el crimen organizado, donde no solamente facilita la estructuración de negocios adyacentes –especialmente el narcotráfico– sino que también, mediante el fácil acceso de armas de fuego a los estratos más vulnerables del sistema, produce la intensificación de la violencia, tanto en el seno de la sociedad como en el modo de regulación del delito (Concaro, 2012).

### ***El campo de la criminalidad organizada***

Es el campo donde se debe revalorizar el análisis político criminal y de seguridad como enfoque determinante en la decisión y voluntad política de controlar el delito. De la multiplicidad de relaciones expresadas en el campo de la criminalidad organizada, aparece la noción de mercado criminal, en tanto espacio social de acción y de influencia sobre el cual es necesario intervenir. Es del orden de la justicia criminal investigar, imputar, procesar y condenar a los responsables de los casos criminales. Pero no es función de la política de seguridad o de la política criminal seguir el caso a caso. Por el contrario, la política pública tiene como función fijar objetivos y metas realizables para intervenir en el campo específico, regulándolo en defensa del interés común o del interés estratégico que se haya dado para el sector. Superar el enfoque del caso a caso para pasar a adoptar un enfoque de mercados permite plantear un problema criminal y de seguridad pública con mejores expectativas de éxito en su resolución, optimizando las modalidades de intervención (diferenciando las acciones de prevención, de disuasión y de persecución del delito) y los niveles de intervención (en coordinación con la sociedad para la resolución alternativa de conflictos, en el fortalecimiento del cumplimiento de la ley, en el acceso a la justicia y fortalecimiento de ámbitos de conciliación, etc.) (Concaro, 2017).

Es sobre el enfoque de políticas públicas que debemos diseñar la política pública de seguridad, es sobre el análisis político criminal que debemos comprender la

utilidad de la política criminal en la persecución del delito, y es sobre el enfoque de mercados que debemos guiar la investigación estratégica del delito, para poder trazar escenarios de futuro y dar soluciones reales al presente. Cuando hablamos de que la política que tiene por fin intervenir para controlar hasta reducir al máximo posible el desarrollo el fenómeno criminal, estamos hablando de la necesidad de diseñar una política criminal y de seguridad pública, eficiente, democrática y con base en altos niveles de manejo de información criminal.

#### **4. El análisis desde el enfoque de políticas públicas**

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). La política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable (Subirats et al., 2008). La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. (Aguilar Villanueva, 1993a)

La política pública se analiza como un proceso o ciclo de construcción conceptual, que consta de cinco fases: (1) identificación y definición del problema; (2) formulación de las alternativas de solución; (3) adopción de una alternativa; (4) implantación de la alternativa seleccionada, y (5) evaluación de los resultados obtenidos. (Subirats et al., 2008)

Ahora bien, no todo problema social genera una política pública. Un problema social constata la diferencia entre una situación actual y una situación deseable. Tiene que existir una determinada situación que produzca una necesidad colectiva (coyuntura), ligada generalmente a la insatisfacción identificable (necesidad), con un tratamiento político (reconstrucción social), y con mediadores que tienen como función ampliar el debate y fortalecer la necesidad de una respuesta (diagnósticos científicos, la difusión, la acción de influencia política, la visibilidad, etc.). Esto es lo que Subirats (2008) explica como análisis de la percepción de un problema social. La detección de problemas es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para

orientar las políticas presentes y futuras. Esto significa que si hablamos de identificar regularidades que se expresan en patrones y tendencias, para el caso de los problemas criminales la información criminal es imprescindible y es inimaginable pensar poder diseñar una política criminal sin sustento de diagnósticos serios en la materia. Sin embargo, esta no es la regla y la acción del Estado aparece, muchas veces, guiada solamente por el «olfato policial».

Decir que los problemas públicos se definen en base al uso de información no significa decir que los problemas no sean construidos políticamente. Y es que los problemas no están predefinidos, sino que surgen como hipótesis de respuesta a una pregunta válida y legítima en base a un debate social y político instalado respecto de un determinado conflicto social. Y la forma en que los problemas son definidos determina su posterior resolución. Entonces, vale resaltar: los problemas se definen subjetiva e interesadamente (conllevan intereses y valores) por observadores que son actores políticos y sociales.

Esto nos lleva a pensar la incorporación del problema social a la agenda política. Corresponde al momento en que los decisores políticos toman en cuenta el problema, de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios decisores públicos. En la práctica esto se ve en las consultas, las reuniones, los intercambios de información, las negociaciones, las mediciones de impacto, los propios afectados por el problema en cuestión, etc., que funcionan como filtro para la instalación de los problemas sociales en el diseño de la agenda política. La identificación y definición de los problemas públicos implica que la detección de los problemas pasa por la toma de conciencia respecto de los síntomas del problema social. El problema social se transforma en problema público cuando reconocido como respuesta en la agenda gubernamental/institucional/políticoal cual encarna una primera respuesta del sistema político-administrativo a dicha situación.

Ahora bien, la política pública va a constituir la respuesta final y formal del Estado al área de conflicto identificado como problema a gestionar. Entonces diremos que los elementos constitutivos de una política pública son: (1) la solución de un problema público; (2) la existencia de grupos-objetivo y beneficiarios finales en el origen de un problema público (criterio operacional); (3) la coherencia al menos institucional (marco lógico); (4) la existencia de diversas decisiones y actividades (programa de acción); (5) el programa de intervenciones (programa de implementación en el tiempo); (6)

la representatividad de los actores públicos involucrados (no es una política corporativa o privada); (7) la existencia de actos formales (vs. la no decisión), y (8) la naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades (legalidad y legitimidad).

En suma, el análisis de políticas públicas es investigación para la acción. Un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas (ciencia política, sociología, teoría de la organización, psicología, antropología) que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos (Tamayo Sáez, 1997). La formulación y legitimación de la política produce la selección de la mejor alternativa, y la implementación de la política pública produce acciones de la política y también omisiones que realiza el Estado.

Sintetizados rápidamente los elementos de análisis del enfoque de políticas públicas, para trabajar sobre su aplicación en relación con el análisis de formulación y diseño de la Política de Control de Armas y Desarme, retomo aquí lo antedicho respecto de su sentido de ser. Ella es parte de la política de gestión de la conflictividad y ordena su formulación e implementación en orden a ella. Es importante dejar dicho acá –porque no es materia del artículo– que un análisis de ejecución de la política pública va a requerir un enfoque de análisis institucional de gestión de la conflictividad. Del mismo modo que un análisis de diseño de la política requiere de la aplicación de los elementos constitutivos del enfoque de política pública.

Ahora bien, con relación al análisis de formulación de la política pública, diremos aquí que las acciones de gobierno de la Política de Control de Armas y Desarme son acciones orientadas a la resolución no violenta de la conflictividad social, a partir de la reducción de la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil. Trabajan fundamentalmente sobre el campo de la violencia armada y de la proliferación de armas de fuego señalados anteriormente. Esto significa abordar los problemas de violencia con visión para la transformación de la realidad social y cultural de una comunidad, porque vivir en democracia implica que existe un consenso social de no utilizar la violencia para la resolución de nuestros conflictos<sup>1</sup>. Implica que el Estado asuma su rol de garante de la seguridad pública en tanto único detentor del monopolio de la fuerza pública, y que, a diferencia del modelo tradicional que nos imponía un Estado ausente, cómplice y autoritario, en cambio, la sociedad sepa que debe imponerle la

---

<sup>1</sup><https://www.redparaeldesarme.org/ideas-y-definiciones>

obligación al Estado de transformar aquel modelo en otro, donde el derecho a la seguridad sea resguardado de manera tan democrática como eficiente (Concaro, 2012). Una Política pública de Control de Armas y Desarme se la considera formulada en un diseño integral siempre y cuando esté diseñada en arreglo a las tres áreas de conflicto social señaladas anteriormente. De lo contrario, solamente estaremos antes aspectos parciales de abordaje del problema y, consecuentemente, con soluciones sesgadas y, seguramente, pensadas para el efecto inmediato de corto plazo.

En cada campo de análisis se define la formulación y legitimación de la mejor alternativa de política y su implementación produce acciones concretas de la política y del hacer burocrático administrativo. En particular, la política de gestión de la conflictividad redefine enteramente el accionar del «aparato del Estado» revalorizando las instancias de coordinación con la comunidad y la sociedad civil organizada, en la consideración de que el Estado por sí mismo es incapaz de ser eficiente en todos los casos.

Es por eso que la definición sectorial del tipo de política para intervenir según cada zona de intervención producirá diferentes modos de implementación. Lo que en ciencia política se conoce como modelos de toma de decisiones y de implementación de las políticas públicas, que puede traducir acciones de gobierno más institucionalizadas que otras –lo cual es altamente deseable– y que, por ello, vuelve indispensable someter su evaluación a un análisis institucional de gestión de la conflictividad, de modo de evaluar el mejor camino de ejecución posible para la aplicación de la solución. Las metodologías de aplicación y los modelos de evaluación de la política son tantos como tipos de política pública existan. Pero lo que es un factor común es que producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la implementación y el futuro desempeño de las políticas públicas, es esencial. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a la modificación de la política, a la continuación de la misma o a su terminación.

Entonces, la Política pública de Control de Armas y Desarme se subdivide en tres políticas sectoriales regidas por diferentes modelos de implementación y evaluación.

- **La Política de prevención de la violencia armada**, que tiene como fin realizar acciones de promoción de la no violencia para reducir la

proliferación de armas de fuego en la sociedad civil y evitar la violencia armada.

- **La Política de control y fiscalización del mercado legal de armas de fuego**, que tiene como fin la puesta en marcha de políticas de registración, control y fiscalización de las personas y materiales controlados, para hacer cumplir la ley, prevenir la comisión de delitos y el evitar el desvío del circulante de armas de fuego al mercado ilegal.
- **La Política de persecución del mercado ilegal de armas de fuego**, que tiene como fin impulsar activamente cursos de investigación estratégica del delito como elemento constitutivo de una política criminal en la materia, también en el marco de la acción colaborativa internacional para la reducción del tráfico y la comercialización ilegal de armas de fuego.

Aunque los objetivos de intervención de cada área de trabajo sean independientes, los resultados de su interacción claramente son interdependientes. Es por ello que un análisis de impacto –es decir de transformación de metas en resultados– no puede hacerse en desmedro de la integralidad de las acciones planteadas. Un Plan de Desarme, por ejemplo, puede actuar como generador de compromisos políticos en los decisores políticos, y garantizar acciones concretas respecto del peligro de la proliferación de armas de fuego en un país, como también puede representar un obstáculo comunitario para el tráfico ilegal de armas de fuego, fortaleciendo el control comunitario en una zona rural, por ejemplo, donde prime el corretaje ilegal de armas, mejorando el nivel de denuncia y generando nuevos esquemas de control sobre la función de las autoridades locales.

Y cuando se está frente al desarrollo de un delito complejo, lo primero que resulta necesario es entenderlo en esa, su complejidad específica: a esta mirada se la conoce como análisis de enfoque de mercado. En el campo del delito complejo se cruzan diversos actores con roles de participación diferenciada según racionalidades distintas; múltiples expectativas que se apoyan en reglas auto determinadas en el mismo campo de reproducción del delito; volúmenes de dinero diferenciados y ganancias marginales distintas según el escalón del delito en el que se participe, y un enorme quantum de violencia armada, social y, cuando no hasta política, que provoca daños e impactos diferenciados en la sociedad. El tráfico de armas de fuego comparte con otros tipos de delito organizado sus rutas, medios de

transporte y modus operandi. El negocio tiene sus funciones, reglas y expectativas de ganancias de quienes participan. El nivel doméstico y territorial del delito o su nivel internacional y transnacional solo agrega escala y volumen de negocio a esta misma racionalidad del campo de acción.

## 5. Conclusiones

Resaltaré aquí las ideas fuerza importantes para pensar la Política de Control de Armas y Desarme, a modo de términos clave a tener en cuenta para la formulación y diseño de la política, su análisis de pertinencia, y, en sentido estricto, la defensa del sentido de ser de la política en particular.

Como intenté dejar plasmado en el artículo, la Política de Control de Armas y Desarme es bastante más compleja que una política tradicional, ya que su meta esconde un sentido de transformación social y política tan dificultosa como necesaria.

- El *paradigma de gestión de la conflictividad*, en el cual se inscribe la Política de Control de Armas y Desarme, actúa sobre la adhesión a un nuevo sistema de valores correspondientes a una visión conflictivista del proceso social (a diferencia del viejo orden estático que desconoce la naturaleza conflictiva de las relaciones sociales).
- *No es deseable ni posible que el conflicto desaparezca. A más transformación social, mayor conflictividad y mayores expectativas de cambio.*

El *Enfoque de políticas públicas* es el conjunto de técnicas de estudio que busca entender el proceso de transformación de recursos en impactos.

El *análisis de la política de seguridad y el análisis político criminal* se fundamenta en la necesidad de transparentar los procesos de toma de decisión frente al oscurantismo de las políticas de populismo penal.

El *análisis institucional de gestión de la conflictividad* se basa en la necesidad de transparentar un programa de gestión de la conflictividad para la prevención del abuso de poder y la violencia en defensa de los derechos y libertades.

El *diseño y formulación* de la política produce la selección de la mejor alternativa de acción.

La *implementación* de la política pública produce acciones de la política.

La *evaluación* de la política pública es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. Es un recurso tan técnico como político, su justificación es del orden de la rendición de cuentas a la sociedad, responsabilidad política y democrática. La meta de la evaluación es *producir información*.

## **Bibliografía**

1. Aguilar Villanueva, L. F., 1993a: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Estudio Introductorio, México: Editorial Miguel Porrúa.
2. 1993b: La Hechura de las Políticas. Estudio Introductorio, México: Editorial Miguel Porrúa.
3. Binder, A., 2009: El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual, en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33558.pdf> (última consulta realizada el 10 de diciembre de 2018).
4. Binder, A., 2011 Análisis político criminal, bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática, Buenos Aires: Editorial Astrea.
5. Concaro, C., 2012: Políticas de Desarme en Argentina, en <http://www.youblisher.com/p/369919-Voces-en-el-Fenix-N-15-Perros-de-la-calle/> (última consulta realizada el 10 de diciembre de 2018).
6. Concaro, C., 2017: Una mirada sobre el tráfico de armas en Latinoamérica, pendiente de publicación.
7. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F., 2008: Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona: Ariel.
8. Tamayo Sáez, M., 1997: «El análisis de las políticas públicas», en Bañón y Carrillo (comps.): La Nueva Administración Pública, Madrid: Alianza.

# Trata y Explotación Sexual: fronteras del delito. *Un análisis desde la perspectiva de la política criminal*

## **Sidonie Porterie**

Lic. en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Vicepresidenta del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) e integrante de la Junta Directiva del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Especialista en seguridad y política criminal. Asesora legislativa y consultora para organismos nacionales e internacionales.

## **Aldana Romano**

Lic. en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Directora Ejecutiva del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Docente universitaria. Investigadora en proyectos de política criminal y justicia penal. Asesora legislativa en temas de seguridad y justicia penal.

## Resumen

En el presente artículo se propone avanzar en un análisis introductorio sobre la política criminal de la trata y la explotación sexual desde un paradigma democrático. Para ello, se procura dar cuenta de la complejidad del fenómeno, sus diferentes conceptualizaciones y los debates en torno al mismo. Uno de los principales objetivos es precisar los conceptos básicos y distinguir los niveles de discusión en torno a la trata y la explotación sexual de personas, ya que, con frecuencia, su uso en los debates de la actualidad no deja plenamente claro los contenidos y significados en juego. A ello se suma una discusión inconclusa, compleja y de largo arrastre, que introduce la prostitución como telón de fondo o, también, como parte de la discusión.

Con este artículo se pretende abonar a la discusión por el análisis de la política criminal, teniendo de ejemplo la experiencia argentina durante el período 2008-2012, y proponiendo a partir de ello nuevas categorías para pensar y discutir la persecución de este fenómeno. La pregunta que guía el planteo es acerca de la idoneidad de la política criminal en tanto política pública, como respuesta a la problemática general de la explotación sexual, según sea esta su conceptualización.

## Palabras clave

trata de personas, explotación sexual, prostitución, política criminal

## Abstract

This paper aims to move forward on an introductory analysis about the criminal policies of trafficking and sexual exploitation from a democratic paradigm. In this sense, it will be seek to give account of the complexity of the phenomenon, its different conceptualizations and the debates around it.

One of the main purposes is to specify some of the concepts and levels of debate around trafficking and sexual exploitation, as frequently, their usage in present debates does not clarify the contents and meanings at stake. To this, we must add an inconclusive, complex and of long standing tradition debate, which introduces prostitution and sex work as the back drop or, also, as part of the debate.

This paper aims to contribute to the debate on the analysis of the criminal policy, having as an example the Argentine experience during the period 2008-2012, and proposing from this experience new categories to think and debate the prosecution of the phenomenon. The question that guides the proposal is about the adequacy of the criminal policy as public policy as an answer to the general problematic of sexual exploitation, depending on its conceptualization.

### **Keywords**

human trafficking, sexual exploitation, prostitution, criminal policy.

## **1. Introducción**

En abril del 2008, el Estado argentino sancionó la Ley 26364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, creando a partir de ella el delito especial de trata de personas y definiendo algunos lineamientos de la política pública en la materia. Tal paso legislativo fue una respuesta importante que materializó la voluntad del Estado de atender prioritariamente a este fenómeno.

En los casi cinco años en que se aplicó la ley hasta su primera reforma<sup>1</sup>, se obtuvo un logro indiscutible: el tema se puso en agenda y se tradujo como voluntad política de perseguir un hecho criminal que pocos años atrás estaba invisibilizado, naturalizado y desestimado como problema social, jurídico y político. En este sentido, podríamos decir que existe un consenso mundial acerca de la necesidad de atender a un problema que se presume en crecimiento, y que ha redundado en múltiples debates en torno a la

---

<sup>1</sup> Este análisis da cuenta del período en que se instrumentó la Ley 26364, desarrollando las características que asumió la política criminal desde antes de su sanción hasta un breve período posterior a su reforma en diciembre de 2012 (Ley 26842).

responsabilidad del Estado para con ello. No obstante, la controversia ha girado sobre la problemática de la trata sexual, subsumiendo detrás de ella el problema central de la explotación sexual, que si bien está penalizado en nuestro país, no está visualizado como tal. En parte, esta predominancia del enfoque de la trata en detrimento de la problematización de otros delitos previamente existentes, puede ser explicada por la ausencia de una voluntad político-criminal que anteceda a la aprobación de la Ley 26364. Más aún, sin la reforma legislativa, los mismos hechos podrían haber sido alcanzados a través de otras figuras del Código Penal de la Nación. Pero ni siquiera la explotación sexual infantil constituía un eje de las políticas de seguridad y persecución penal.

Es preciso entonces, a los fines del análisis, diferenciar la trata sexual del gran fenómeno de la explotación sexual, para después dar lugar a una reflexión sobre el problema de la explotación en sí mismo. Por este motivo, en este artículo se plantea, en primer lugar, la definición y diferenciación de los fenómenos. Seguidamente, se analizan las respuestas que en materia de política pública el Estado ha dado antes y después de la Ley de Trata, con énfasis en sus criterios y definiciones. Luego, se avanza sobre una reflexión de tres conceptualizaciones acerca de la explotación. El problema central es la explotación como núcleo fenoménico, que sin dudas merece un desglose de sus formas y manifestaciones, inclusive, porque es posible que la respuesta penal sea un instrumento idóneo para algunas, pero contraproducente para otras. Por último, se plantea: ¿cuál es la mejor manera de librar una política de persecución de la explotación que reporte efectos en términos de reducción del delito? En otras palabras, ¿qué debería plantear una política criminal democrática de la trata y la explotación sexual?

## **2. Definiciones en danza, consensos internacionales**

Trata y explotación no son términos nuevos en el debate internacional. Entre los primeros consensos internacionales sobre la temática se destaca el Acuerdo para la Represión de la trata de blancas, de la Sociedad de Naciones, ni bien comenzado el siglo XX. Desde entonces hasta ahora han sido varios los instrumentos internacionales que definieron y redefinieron estas problemáticas, siendo el denominado Protocolo de Palermo<sup>2</sup> el más específico y actual.

---

<sup>2</sup>En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional celebrada en el año 2000 en Palermo, Italia.

En su texto, la trata de personas fue reconocida como una de las formas más preocupantes de delincuencia organizada y conceptualizada como el proceso por el que se recluta, traslada y explota (o esclaviza) a una persona<sup>3</sup>.

El antecedente es la «trata de blancas», término que se usó desde finales del siglo XIX para referir a las mujeres que desde Europa eran llevadas a Asia, América y África con el fin de explotarlas sexualmente. En honor a la verdad, entonces, no hablamos de una nueva modalidad delictiva, sino, cuando mucho, de viejas formas potenciadas, complejizadas y a veces perfeccionadas por las nuevas tecnologías de comunicación, la intensificación de los flujos migratorios (internacionales e internos) y la situación de extrema necesidad en que viven amplios sectores de la población mundial.

El término explotación sexual<sup>4</sup> no encuentra definición precisa en el Protocolo de Palermo, ya que las delegaciones de los países que negociaron su aprobación privilegiaron respetar la legislación y las políticas que cada país sostiene con relación a la prostitución<sup>5</sup>. Fue una suerte de solución de compromiso, habida cuenta que las dos corrientes más influyentes, representadas por diferentes coaliciones de organizaciones y con voz en delegaciones nacionales, no lograron llegar a un acuerdo sobre la definición en cuestión (Villacampa Estiarte, 2012:101).

De un lado, estaban quienes desde un paradigma abolicionista propugnaban la equiparación de la explotación sexual con la prostitución, en reivindicación de las definiciones ya vertidas medio siglo atrás por el Convenio para la

---

<sup>3</sup>Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ONU 2000 Artículo 3 Definiciones Para los fines del presente Protocolo:

a) Por «trata de personas» se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

<sup>4</sup>El debate y este análisis se ciñen sobre la explotación y prostitución de personas adultas, ninguna de estas clasificaciones aplica para la problemática que atañe a los niños y niñas menores de 18 años, ya que cualquiera sea su modalidad, siempre constituye delito.

<sup>5</sup>Ver *Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas*, 2002.

## Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena del año 1949<sup>6</sup>.

Del otro lado, estaban quienes consideraban necesario distinguir entre prostitución forzada y libre, entendiendo que no todas las personas son forzadas a la prostitución y que consecuentemente había que distinguir claramente trata de personas y explotación sexual (que reflejan formas de prostitución forzadas) de trabajo sexual (donde se presume un ejercicio libre y consentido de la actividad).

Esta diferenciación de fenómenos encuentra su correlato también en la mayoría de las convenciones internacionales abocadas a estas temáticas, a excepción de la Convención del 49. Las convenciones posteriores, más aún las propias de violencia de género, CEDAW<sup>7</sup> y Belem do Para<sup>8</sup>, no equiparan explotación sexual y prostitución, o, en otras palabras, distinguen prostitución forzada de prostitución libre. En igual sentido, aunque el Protocolo de Palermo no establece una definición clara sobre explotación sexual, cuando se refiere a ella, alude a «explotación de la prostitución ajena».

---

<sup>6</sup>Ver *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de la ONU*: «Preámbulo: Considerando que la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad...».

<sup>7</sup>*Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) ONU 1979*. «Artículo 6: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer».

<sup>8</sup>*Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer «Convención Belem Do Para» OEA 1994*:

«Artículo 1: Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado».

«Artículo 2: Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y; c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra».

#### **4. Trata, explotación sexual y prostitución: la necesidad de diferenciar los fenómenos**

La trata y la explotación son fenómenos asociados, pero no equivalentes, aunque en los últimos tiempos muchas voces hayan abonado a su confusión. Bajo la influencia de la ideología abolicionista, y en aprovechamiento de la nueva relevancia que adquirió la trata de personas como problema público y de escala planetaria, los debates actuales por las políticas públicas de prevención y persecución de la trata de personas con fines de explotación sexual versan confusamente en torno a la explotación sexual y la prostitución, sin hacer mayor esfuerzo por distinguir los fenómenos, y en consecuencia, precisar los alcances de cada política. Por contrario, en el marco de dichos debates se cuelan definiciones sobre la explotación sexual y la prostitución sin siquiera explicitar los axiomas del planteo.

Un primer nivel de confusión gira en torno a la trata sexual y la explotación sexual. Y un segundo nivel de confusión se encuentra entre estos fenómenos (delictivos) y la prostitución (a lo sumo un problema social, pero no un problema criminal).

La trata refiere al proceso de captación, traslado y recepción (o acogida) de una persona con fines de su explotación. El objetivo siempre es la explotación. Pero esta se puede dar con o sin un proceso de trata. Por ende, un elemento que distingue a la trata es el desarraigo del que se valen los tratantes para el sometimiento de las víctimas, quienes en ausencia de sus redes familiares y comunitarias cuentan con menos recursos para salirse de la situación de explotación. El traslado, asimismo, da cuenta de un nivel mayor de complejidad de la organización que la necesaria para explotar sexualmente a una persona.

De acuerdo con lo expresado, entonces, podría haber personas explotadas sexualmente que no estuvieran siendo tratadas. Y, partiendo del revés, podría haber personas tratadas que estuvieran siendo explotadas, así como también podría haber personas tratadas que aún no estuvieran siendo explotadas (sería el caso de una persona captada o trasladada que no llegó a atravesar el momento de la consumación de la explotación). Desde esta perspectiva, la trata puede entenderse como una forma agravada de explotación sexual, pese a no ser la única.

Una definición amplia de explotación sexual podría incluir actividades tales como la pornografía, la servidumbre sexual y la prostitución cuando se dieran como consecuencia de estar sujeto a una amenaza, coacción o engaño. Sin embargo a los fines de este artículo<sup>9</sup>, y en función del debate planteado, entenderemos explotación sexual sólo bajo su acepción como «prostitución forzada». Y comprendemos por ella a la prostitución ejercida bajo amenaza, coacción o engaño. Por lógica, si la explotación sexual es definida como prostitución forzada, entonces se asume que existen otras formas posibles de ejercicio libre de la prostitución que no tendrían por qué implicar delito, o significar alguna forma de abuso, formas que no constituyen un problema criminal.

En definitiva, la trata y la explotación sexual no son problemáticas nuevas. Por el contrario, existen desde hace largos años. La novedad reside en la reconceptualización de la trata, no así de la explotación sexual, como problema público y como problema de seguridad, que en tanto tal merece una respuesta especial desde el Estado.

## **5. Políticas públicas antes, después de la ley y luego de su reforma**

Tal como se mencionó, la aprobación de la Ley 26364 supuso la redefinición de la trata de personas como un problema público a ser atendido por el Estado argentino. Es por ello que resulta pertinente revisar cuáles han sido las respuestas en materia de política pública que el Estado ha dado antes y a partir de ella. No nos detendremos en un análisis de lo que el Estado ha expresado en sus normas, por más complejas que las mismas resulten. Lo que interesa, insistimos, es atender a las políticas públicas en materia de trata y explotación sexual, es decir, no sólo lo que el Estado efectivamente hizo, sino también aquello que dejó de hacer.

### **5.1 El sistema de políticas públicas pre-ley**

Dar cuenta del modelo de intervención estatal previo a la sanción de la ley, resulta necesario para comprender en qué escenario emerge el discurso sobre el problema de la trata sexual. No queremos con ello decir que previamente no existía la trata, por el contrario. Lo que nos interesa es analizar en qué contexto de políticas emerge discursivamente la trata de personas.

---

<sup>9</sup>Ver *Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas*, 2002

En el sistema de política pública que precedió la sanción de la ley, el problema de la trata se encontraba totalmente invisibilizado y naturalizado. Del mismo modo, la explotación sexual, ni con la ley ni antes de ello, constituyó un problema a ser atendido por el Estado. El modelo previo distinguió tres situaciones diferentes: la trata, la explotación sexual y la prostitución. Se caracterizó por la naturalización e invisibilización de la explotación y la trata, y la regulación de la prostitución. Definió el problema de la prostitución como un asunto de moral, de salud y de orden público. En este sentido, las principales acciones del Estado en sus diferentes niveles tuvieron que ver, fundamentalmente, con la regulación de los espacios por un lado, y con la regulación de la actividad por el otro.

En primer lugar, la regulación de los espacios se desarrolló (y continúa desarrollándose) a través de un sistema de habilitaciones e inspecciones, dadas fundamentalmente desde las ordenanzas municipales. De este modo, los municipios habilitan locales que «prestán servicios recreativos con actividades incómodas»<sup>10</sup>, estableciendo un sistema de inspecciones permanentes. Y previendo también una fuente de recaudación municipal a través de las mismas<sup>11</sup>.

Por otro lado, la prostitución es regulada como actividad, en tanto problema de salud pública. De esta forma, a través de ordenanzas municipales y de Códigos de Faltas provinciales<sup>12</sup>, se procura garantizar que las llamadas «alternadoras» no estén «afectadas» por ninguna enfermedad venérea. En el caso de los Códigos de Faltas provinciales, por ejemplo, mediante los artículos referidos a la «prostitución peligrosa»<sup>13</sup>, se prevé pena de arresto para aquellas personas que tengan conocimiento de estar afectadas por enfermedades venéreas. Asimismo, se estipulan una serie de «medidas sanitarias» en las que se obliga a las

---

<sup>10</sup>Ordenanza 9149 de la Municipalidad de La Plata, Provincia de Buenos Aires: «Artículo 1°: La presente Ordenanza regula la instalación y funcionamiento de los establecimientos que prestan Servicios Recreativos con actividades incómodas, que incluyen confiterías bailables, discotecas, bares, cafeterías y restaurantes con música o manifestaciones artísticas». Recientemente modificada por el artículo 1 de la Ordenanza 10829: «Los locales de actividades incómodas, cualquiera sea su categoría según Ordenanza y sus modificatorias, donde se ejerza la prostitución o se promueva a ella o se verifiquen alguno de los supuestos de trata de personas, serán clausurados en forma automática y definitiva, ocasionando la caducidad inmediata de la habilitación».

<sup>11</sup>Municipalidad de Quilmes, Ordenanza fiscal y tributaria de 2012, «Artículo 226°: Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas: 14° Patentes de cabarets, 21° Inscripción e inspección de inquilinatos, casas de vecindad, de departamentos, cabarets, garajes de alquiler y establos».

<sup>12</sup>Esta información se relevó a la fecha de diciembre de 2015, de modo que es posible que alguna de las Ordenanzas Municipales analizadas, así como los Códigos de Faltas, hayan sufrido modificaciones o derogaciones en algunos de sus artículos.

<sup>13</sup>Ver artículos de los Códigos de Faltas de las provincias de Catamarca artículos 85 y 86, Chaco art. 66, Córdoba art. 45 (vigente hasta 2015 inclusive), Corrientes art. 42, La Rioja art. 62 y 63, Mendoza art. 55 y San Juan art. 125 y 126.

«alternadoras» a realizarse exámenes ginecológicos y a someterse a tratamientos en caso de ser requeridos. En el mismo sentido, las ordenanzas municipales, por su parte, establecen la exigencia de la libreta sanitaria para quienes trabajen en prostíbulos, indicando que deben ser controladas por el personal municipal que inspecciona estos lugares<sup>14</sup>.

El espacio y la actividad encuentran su regulación también por medio de la acción policial en la aplicación de los Códigos de Falta provinciales. Se regulan los espacios y los modos del ejercicio de la actividad para que la misma no atente ni perturbe el orden público y las «buenas costumbres»<sup>15</sup>. Los Códigos permiten gestionar esta regulación estipulando penas de multas o arresto o ambas, según los diferentes casos, para las mujeres que ejercen la prostitución. En la práctica, estos Códigos facultan a la policía para realizar detenciones sin intervención judicial previa, y constituyen una herramienta más para incrementar la autonomía policial, que frecuentemente se traduce como abuso.

Es imposible pensar en el mercado de la prostitución sin ubicar en perspectiva la participación policial y el «modelo de política de seguridad de regulación del delito»<sup>16</sup>. Esa regulación se erigió, históricamente, al amparo de la indiferencia social y en aprovechamiento de un marco normativo que deja un escasísimo

---

<sup>14</sup>Ver entre otras: Municipalidad de el Trapiche, Ordenanza n° 2-met-08, Ordenanza Municipal no 1011/92 Ushuaia, ordenanza 11616/1991 y modificatoria ordenanza 4686/2002 Municipio de Morón.

<sup>15</sup>Ver códigos de faltas de las provincias: provincia de Buenos Aires Decreto ley 8031/76; provincia de Catamarca– código de faltas: Ley 5171 ; provincia de Chaco– código contravencional– Ley 4209; provincia de Chubut –código contravencional–Ley 4115; provincia de Córdoba– Ley 10326 código de faltas; provincia de Corrientes–decreto Ley 124 y 137/01; provincia de Entre Ríos– Ley 3815– código de faltas; provincia de Formosa código contravencional–Ley 794; provincia de Jujuy– código de faltas– Ley 219; provincia de la Pampa– código de faltas– Ley 1123; provincia de la Rioja código de faltas –Ley 7062 ; provincia de Mendoza– código de faltas –Ley 3365; provincia de Misiones– código de faltas– Ley 14; provincia de Neuquén– código de faltas; provincia de Río Negro– código de faltas – Ley 532; provincia de Salta–código contravencional –Ley 6– 0702-2009; provincia de San Juan– código de faltas– Ley 7819; provincia de San Luis código de faltas– Ley 0155; provincia de Santa Cruz– código contravencional– Ley 3125; provincia de Santiago del Estero código de faltas–Ley n° 2.425; provincia de tierra del fuego decreto n° 77/59; provincia de Tucumán Ley 5140– contravenciones policiales.

<sup>16</sup>«Es imposible pensar en el mercado de la prostitución sin ubicar en perspectiva la participación policial y el modelo de política de seguridad (o de regulación del delito) signado por las estrategias del doble pacto». (...) existe un primer pacto entre los gobernantes y las fuerzas de seguridad, según el cual se le entrega a ellas el gobierno de la seguridad a cambio de ciertos niveles de control, obediencia y, en particular, el compromiso por parte de ellas de evitar situaciones de crisis». Este primer nivel del pacto otorga a las policías el control del sistema y las políticas de seguridad, a la vez que garantiza su autogobierno. « El segundo pacto es el que realizan las fuerzas de seguridad con sectores de la criminalidad, donde se garantiza cierto control territorial y cierto nivel de actividad criminal que no genere alarma social y participación en los beneficios de las ganancias delictivas, a cambio de ciertos niveles de impunidad (nunca absolutos) (...)» (Binder, 2009).

margen para el ejercicio legal de la prostitución. Desde el punto de vista del marco normativo, fueron las vastas disposiciones de Códigos de Falta provinciales mencionadas, y la Ley 12331 de Profilaxis de las Enfermedades Venéreas<sup>17</sup>, las que ofrecieron a la policía una herramienta de trabajo fantástica para intervenir en el tema. Y no justamente con afán de prevenir y controlar la explotación. Con estas facultades se materializó la presión policial sobre personas que ejercen la prostitución, decantando en dos opciones: el pago de un porcentaje a la policía (regencia de primera mano) o el acuerdo con un proxeneta de calle o con casa propia, para que sea éste quien negocie y «proteja» de la policía (regencia de segunda mano).

La Ley de Profilaxis prohíbe las casas de tolerancia y castiga con multa y prisión a quienes las sostengan, administren o regenteen. Como bien definió un fiscal de la provincia de Buenos Aires: «parece una ley desconocida para los operadores judiciales pero de uso regular por la propia policía»<sup>18</sup>.

Ahora bien, todas estas acciones que el Estado realizó, permiten poner en perspectiva aquello que también por decisión dejó de hacer. No se definió ni estableció ninguna política de persecución penal en torno a la explotación sexual, cualquiera fuera su forma, aun cuando la misma estaba y sigue penada bajo los artículos del Código Penal<sup>19</sup>. De ello dan cuenta, por ejemplo, la escasa

---

<sup>17</sup>Ley 12331: «Artículo 15: Queda prohibido en toda la República el establecimiento de casas o locales donde se ejerza la prostitución, o se incite a ella. Artículo 17: Los que sostengan, administren o regenteen, ostensibles o encubiertamente casas de tolerancia, serán castigados con una multa de doce mil quinientos a veinticinco mil pesos. En caso de reincidencia sufrirán prisión de 1 a 3 años, la que no podrá aplicarse en calidad de condicional. Si fuesen ciudadanos por naturalización, la pena tendrá la accesoria de pérdida de la carta de ciudadanía y expulsión del país una vez cumplida la condena, expulsión que se aplicará, asimismo, si el penado fuese extranjero».

<sup>18</sup>Argentina es un país que, en teoría, y por su adscripción al convenio de las Naciones Unidas «para la represión de la trata de seres humanos y de la explotación de la prostitución» (1949), se reconoce abolicionista en materia de prostitución. En dicho Convenio se «expresa un juicio de valor negativo sobre la prostitución sin distinción sobre la existencia del consentimiento, considerando la trata de personas como una consecuencia de aquélla» (Jareño Leal: 2007: 79). En sus partes se establece el compromiso de los Estados firmantes al castigo de «toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) concertare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; 2) explotare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona». La Ley de profilaxis es reivindicada como la única normativa nacional que cristaliza este paradigma. Los códigos de falta, a través de sus artículos que penalizan la prostitución y permiten la detención de quienes la ejercen, indican en la práctica un modelo de falso abolicionismo.

<sup>19</sup>Hasta la reforma del 2012 los artículos 125 bis, 126 y 127 del Código Penal: Artículo 125 bis: «El que promoviere o facilitare la prostitución de menores de dieciocho años, aunque mediare el consentimiento de la víctima será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años. La pena será de seis a quince años de reclusión o prisión cuando la víctima fuera menor de trece años. Cualquiera que fuese la edad de la víctima, la pena será de reclusión o prisión de diez a quince años, cuando mediare engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, como también, si el autor fuera ascendiente,

cantidad de sentencias por los delitos de promoción y facilitación de la prostitución de mayores (art.126) y explotación de la prostitución ajena (art.127)<sup>20</sup>. Entre el año 2006 y el año 2010 hubo solo 87 sentencias<sup>21</sup> en todo el país, lo que representa un promedio de tan solo seis a 10 sentencias por año por delito en todo el territorio nacional. Si bien es cierto que durante el mismo período los casos de promoción de la prostitución y corrupción de menores (art.125 y 125 bis) triplicaron esta cifra, hubo 330 sentencias, cabe resaltar que es probable que estos números incluyan muchos casos de abuso sexual infantil antes que explotación sexual comercial infantil (E.S.C.I.), puesto que la E.S.C.I. está notoriamente invisibilizada en nuestro país.

Por otro lado, tampoco se implementaron políticas de prevención de la prostitución y de la explotación sexual. Ni se desarrolló ninguna política de asistencia a las víctimas. En todo lo que el Estado dejó de hacer, se expresa el no reconocimiento de una vulneración o violación de derechos, es decir, de un posible sujeto víctima.

### **5.2 El sistema de políticas públicas post-ley**

La sanción de la ley de trata en el año 2008 fue una respuesta importante ante las presiones internacionales y locales. Pero nada indica que el problema fuera mayor al que existiera en años anteriores, solo que en esta oportunidad, las presiones internacionales, los movimientos sociales, varios sectores de la oposición política y algunos actores del propio Poder Ejecutivo Nacional, tuvieron capacidad de plantear la cuestión y definirla como una situación de crisis<sup>22</sup>.

---

cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargada de su educación o guarda».

Artículo 126: «Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a diez años, el que con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos promoviere o facilitare la prostitución de mayores de dieciocho años de edad mediando engaño, abuso de una relación de dependencia o de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción». Artículo 127: «Será reprimido con prisión de tres a seis años, el que explotare económicamente el ejercicio de la prostitución de una persona, mediando engaño, abuso coactivo o intimidatorio de una relación de dependencia, de autoridad, de poder, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción».

<sup>20</sup>Datos proveídos por la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación sobre la base del Registro Nacional de Reincidencia.

<sup>21</sup>De las 87, 54 fueron por el delito 126, promoción y facilitación de la prostitución de mayores, y 33 por el 127, explotación de la prostitución ajena.

<sup>22</sup>Oscar Oszlak explica que «Las limitaciones de atención y de procesamiento de información determinan que, para que las instituciones del Estado se hagan cargo de una cuestión, alguien tiene que plantearla «desde afuera», o que «desde adentro de ellas alguien tiene que definirla como tal. Está muy lejos de hallarse en la conciencia de los sujetos sociales, y menos aún en la agenda de cuestiones de las instituciones estatales, «todo lo que importa». La capacidad de plantear una cuestión o de definir una situación como crisis es poder» (Oszlak, 1984, 16).

Ahora bien, dijimos que no íbamos a detenernos en un análisis normativo, sino en las acciones y omisiones del Estado en la materia. De este modo, es posible identificar las principales acciones del Estado en sus diferentes niveles (nación, provincias y municipios). Debe señalarse que todas las políticas están centralmente orientadas a la problemática de la trata sexual, por lo que dejan fuera el gran fenómeno de la explotación sexual. En este punto, la lógica del Estado no es ajena al clima mundial, sino que, por el contrario, reproduce y sostiene el protagonismo de la trata sexual por sobre el resto de las problemáticas, aun cuando ello no se condiga con la realidad.

El modelo de política pública generado a partir de la sanción de la ley ha implicado principalmente tres estrategias de intervención, las cuales pueden ser traducibles en políticas concretas de asistencia, políticas de prevención y políticas de persecución.

Es preciso, en primer lugar, reconocer el surgimiento de acciones en el tema de asistencia, materializadas a través de la creación de órganos especiales en la esfera nacional, como el Programa Nacional de Rescate y Asistencia a Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, ex-Oficina de Rescate<sup>23</sup>, y el área de prevención de la explotación sexual infantil y la trata de personas de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Del mismo modo, en las esferas provinciales se ha ido creando a lo largo de estos años diversas áreas de asistencia para las víctimas de trata. Al momento, todas las provincias cuentan con áreas especializadas, dentro de los Ministerios o Secretarías de Derechos Humanos en su mayoría<sup>24</sup>.

En este punto, es destacable el surgimiento de la asistencia como un problema a ser contemplado por el Estado argentino, esto es, destinar recursos con el fin de dar respuesta a una nueva necesidad identificada. No obstante, cabe mencionar que la lógica de la intervención, que ha sido planteada en los distintos niveles del Estado, ha reproducido mayoritariamente la lógica judicial de identificación de las víctimas. Ello implica que se asiste a quienes se identifican como víctimas del delito de trata de personas, y que esta asistencia se ve comprometida mientras dura parte del proceso judicial. Salvo en circunstancias particulares, no se observa una política permanente y de acceso efectivo para las víctimas, que

---

<sup>23</sup>Resolución 2149/2008 MJSDDHH y resolución 731/2012 MJDDHH.

<sup>24</sup>Según expusieron autoridades nacionales y provinciales en la Primera Reunión Nacional de Autoridades en Materia de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas, organizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el 19 y 20 de abril de 2012.

brinde una asistencia sostenida en el tiempo, y ofrezca alternativas reales y concretas de vida<sup>25</sup>.

En torno a los alcances de la política, un problema irresuelto y que está íntimamente vinculado a la compleja coordinación entre la nación y las provincias, es que los esfuerzos de asistencia han sido dirigidos fundamentalmente a las víctimas de trata, sin lograr que se garanticen iguales prestaciones para las víctimas de explotación sexual.

En segundo lugar, la sanción de la ley supuso políticas de persecución concretas. Tal como ya se ha advertido, esta puso en escena la problemática de la trata sexual, y permitió visualizar determinadas situaciones de explotación sexual, aunque no todas.

Primeramente, debe recordarse que uno de los principales efectos de la Ley 26364 fue la federalización del delito de trata de personas, mientras que los delitos de explotación, llamados «conexos», quedaron subsumidos bajo la esfera de la justicia ordinaria<sup>26</sup>. De este modo, la Justicia Federal avanzó sobre las situaciones de explotación, si se quiere, más gravosas, quedando por fuera de la persecución los casos donde no existieron supuestos de captación ni traslado. Cabe advertir que uno de los argumentos principales para la federalización del delito tuvo que ver con el reconocimiento del contexto social e institucional anterior a la ley. Se argumentó, entonces, que el nuevo delito de trata debía ser competencia de la Justicia Federal para que justamente no fueran las policías provinciales, involucradas en estas prácticas de regulación de la prostitución por su despliegue territorial, quienes tuvieran la responsabilidad de auxiliar a la justicia en estas investigaciones.

Sin embargo, y, paradójicamente, desconociendo esta situación, tanto de parte de la justicia como de los responsables de la política de seguridad, decisiones claves de la nueva política de prevención y persecución de la trata de personas fueron delegadas a las fuerzas policiales. Por ejemplo, en muchas provincias del país esta decisión se materializó en la creación de divisiones especiales para la lucha contra la trata de personas, a semejanza de las divisiones creadas en las

---

<sup>25</sup>En diciembre del año 2012, el Programa Nacional de Rescate del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, anunció públicamente que comenzaría a trabajar en la asistencia a las víctimas durante la etapa del juicio oral y, mediante un acuerdo con el Ministerio de Trabajo de la Nación, proveyendo becas de iniciación laboral para la integración de las víctimas. Se desconocen al momento los resultados de estos acuerdos.

<sup>26</sup>Mientras que el delito de trata de personas es competencia de la justicia federal, los delitos conexos son juzgados por los sistemas de justicia provincial.

fuerzas federales<sup>27</sup>, aunque con un significado institucional necesariamente diferente.

La mayoría de las veces, la creación de estas divisiones provinciales no fue acompañada por un conocimiento y reconocimiento público de la incidencia y las características del problema en los límites de la provincia, no derivó en directivas políticas claras respecto a cómo deben organizar su trabajo, ni condujo al establecimiento de alianzas entre las divisiones especiales y los ministerios públicos fiscales de las provincias de cara a definir estrategias para la persecución de estos delitos. Más aún, en muchos casos las divisiones están pensadas para alivianar, cuando no evitar, la labor de las fuerzas federales en el ámbito provincial. Es decir, en competencia de la labor de las fuerzas federales, reproduciendo el foco en la trata en detrimento –de hecho– de la visibilización y persecución de los delitos de explotación sexual.

Pese a que las acciones judiciales se dirigen especialmente a la investigación del delito en su etapa de explotación, donde por las características actuales de la explotación sexual en el país resulta dificultoso contar con criterios claros que permitan diferenciar entre víctimas y no víctimas de explotación sexual, las fuerzas de seguridad y la justicia realizan esta distinción en las acciones de persecución del delito de trata. Esta definición se materializa en dos encuadres penales que serían los extremos de un continuo: la explotación se penaliza como trata o como infracción a la ley de profilaxis. Aunque en esta última no hay una identificación de un sujeto víctima, ni materialización de una sanción, puesto que la ley solo prevé pena de arresto.

La ley de profilaxis se reivindica como un instrumento para llegar a detectar e investigar la trata, pero en la práctica esto se entiende tan literalmente que poco repercute en la detección e investigación de la explotación sexual cuando no se dan supuestos de captación o traslado (trata). La policía, aun en lo que hace a los grupos especiales, también ha adoptado una interpretación dicotómica del problema: salvo excepciones, o se indaga por trata o se asume profilaxis. En el medio de este continuo se observa una enorme confusión respecto a los delitos que expresan la consumación de la explotación, tanto respecto de sus definiciones como en el afán de su persecución<sup>28</sup>.

Es así, entonces, que la persecución, hasta el momento, se ha orientado únicamente a la identificación de casos de explotación en los que se encuentran

---

<sup>27</sup>Resolución 1679/2008 Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>28</sup>A excepción de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, que dio un impulso fuerte a la persecución de los delitos conexos, aunque sus resultados se desconocen, no se conoce otra provincia del país donde se visualice este esfuerzo.

o víctimas menores, donde no cabe duda para los operadores que hay comisión de un delito, o víctimas extranjeras, en tanto la nacionalidad es leída como un indicio claro de un traslado y de una vulnerabilidad mayor. Por este motivo, han quedado casi por completo invisibilizadas las víctimas argentinas adultas<sup>29</sup>. La nueva política de trata se estructuró pasando por alto la realidad y complejidad del fenómeno criminal (la explotación sexual y sus múltiples manifestaciones), las limitaciones estructurales de los mecanismos institucionales con los que se interviene (policías tradicionales con prácticas institucionales de regulación del delito) y las deficiencias de la justicia penal en la persecución de delitos complejos (tema que no se abordó pero que no se puede obviar).

En consecuencia, conseguimos una política que no es proactiva en la detección del fenómeno. Y por la cual los esfuerzos de persecución penal se dirigen al esclarecimiento de casos puntuales, cuyo valor en sí mismo nadie lo discute, pero cuyos efectos sobre la dimensión y vigencia del negocio son, la mayoría de las veces, despreciables. Una chica que se rescata es, muy probablemente, una chica que se reemplaza.

En lo concerniente a las políticas de prevención, es preciso reconocer que hasta ahora el Estado ha desarrollado escasas acciones. Éstas pueden ser resumidas primeramente, en las acciones orientadas a la sensibilización por trata sexual de diferentes actores estatales, judiciales, funcionarios de fuerzas de seguridad, y comunidad general. Cabe aclarar que no estamos discutiendo aquí si estas acciones verdaderamente pueden ser reconocidas como políticas de prevención, en términos de intervenciones dirigidas a las causas o condiciones de posibilidad del delito. Sino que, al menos de parte del Estado, se han identificado como tales.

Una de las acciones implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional ha sido la prohibición de los avisos de ofertas de servicios sexuales en los diarios, a través de la creación de la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, mediante el decreto 936/11<sup>30</sup>. La medida tuvo como objetivo promover la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomenten

---

<sup>29</sup>Con base en el relevamiento realizado de 72 causas, 68 casos de trata con fines de explotación sexual entre INECIP y UFASE, es posible ver cómo se distribuyen los casos en función de los criterios de edad y nacionalidad de las víctimas reconocidas como tales en cada causa judicial. De los 68 casos analizados, solo nueve se erigen sobre víctimas adultas argentinas. El resto, descontando cuatro casos de víctimas mayores que no se conoce la nacionalidad, es decir en 55 casos, se identifica al menos uno de los dos criterios determinantes para el reconocimiento de una víctima: o es menor o es extranjera.

<sup>30</sup>Decreto 936/11.

la explotación sexual de personas en medios masivos de comunicación; y en especial, los avisos de la prensa escrita los cuales pueden derivar en una posible captación de víctimas de trata de personas<sup>31</sup>. Esta medida fue presentada por el gobierno nacional como un gran paso en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, en tanto se sostuvo que los avisos son un «vehículo efectivo para el delito»<sup>32</sup>. No interesa a los fines de este trabajo realizar un análisis de la viabilidad de la prohibición como política de prevención, tampoco discutir acerca de la efectividad de esta medida<sup>33</sup>.

Señalaremos aquí que la misma ha sido hasta ahora prácticamente la única medida de prevención asumida. Sin embargo, termina adquiriendo un carácter más bien simbólico y operando –en todo caso– sobre los estereotipos socioculturales, pero no sobre el mercado delictivo. Más aún, es sabido que la medida ha redundado en un incremento del valor de los avisos, que se continúan publicando pero bajo rubros distintos<sup>34</sup>.

Durante los años que van del 2009 al 2012, la provincia de Córdoba y algunos municipios como Santa Rosa y Gualaguaychú, entre otros<sup>35</sup>, sancionaron diversas normativas que prohíben el establecimiento de prostíbulos o whiskerías. Estas medidas, amparadas en la Ley 12331, establecen la prohibición sobre el territorio de competencia (municipios o provincias) del establecimiento de locales donde se comercien servicios sexuales. Estos locales al momento, si bien están prohibidos por la ley nacional antes mencionada, en la práctica todavía encuentran sus habilitaciones bajo diversas figuras en distintos municipios y provincias del país. La medida fue presentada como un modo de prevenir y luchar contra la trata sexual. Se sostuvo, de este modo, que en muchos de estos espacios podían encontrarse víctimas de trata. Se justificó entonces la prohibición de estos lugares como una política de prevención.

---

<sup>31</sup>Decreto 936/11 Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>32</sup>Decreto 936/11 Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>33</sup>*Informe: La trata Sexual en Argentina: Aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito, INECIP-UFASE*. Con base en el relevamiento realizado de 72 causas, 68 casos de trata con fines de explotación sexual entre INECIP y UFASE. Debe resaltarse en los casos en los que se pudo obtener la información, la captación se produce mayoritariamente en forma personal, cara a cara. Es realmente insignificante la proporción de casos en los que median otro tipo de formas como el chat, Internet, mensajes de texto o teléfono. Menor aún es el porcentaje de casos en donde la captación se ha producido por medio de publicidad gráfica. Ello por cuanto generalmente, la captación ocurre en pequeñas ciudades.

<sup>34</sup>Según ha manifestado públicamente en reiteradas oportunidades la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina.

<sup>35</sup>El cierre de los prostíbulos y su prohibición comenzó en el 2009 con el municipio de Santa Rosa, La Pampa y desde ese momento ciudades como Gualaguaychú, General San Martín, La Plata, y la provincia de Córdoba han replicado la medida. Del mismo modo en diversas ciudades del país se están analizando proyectos similares (Venado Tuerto, Pueyrredon, Azul entre otras).

Las nuevas normativas prohíben las whiskerías o prostíbulos entendiendo como tales a los espacios donde se realicen, promocionen, organicen o se faciliten actos de *prostitución u oferta sexual*, y a los lugares donde se promociona, se organiza y se facilita la *explotación* de la prostitución ajena. En este sentido, la normativa reconoce que en estos espacios pueden hallarse «personas que se encuentren en el lugar ejerciendo, ofreciendo o con el propósito de ejercer la prostitución de manera voluntaria»<sup>36</sup>, advirtiendo que en los casos en que las mismas no puedan acreditar su identidad y domicilio serán consideradas víctimas de trata<sup>37</sup>. No obstante, solo señala que se brindará asistencia a las mujeres reconocidas como víctimas, sin establecer medida alguna para las mujeres que, según la misma normativa reconoce, pudieran ejercer libremente la prostitución. Con la implementación de esta normativa, este colectivo de personas fue expulsado del lugar por la actividad que desarrollaban, pero no se le ofreció ninguna ocupación alternativa, dejando nuevamente a la prostitución en un marco de total *ilegalidad*.

Es preciso hacer una advertencia sobre los efectos de estas prohibiciones. En tanto política pública y aun con las mejores intenciones, promueven el descontrol estatal sobre la problemática de la trata y la explotación sexual, favoreciendo el repliegue de la actividad hacia los famosos «privados», en lugar de contribuir a una lucha contra la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena<sup>38</sup>. Y lo que resulta peor, en el mejor de los casos, expone a tales mujeres a continuar la actividad en calle, condenándolas a ser blanco de abusos por integrantes de las fuerzas de seguridad. El efecto, en privados o en la calle, es la clandestinización y exposición de dichas mujeres a mayores niveles de vulneración.

---

<sup>36</sup> Artículo 5 Ley 10060, Provincia de Córdoba.

<sup>37</sup> Artículo 5: «En todos los procedimientos que se realicen con motivo de la aplicación de la presente Ley, se deberán resguardar de manera integral los derechos de las personas que se encuentren en el lugar ejerciendo, ofreciendo o con el propósito de ejercer la prostitución de manera voluntaria. Cuando éstas no puedan acreditar su identidad y domicilio, serán tenidas como víctimas de la trata de personas, debiéndoseles brindar protección y contención mientras su situación es puesta en conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas competentes». Ley 10060, Provincia de Córdoba.

<sup>38</sup> Sobre ello dan cuenta las declaraciones de la senadora tucumana Susana Rojkés de Alperovich, cuando se refirió a la implementación de la reciente ley tucumana de cierre de prostíbulos: «Se termina con los prostíbulos e inmediatamente comienzan las departamentos. Esto pasa aquí y en todos lados. Se trabajó fuertemente para terminar con los prostíbulos, es lo mismo que en todo el mundo. La Presidenta mandó que termine la publicidad en los diarios y surgen otras. Esto existe y va a seguir existiendo». Diario La Nación, 12 de diciembre de 2012 en <https://www.lanacion.com.ar/1536106-rojkes-de-alperovich-nos-somos-complices-en-el-caso-marita-veron-yo-me-siento-perseguida>.

Tal como ha sido expuesto, el sistema generado luego de la sanción de la ley se caracterizó, en primer lugar, por un claro protagonismo de la trata sexual por sobre el resto de las problemáticas. Ha quedado evidenciado cómo en el caso de la asistencia todo el dispositivo está orientado principalmente a las víctimas de trata, y cómo la persecución tiene su foco también en la trata sexual. Por último, cómo también en la prevención, las políticas están guiadas bajo el objetivo final de luchar y prevenir casos de trata. La explotación sexual en sí misma se encuentra invisibilizada en todas las estrategias de intervención. El Estado no ha dado ninguna respuesta clara a este fenómeno cuando no está acompañado de situaciones de trata.

Este nuevo sistema emerge no sin razón, aunque sin lectura acerca de la problemática en general, y sin análisis sobre el modelo que la antecedió. El discurso de la trata apareció en el medio de un escenario que aún continúa, donde no se discute ni se advierte la naturalización de la explotación. Ejemplo de esto son las sentencias por los delitos conexos (art.125 bis, art.126 y art.127) que se mantienen prácticamente constantes entre los años 2006 y 2010, sin mostrar ningún incremento en particular luego de la sanción de la Ley en el año 2008.

El sistema descrito, por último, puso en crisis el problema de la prostitución con mucho fundamento, pero no definió ninguna postura al respecto. El ejemplo más claro de ello son las decisiones de cierre y prohibición de prostíbulos, que estuvieron orientadas y encontraron su justificación en la lucha contra la trata sexual, pero dejaron sin ningún tipo de respuesta a las mujeres que ejercen la prostitución. El decreto presidencial sobre la prohibición de los avisos trabajó en la misma línea. No cabe duda que es preciso poner en crisis el problema de la prostitución tal como estaba antes de la sanción de la Ley, pero ello debería redundar en alguna definición al respecto. De modo contrario, nos encontramos con un sistema que persigue la trata, invisibiliza la explotación y deja sin definiciones a la prostitución. Un sistema que no establece fronteras claras entre lo legal y lo ilegal, no define qué se debe perseguir y qué no, difícilmente resulte eficaz.

### **5.3 Reforma de la Ley 26364: ¿inicio de una nueva etapa?**

En diciembre del 2012, luego de los resultados del emblemático juicio por la desaparición de María de los Ángeles Verón<sup>39</sup> y con un llamado a sesiones

---

<sup>39</sup>María de los Ángeles Verón desapareció un 3 de abril de 2003. Desde ese momento a la fecha su madre, Susana Trimarco, ha iniciado una incesante búsqueda por encontrar a su hija. En estos 10 años ha rescatado numerosas víctimas y ha logrado instalar el tema en el centro de la agenda política. Sin duda alguna, en buena medida, el reconocimiento de la problemática

extraordinarias motivado por el enojo social ante estas circunstancias, se reformó la Ley 26364. La nueva normativa no sólo introdujo cambios en la tipificación penal de la figura de trata, sino que también modificó los delitos contra la integridad sexual vinculados a la prostitución (art.125 bis, art.126 y art.127).

Los argumentos de la reforma giraron en torno a la necesidad de fortalecer y viabilizar la persecución de la trata y la explotación sexual, sin establecer públicamente ninguna definición respecto de la problemática de la prostitución, cuando la reforma de facto y de derecho establece un régimen neoprohibicionista, mediante el cual la penalización puede alcanzar a toda persona que colabore con el ejercicio de la prostitución.

Los nuevos tipos penales no reconocen la posibilidad de consentimiento de la actividad para el caso de mayores, por lo cual es factible de sanción tanto quien intermedia, como quienes facilitan o promueven. Si bien no se penaliza a quien ejerce la actividad, habilita la persecución inclusive –en una interpretación amplia pero perfectamente posible– a quien consume y, por esa acción promueve.

La nueva normativa estableció también disposiciones especiales respecto a los derechos de las víctimas, las responsabilidades del Estado, y diagramó un dispositivo institucional –un Comité Ejecutivo y un Consejo Federal– para la implementación de políticas públicas en materia de asistencia, prevención, protección y persecución.

A cuatro años de la reforma de la ley no se observan cambios profundos en la orientación de la política. Por el contrario, el tema ha perdido significativa visibilidad en la agenda pública. El Poder Ejecutivo demoró dos años en reglamentar la ley, y lo hizo de forma parcial.

El Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas se creó casi un año después de la reforma. En los tres años que lleva de trabajo ha desarrollado escasas acciones, entre las que se destacan centralmente la participación en jornadas y congresos, y la organización de algunas campañas de sensibilización. El Consejo Federal,

---

ha sido motivado por el emblemático caso de «Marita». En diciembre de 2012 se conoció la sentencia del juicio que tenía 13 imputados. Cabe aclarar que el juicio era por «desaparición forzada», en tanto la ley de trata es posterior a la denuncia del caso. Ninguno de los 13 imputados fue condenado, todos fueron absueltos. La sociedad en su conjunto respondió con enojo y desaprobación por el resultado del juicio.

por su parte, se reunió por primera vez en el año 2016, aunque recién en marzo de 2017 se conformó en su totalidad mediante el sorteo de las ONG que por ley están habilitadas a participar del espacio.

Con relación a la política criminal, si bien no ha habido estudios sistemáticos ni estadística pública que dé cuenta de los efectos de la reforma, pueden desatacarse algunas cuestiones. La primera y principal es el efecto neo prohibicionista de la nueva normativa. Hoy la prostitución no se puede ejercer ni en calle, ni en locales públicos, ni en ámbitos privados sin riesgo de que una persona termine siendo penalizada. Por ende, se convierte en una actividad prohibida. Los mismos efectos observados en las provincias y municipios que dispusieron la prohibición de los espacios se ven reflejados también a nivel nacional.

Si bien no se identifican cambios significativos en la política criminal contra la trata y la explotación sexual, se detectan impactos negativos en el ejercicio de la prostitución. La reforma de la ley y las políticas «anti trata» han fomentado la confusión entre la trata y la prostitución, porque niegan toda capacidad de consentimiento posible por parte de las mujeres que ejercen la prostitución<sup>40</sup>. Han proliferado denuncias desde las organizaciones de trabajadoras sexuales, que dan cuenta de las consecuencias de los allanamientos y controles sobre los «privados» donde muchas de las trabajadoras realizan sus actividades. O bien esos allanamientos alimentan la violencia institucional que ejercen las fuerzas de seguridad exigiendo pagos como compensaciones, o, en muchos casos son erróneamente identificadas como víctimas algunas y hasta victimarias otras sin ser escuchadas por las autoridades.

Se ha incentivado así la mayor clandestinización de la actividad y la recaudación ilegal por parte, fundamentalmente de los agentes públicos que controlan la calle (policías, guardias urbanas, inspectores municipales, etc.).

---

<sup>40</sup>Desde la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina se ha denunciado en reiteradas oportunidades los efectos nocivos de las políticas anti trata sobre el trabajo sexual: «El combate contra la trata de personas se transformó en una lucha contra el Trabajo Sexual», 24/04/17 en <http://www.ammar.org.ar/El-combate-contr-la-trata-de.html>; «Las políticas anti trata favorecieron nuevas discriminaciones», 6/12/16 en <http://www.ammar.org.ar/Las-politicas-anti-trata.html>; «Las políticas prohibicionistas nos empujan a mayor clandestinidad», 23/09/16 en <http://www.ammar.org.ar/Las-politicas-prohibicionistas-nos.html>; «Meretrices piden diferenciar Trata de Trabajo Sexual», 29/07/16 en <http://www.ammar.org.ar/Meretrices-piden-diferenciar-Trata.html>.

La reforma de la ley ha dado inicio a un régimen prohibicionista, en un acto efectista y punitivista, que no permitió un debate transparente acerca de las razones y los posibles resultados de las diferentes alternativas de políticas.

## 6. El concepto de explotación: tres ideas sobre la política criminal

La trata y la explotación sexual son problemas públicos que, como hemos visto, requieren la intervención del Estado desde múltiples abordajes. Uno de ellos es la política criminal.

Una primera lectura nos lleva a reconocer que existe un debate académico, pero también social, históricamente inconcluso, respecto de cuándo hablamos de explotación sexual<sup>41</sup>. Es decir, ante qué actividades o relaciones conflictivas del comercio sexual el Estado interviene con violencia.

Proponemos distinguir al menos tres formas o definiciones de explotación completamente diferentes: la explotación como abuso, la explotación como consumo y la explotación como administración<sup>42</sup>.

### 6.1 La explotación como abuso

La explotación en tanto abuso es una forma históricamente penada del comercio sexual en casi todo el mundo. Dentro de ella se pretende alcanzar todas las manifestaciones de la prostitución forzada, en las que de una u otra manera el comercio sexual se logra a través de medios coercitivos (intimidación, coerción, violencia, engaño, o abuso de poder). En todos estos casos, la explotación refiere a una relación entre el *sujeto prostituido* (mujer en la enorme mayoría de los casos) y el *administrador*. No habla o no dice nada respecto de quienes contratan el comercio sexual que se produce bajo estas condiciones.

La idea de prostitución forzada implica que el consentimiento de la persona involucrada ha sido violentado. Allí reside el daño socialmente reconocido e históricamente consolidado. La persecución de la explotación sexual así

---

<sup>41</sup>El análisis que se propone atiende a los distintos conceptos de explotación sexual en caso de adultos, no cuando se hayan involucrados niños, niñas y jóvenes donde los debates sociales y jurídicos están ampliamente saldados.

<sup>42</sup>El debate y este análisis se ciñen sobre la explotación y prostitución de personas adultas, ninguna de estas clasificaciones aplica para la problemática que atañe a los niños y niñas menores de 18 años, ya que cualquiera sea su modalidad, siempre constituye delito.

entendida es una política de arrastre que no encuentra objeciones aunque, al menos, en nuestro país tampoco demuestra resultados.

La trata sexual se puede inscribir dentro de estas modalidades, más allá de que se encuentre expresamente tipificada o no dentro del ordenamiento penal. En todo caso, no varía la condición de explotación, salvo en que esta se lleva adelante mediante una organización «más compleja» y en aprovechamiento de otros recursos de sometimiento (el desarraigo) que le son específicos.

En contraposición a las diferentes formas de prostitución forzada aparecen, por lógica, otras formas de prostitución o comercio sexual que no implicarían violencia, y se ubicarían en un plano de supuesta legalidad, como actividad propia de la voluntad individual. Bajo esta concepción se construye una política criminal restrictiva.

## **6.2 La explotación como consumo**

La identificación del consumo como una forma de explotación sexual es una reivindicación de las corrientes abolicionistas que se plasmó pocos años atrás en el denominado sistema sueco. En Suecia, la prostitución es ilegal, y se criminaliza a los clientes con multa o cárcel, por considerarlo una forma de violencia machista<sup>43</sup>. El objetivo de la política es atacar la demanda, entendiendo que es la manera más eficaz de prevenir la oferta y erradicar así la prostitución.

Desde esta perspectiva, no importan las condiciones en que se ejerza la actividad, la prostitución siempre supone explotación, porque se asienta en las desigualdades de género y constituye una forma más de opresión a las mujeres. Sea que la mujer es obligada por acción de terceros, o bien por necesidades socioeconómicas, el punto de partida es la imposibilidad de elegir, o consentir, libremente el ejercicio de la prostitución como un trabajo.

En esta noción de explotación el daño se ubica en la relación de la *mujer prostituida con el cliente*, por eso la actividad siempre queda en un plano de ilegalidad. Este enfoque orienta un esquema de política criminal que se ubica en el extremo opuesto del ejemplo precedente. La víctima es la mujer, solo por su condición de tal. Y el campo de la persecución se amplía desde el explotador tradicional para incluir al cliente, sin dejar espacio alguno para un ejercicio legal de la actividad.

---

<sup>43</sup>Ver Ley 1998-408 de «Prohibición de compra de servicios sexuales». Es necesario aclarar que la ley no penaliza a las mujeres en ejercicio de la prostitución, sí a los clientes.

### **6.3 La explotación como administración**

Finalmente, aunque menos explorado como plan político criminal, está la idea de la explotación en tanto administración, regenteo o intermediación. El conflicto se vuelve a ubicar en el vínculo *mujer prostituida – administrador*, para reconocer que son relaciones tendencialmente abusivas. Donde, por el tipo de prestación, la autonomía de la mujer debe ser fuertemente resguardada.

Desde esta mirada, el cuestionamiento reposa en la forma en que se organiza el comercio sexual, al menos en países como el nuestro. Los regentes definen habitualmente forma y montos del pago, además de aspectos centrales de la prestación como dónde se cumple (derecho a la exclusividad del prostíbulo), con quién (prohibición de rechazo al cliente) y durante cuánto tiempo y cómo (regulación de los pases). Ante estas circunstancias, que de una u otra forma expresan sometimiento, y que casi nunca son factibles de probar, es razonable plantear que en este campo particular de las relaciones sociales, se reconoce autonomía cuando las mujeres ejercen la actividad por cuenta propia u organizadas en cooperativas, sin vínculo de subordinación en lo que respecta a la elección de la actividad, las condiciones de su ejercicio y retribución. Esta definición de explotación ofrece una pauta práctica para distinguir una situación de libre consentimiento frente a la que no lo es.

El foco de la política criminal desde esta perspectiva está orientado a las estructuras de intermediación y comercialización. Se trata de una propuesta político criminal de alcance intermedio, cuya fortaleza descansa en la posibilidad de establecer fronteras claras entre lo legal y lo ilegal, lo penalmente perseguible.

## **7. Qué política criminal para qué explotación sexual: notas para pensar una política criminal democrática<sup>44</sup>.**

La pregunta por la mejor opción político criminal para perseguir la explotación sexual aparece en los últimos años como consecuencia de la búsqueda de más y mejores herramientas de políticas públicas para luchar contra la trata de personas, y tras un largo período de indiferencia jurídica, política y social. Esa orientación condiciona las estrategias, siendo su efecto más importante el convertir la cuestión en un problema centralmente de orden penal. En ese sentido se resignifica el debate por el concepto de

---

<sup>44</sup>El concepto de política criminal democrática de este artículo se ha tomado del desarrollo del Dr. Alberto Binder, fundamentalmente en (Binder, 2011).

explotación sexual: ¿cuál es la mejor manera de librar una política de persecución de la explotación que reporte efectos en términos de reducción del delito aquí y ahora?

El primer punto a considerar es la ineficacia del sistema que prevaleció hasta la reforma del 2012, que ya ha sido analizada. No hay dudas de que la opción de perseguir únicamente las situaciones de explotación más gravosas resulta una política insuficiente e ineficaz en su objetivo. Dijimos ya que, en el mejor de los casos, «una chica rescatada es una chica que se reemplaza: cualquier intención real de un avance en la reducción del delito falla inevitablemente desde este planteo».

Un segundo punto es aceptar que la prohibición de la actividad –tal como habilita la reforma realizada a través de la ley 26842– no es sinónimo de erradicación. No se conoce país en el mundo que haya alcanzado este objetivo<sup>45</sup>. Un tercer paso implica reconocer que, por más indeseable que resulte una conducta, ello no es condición suficiente para habilitar la intervención violenta del Estado. Para un programa político criminal democrático, un criterio central de intervención se relaciona con el mayor rechazo social, consolidado en el tiempo. Desde este lugar, sería ciertamente problemático proclamar la razonabilidad de penalizar el consumo de la prostitución como la mejor estrategia político criminal. Si ni siquiera hay consenso social sobre el «daño» que conlleva la prostitución para la mujer<sup>46</sup>, ¿cómo podríamos justificar el uso de la política criminal?

También es preciso contemplar que la política criminal no es el recurso más idóneo para generar responsabilidad social, ni puede tener como fin reforzar

---

<sup>45</sup> Autoridades suecas, país que se conoce mundialmente por su política de penalización del cliente de la prostitución (la venta de sexo no se encuentra prohibida pero sí su compra), tras más de diez años de aplicación de esa política, han reconocido que se redujo la prostitución en calle a niveles significativos, pero al mismo tiempo se incrementó la prostitución en privados, en buena medida favorecida por el uso de internet como vía de comercialización (declaraciones de Simón Häggström en el encuentro organizado por el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Embajada de Suecia en Buenos Aires, el 3 de diciembre de 2012). Asimismo, diversos artículos han estudiado la problemática: Levy Jay, 2014 *Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers*, *Criminology & Criminal Justice* 2014, Vol. 14(5) (593-607); Llobet Angli, Mariona, 2017, «¿Prostitución?: ni sí ni no, sino todo lo contrario.», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* en <http://criminnet.ugr.es/recpc/19/recpc19-19.pdf>.

<sup>46</sup> No puede obviarse al colectivo de mujeres que se reconocen a sí mismas como «trabajadoras sexuales» y reclaman para sí derechos laborales, no aceptan la postura abolicionista y militan a favor de la sanción de una «ley de trabajo sexual». Ver Asociación Mujeres Meretrices de la Argentina (AMMAR), <http://www.ammar.org.ar/>.

la autoridad del Estado a través de buenas declamaciones, por más legítimas –o no– que resulten. Tal es el caso de la prohibición de los espacios dedicados a la prostitución. Como el Estado fracasa en identificar las situaciones de explotación (en el sentido de la normativa de explotación como abuso), en vez de analizar cuáles son los factores que obstaculizan esa acción (connivencia de funcionarios públicos y fuerzas de seguridad, apatía social y política, «consentimiento de las víctimas»), entonces se promueve la prohibición de los establecimientos. Salvando las distancias, R. Zaffaroni expresa el absurdo con el ejemplo de pensar que «si eliminamos las fronteras, desaparece el contrabando».

En definitiva, la decisión político criminal debe atender condiciones de eficacia, es decir, lograr efectos en el proceso social sobre el que se decide intervenir. En ese sentido, la prohibición de la prostitución a través de la penalización del consumo, o del sostenimiento de establecimientos dedicados a la actividad, parecieran decisiones de un nivel de generalidad inaplicable para la política criminal. De no perseguir nada, pasamos rápidamente a pretender perseguir todo. En el mejor de los casos, como todo mercado que se prohíbe, el resultado es la clandestinización y, seguramente, mayores niveles de exposición y vulneración de las mujeres. El objetivo, entonces, debe ser reevaluar el recurso de la política criminal en el marco de otros recursos de intervención del Estado (o de políticas públicas).

Hay que ubicar la política criminal en el lugar de excepción y última respuesta del Estado. Se debe «dejar de creer que solo la política criminal se ocupa de los temas más graves o que la violencia es el modo de responder a los temas más graves»(Binder; 2011:263). ¿Cuál sería la razonabilidad de una política que pasa prácticamente de no valerse de ningún instrumento a usar el último recurso? Peor aún, ¿cuál podría ser la eficacia de dicha política si además amplía el foco de la persecución penal incorporando más y más conflictos?

A esta altura de la exposición, vale una importante aclaración: rechazar la idea de explotación como consumo no significa desconocer que allí pueda haber un conflicto. Quizá lo haya, quizá no. Solo expresa que no creemos que la violencia sea el recurso más idóneo para intervenir sobre él. No hay conflictos que por su naturaleza requieran el uso de la violencia. El alcance y el modo en que se administra la violencia son siempre respecto de un problema específico y en una sociedad determinada.

Rosario Serra Cristóbal propone que «...el tratamiento que debe otorgarse a la prostitución no debería llevarnos, necesariamente y de entrada, a una ubicación de la misma en el plano de la explotación, ni a entender que siempre quien ejerce la prostitución lo hace como resultado de una opción libre. Situarse radicalmente en una posición o en la otra sería no hacer justicia a la realidad». (Serra Cristóbal; 2007:361). Desde nuestra perspectiva, esa realidad es un punto de partida. La política pública puede y debe distinguir entre problemas públicos diversos, que engloban distinta clase de sujetos: la explotación, la situación de prostitución y el trabajo sexual.

## 8. Conclusiones

Una primera estrategia necesaria para pensar una política criminal eficaz es separar tajantemente aquello que debe ser objeto de persecución penal de aquello que no lo debe ser. Y, desde allí, discriminar la población afectada, reconocer las necesidades especiales de cada sector y redefinir políticas de intervención independientes para cada una de ellas. Eso quebrantaría el monopolio policial y permitiría su control, al tiempo que resguardaría mejor los derechos de cada uno de los sectores.

De este modo, primeramente debemos atender a la población explotada sexualmente. Comprendiendo en este colectivo a los menores de 18 años de edad, los mayores forzados al ejercicio de la prostitución por terceras personas y también los mayores sometidos al regenteo de su actividad por parte de un tercero. Para este colectivo no hay ni libertad ni independencia. Por eso es allí a donde se deben dirigir todos los esfuerzos para combatir la trata y la explotación sexual.

En segundo lugar, debemos atender a la población adulta que ejerce la prostitución de manera independiente pero no libre, a cambio de una contraprestación económica. Este colectivo suele denominarse «en situación de prostitución», entendiendo que ejercen la prostitución de manera forzada, no por terceras personas, sino por factores sociales, económicos, de género, edad, etnia. En este caso, no es posible hablar de responsabilidad individual, pues la responsabilidad se arroga al Estado que no ofrece medios ni planes de vida alternativos. El reclamo de este colectivo de personas son políticas sociales y económicas para el sector.

Por último tenemos que reconocer a la población adulta que ejerce la prostitución de manera libre e independiente, a cambio de una contraprestación económica, bajo la propia responsabilidad. Este colectivo suele reclamar para sí derechos laborales y su reconocimiento como trabajadoras/es sexuales.

Si fuera posible pasar del discurso y la política homogeneizante, al análisis más fino de la realidad en todas sus vertientes las decisiones podrían no ser más sencillas, pero seguro serían más transparentes.

Desde la política pública, no es posible afrontar el problema de la trata independientemente del fenómeno de la explotación; como tampoco se lo puede desligar de la prostitución. Los tres fenómenos están intrínsecamente vinculados, aunque ello no signifique equiparar problemas y unificar estrategias.

Hay razones fundadas para trabajar con base en una política criminal focalizada en la explotación como regenteo, delimitando con precisión fronteras claras entre lo legal y lo ilegal. Sin embargo, vale advertir que ningún esfuerzo político criminal será suficiente si no se trabaja fuertemente con las mujeres involucradas en la actividad, o bien para ofrecerles otras alternativas de vida, o bien para protegerlas en su ejercicio.

## **Bibliografía**

1. Binder, A., 2011 Análisis político criminal, bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática, Buenos Aires: Editorial Astrea.
2. Binder, A., 2009 « El control de la criminalidad en una sociedad democrática » en G. Kessler (comp.): *Seguridad y Ciudadanía*, Buenos Aires: Edhasa.
3. Hofman, C., 1997: Sexo: de la intimidad al «trabajo sexual», o ¿es la prostitución un derecho humano?, Colección contra el tráfico de mujeres Asia Pacífico, en [http://pmayobre.webs.uvigo.es/pdf/prostitucion\\_cecilia\\_hofman.pdf](http://pmayobre.webs.uvigo.es/pdf/prostitucion_cecilia_hofman.pdf) (última consulta realizada el 14 de diciembre de 2018).
4. Chejter, S., 2011: Lugar común la prostitución, Buenos Aires: EUDEBA.
5. Colombo M., Mángano A., 2010: «El consentimiento de la víctima en la trata de personas y un análisis sobre los medios comisivos previstos en la figura penal», en

[http://www.mpf.gov.ar/Accesos/Ufase/consentimiento\\_victima\\_trata.pdf](http://www.mpf.gov.ar/Accesos/Ufase/consentimiento_victima_trata.pdf)(última consulta realizada el 14 de diciembre de 2018).

6. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25.

7. Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU contra la Trata de Personas.

8. INECIP., 2013: «¿Qué hicimos con la trata? Un recorrido por las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina», Buenos Aires: Ediciones INECIP.

9. INECIP-UFASE., 2012: «Informe: La Trata sexual en argentina, aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito», Buenos Aires, en [https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2013/10/Informe\\_INECIP\\_Ufase\\_2012.pdf](https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2013/10/Informe_INECIP_Ufase_2012.pdf) (última consulta realizada el 14 de diciembre de 2018).

10. Jareño A., 2007: « La política criminal en relación con la prostitución ¿abolicionismo o legalización? » R. Serra Cristóbal (comp.): *Prostitución y Trata, Marco Jurídico y Régimen de Derechos*, Valencia, Tirant Monografías 484.

11. Kamala K., 1997 «Una reconceptualización de la prostitución», Versión editada de una ponencia presentada en la XXII Conferencia Anual de la Asociación de Estudios del Caribe, Barranquilla, Colombia, del 26 al 30 de mayo de 1997.

12. Levy J., 2014: « Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers » *Criminology & Criminal*, Vol. 14(5): 593– 607.

13. LlobetAnglí, M., 2017, « ¿Prostitución?: ni sí ni no, sino todo lo contrario. » en <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-19.pdf> (última consulta realizada el 14 de diciembre de 2018).

14. Kilmer, B. y S. Hoorens, eds., 2010: *Understanding illicit drug markets, supply reduction efforts and drug related crime in the European Union*, Cambridge: RAND disponible en [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2010/RAND\\_TR755.sum.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2010/RAND_TR755.sum.pdf).

15. Maqueda Abreu, Ml., 2000: «El tráfico de personas con fines de explotación sexual», *Jueces para la democracia*, 38: 23-29.

16. Maqueda Abreu, Ml., 2006: «Hacia una nueva interpretación de los delitos relacionados con la explotación sexual» *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 1:1501-1508.
17. Maqueda Abreu, Ml., 2011 «La trata sexual de mujeres: entre mitos y realidades» *Discriminación y género. Las formas de la violencia. Encuentro Internacional sobre Violencia y Género*. Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa.
18. Osborne R., 2004: *Trabajadoras del sexo*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
19. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Naciones Unidas, Italia.
20. Sabsay, L., 2011: *Fronteras sexuales*, Madrid: Paidós.
20. Serra Cristóbal, R., 2007: *Prostitución y Trata, Marco Jurídico y Régimen de Derechos*, Valencia: Tirant Monografías 484.
21. Serra Cristóbal, R., 2007: «Mujeres traficadas para su explotación sexual y mujeres trabajadoras del sexo. Una reconceptualización de la cuestión» en Rosario Serra Cristóbal (comp.) *Prostitución y Trata, Marco Jurídico y Régimen de Derechos*, Valencia: Tirant Monografías 484.
22. Tokatlián, JG., 2000: «Anotaciones en torno del crimen organizado: una aproximación conceptual a partir del caso de Colombia», *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
29. Vigil, C., y Vicente L., 2006: «Prostitución, liberalismo sexual y patriarcado» en <http://mujereslobby.org/events/prostitucion-liberalismo-sexual-y-patriarcado/> (última consulta realizada el 14 de diciembre de 2018).
30. Villacampa Estiarte C., 2012: «Políticas de criminalización de la prostitución: Análisis crítico de su fundamentación y resultados», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3º Época N°7: 81-142.

# Investigaciones

# El robo de automotores como delito de mercado y su abordaje desde los gobiernos municipales. La experiencia en General Pueyrredon

## **Tobías J. Schleider**

Abogado y Especialista en derecho penal por la Universidad Nacional de Mar del Plata. Doctor de la Universidad de Buenos Aires, área Filosofía del derecho. Director de la carrera y profesor titular en la Licenciatura en Seguridad Pública de la Universidad Nacional del Sur. Coordinador de proyectos del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).

## **Mariano R. Villar**

Informático y analista delictual del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CeMAED) de la Municipalidad de General Pueyrredon desde 2014. Investigador independiente sobre temas de seguridad ciudadana y violencias.

## 1. Introducción

Este trabajo breve tiene por objeto inmediato el análisis práctico de un fenómeno y su vinculación con el uso de información para basar políticas de seguridad. El fenómeno es el robo y hurto de automotores en el partido de General Pueyrredon, en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires, cuyas principales localidades son Batán y Mar del Plata. La información es, en lo crucial, la accesible en los informes públicos que el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CeMAED) puso a disposición de la ciudadanía, a través de internet y medios de comunicación, entre comienzos de 2014 y finales de 2015<sup>1</sup>.

Este es un caso paradigmático de uso de la información para la toma de decisiones en seguridad ciudadana en la órbita municipal. Además, si bien no ha sido sometido a un análisis de impacto riguroso, presenta elementos suficientes para sentar sus bases y, en ciertos momentos, ha podido mostrar resultados conectables con las medidas adoptadas.

## 2. Autos y mercados

El robo y hurto de automotores, total o parcial, está relacionado estrechamente con la comercialización ilegal de autopartes usadas. Presenta una gran complejidad en su análisis, porque es un delito que abarca varias dimensiones. Involucra actores múltiples y mercados que oscilan entre la legalidad y la ilegalidad. «Cuando las empresas automotrices y las autopartistas locales no surten el mercado repositor, la brecha de precios existentes entre los mercados formales e informales estimula a los «clientes» a solucionar sus problemas a través del mercado informal» (Rodríguez, 2013).

---

<sup>1</sup>Estos y otros informes pueden consultarse en <http://www.mardelplata.gob.ar/cemaed>.

Un enfoque como el adoptado aquí responde a lo que señalan Berri y Grande al respecto: «La explicación de muchos fenómenos delictivos puede buscarse (total o parcialmente, según el caso) a partir de determinaciones económicas. Dentro de estos, podemos distinguir algunos que requieren de la existencia de mercados para su desarrollo» (Berri y Grande, 2017). Aquí se entiende al mercado en sentido amplio pero preciso, como el cúmulo de relaciones sociales que responden a una estructura de oferta y de demanda pero que, además, es requisito previo para que esas transacciones puedan desplegarse.

### **3. Autos e información**

En el partido de General Pueyrredon, en el marco de la puesta en marcha de la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control, se creó en 2014 el CeMAED, un organismo técnico y multidisciplinario. Su objetivo general era la construcción de un sistema dinámico de gestión de la información, apto para la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana, con el fin de dar fundamento a políticas y acciones estatales más racionales y eficientes.

Prácticamente desde su inicio, el CeMAED tomó como uno de los principales objetos de análisis al delito vinculado con los automotores. Históricamente, el Partido de General Pueyrredon venía presentando cifras elevadas en esa temática. Una vez puesto el foco sobre ella, se notó que esas cantidades mostraron cierta consistencia a lo largo del tiempo y el espacio, en el análisis intermensual e interanual. Esto denota, al menos indiciariamente, un comportamiento de mercado, típico de esta clase de delitos.

### **4. La importancia del mercado automotor como objeto de estudio**

Las razones para el abordaje de esta temática son variadas. Entre ellas, se destacan tres, que se dieron, de manera canónica, en este caso.

La primera es que los delitos que involucran robos o hurtos de automotores presentan –a diferencia de la gran mayoría de otros delitos contra la propiedad– una tasa elevada de denunciabilidad. Esto, tanto por la exigencia de las compañías aseguradoras de presentar esa constancia como requisito para iniciar el trámite del pago de los siniestros como por la importancia – económica y simbólica– que tienen los vehículos en la sociedad actual.

La segunda es que es suele ser uno de los delitos contra la propiedad más importantes en ciudades medianas y grandes, tanto desde la perspectiva económica como desde la cuantitativa. General Pueyrredon era un caso claro a ese respecto<sup>2</sup>: en 2014, superó el 35% del total de delitos contra la propiedad denunciados e informados por la Jefatura Departamental de Policía.

La tercera razón, quizás la principal, es que se trata de un delito que atraviesa a todos los sectores sociales. Es un error considerar como las únicas víctimas a los propietarios de los rodados (junto con las compañías aseguradoras). Los ejecutantes de las sustracciones suelen ser personas jóvenes,debajos recursos y fungibles: su detención –la más sencilla e inmediata, en los pocos casos en los que se produce– es poco relevante para el mercado ilegal que los contiene como su eslabón más débil, pues su aporte de mano de obra es reemplazado de manera inmediata.

## 5. Los datos del mercado de la sustracción automotor

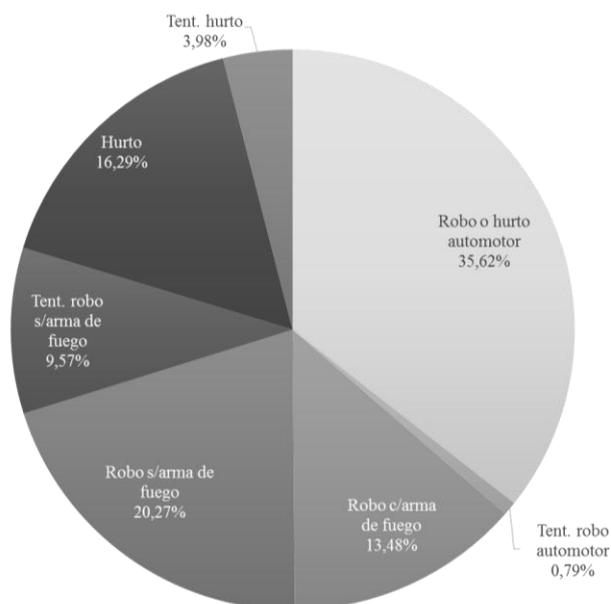


Gráfico 1: Denuncias por delitos contra la propiedad, 2014 (elaboración propia sobre informes del CeMAED).

<sup>2</sup>Es destacable que, a diferencia de lo acontecido en otras localidades de la provincia de Buenos Aires, la enorme mayoría de las sustracciones de automotores se concretó sin violencia en las personas. Ni siquiera fueron exhibidas armas de fuego: se trató de robos de autos estacionados en la vía pública, sin que siquiera estuvieran cerca sus ocupantes.

Como punto de partida documental para sus informes al respecto, el CeMAED tomó los datos provistos por el CePAID (Centro de Procesamiento de Análisis Informático Delictual) del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Esta es la fuente principal de datos sobre delitos denunciados de la provincia, aunque la consistencia de sus bases varía y las clasificaciones empleadas suelen ser propias del análisis policial, que persigue objetivos distintos a los que se plantea un organismo de conocimiento del delito para el diseño de políticas sustentadas en evidencia.

Si bien el CeMAED trató los datos, los depuró y reclasificó, lo cierto es que sus informes adolecieron de dos de las fuentes complementarias más relevantes para conocer en profundidad la situación. La primera es la base de automotores del Centro de Operaciones Policiales (COP) de la Provincia de Buenos Aires. La segunda, los datos de las compañías de seguros, que se concentran principalmente en el Centro de Experimentación y Seguridad Vial (CESVI). Esas bases, por razones distintas, han sido resguardadas con mucho celo por sus propietarios.

La situación actual es más severa, por cuanto el organismo, según ha puesto de manifiesto en sus últimos informes, hasta la fecha de redacción de este trabajo no contaba siquiera con la información proveniente del CePAID. Esto, claramente, dificulta la consecución de sus tareas.

## **6. El caso de General Pueyrredon: oleajes y mareas**

Con los datos señalados como fundamento, se publicó un primer informe preliminar hacia fines de 2014, que incluyó los tres primeros trimestres del año. En abril de 2015 se presentó el primer informe anual completo del año 2014, al que siguieron un resumen del primer semestre de 2015 y varios reportes mensuales hasta el corte en el flujo de información. Además, se le dedicó al tema un apartado especial en los informes semanales de actuación policial, que eran analizados en reuniones periódicas entre las autoridades municipales y policiales. Finalmente, se realizó el informe de octubre de 2015, que incluyó un análisis comparativo con los años 2013 y 2014, y 2015 hasta ese mes. Estos informes estaban enmarcados en una política de datos públicos, presentados a los medios de comunicación, puestos a disposición

a través de internet y volcados a un incipiente mapa del delito online, proyecto que fue discontinuado con el cambio de gobierno<sup>3</sup>.

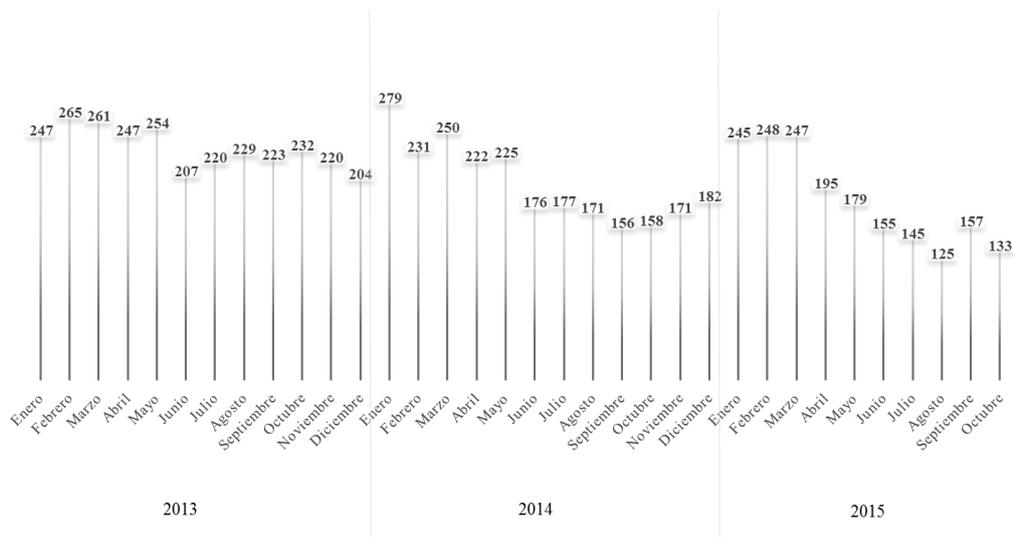


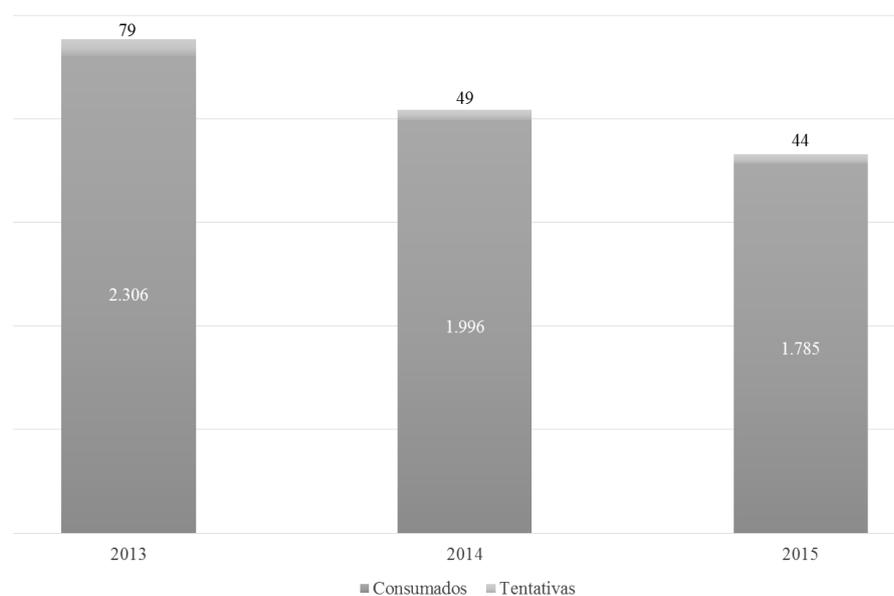
Gráfico 2: Autos sustraídos por mes en General Pueyrredon (elaboración propia sobre informes del CeMAED).

El primer año con datos consistentes y completos obtenidos por el CeMAED fue 2013. En ese período, las denuncias por robo y hurto de automotores tuvieron un comportamiento estable, aunque mostraron cantidades algo superiores en los primeros cinco meses. En los primeros cinco meses de 2014, por su lado, las sustracciones de automotores volvieron a ser relativamente elevadas, pero experimentaron una disminución un poco más significativa a partir del sexto mes. Si bien se produjo un descenso anual en la cantidad de sustracciones, los análisis mostraban patrones muy evidentes: tanto en la concentración de hechos en lugares determinados, como en los rangos horarios de mayor incidencia y en cuanto a los modelos de vehículos más sustraídos.

En abril de 2015 se llevó a cabo la presentación pública del «Informe sobre robo y hurto de automotores 2014» del CeMAED. En ese documento, con análisis cuantitativos, se pusieron en evidencia estas situaciones. Este fue un hecho de alto impacto comunicacional con respecto a los datos vinculados con esta problemática. Sobre estas bases, las autoridades

<sup>3</sup>Después de 2015, el CeMAED continuó analizando parcialmente el fenómeno de la sustracción de automotores, basándose en los datos provenientes de los llamados al 911, que representan una porción reducida del universo de casos acontecidos.

municipales presentaron una denuncia penal en sede de la Fiscalía General Departamental, solicitando la profundización de las investigaciones. Fue a partir de ese momento en que se produjo una baja significativa en las sustracciones, que en el mes de agosto mostraron la cifra más baja de los últimos años. Al mismo tiempo, se evidenció un incremento en la cantidad de hallazgos y secuestros de automotores, motivado principalmente por la mayor cantidad de operativos realizados.



*Gráfico 3: Autos sustraídos por año en General Pueyrredon, enero a octubre (elaboración propia sobre informes del CeMAED).*

La evaluación de los datos y análisis expuestos en estos informes permite extraer algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, es claro que los robos y hurtos de automotores en el Partido de General Pueyrredon respondían a patrones concretos que se condicen con los delitos que presentan estructuras de mercado. La poca dispersión entre días sucesivos de la semana, la baja variación intermensual relativa en el número de sustracciones y las zonas determinadas en el espacio y persistentes en el tiempo abonan esta hipótesis. Además, la geolocalización circunscribe el fenómeno a sectores muy puntuales del territorio. Una característica que se observa es que las zonas donde se produjeron la mayor parte de los hechos denunciados son sitios donde los vehículos permanecen estacionados por lapsos prolongados (inmediaciones de hospitales, centros de recreación, zonas comerciales, etc.).

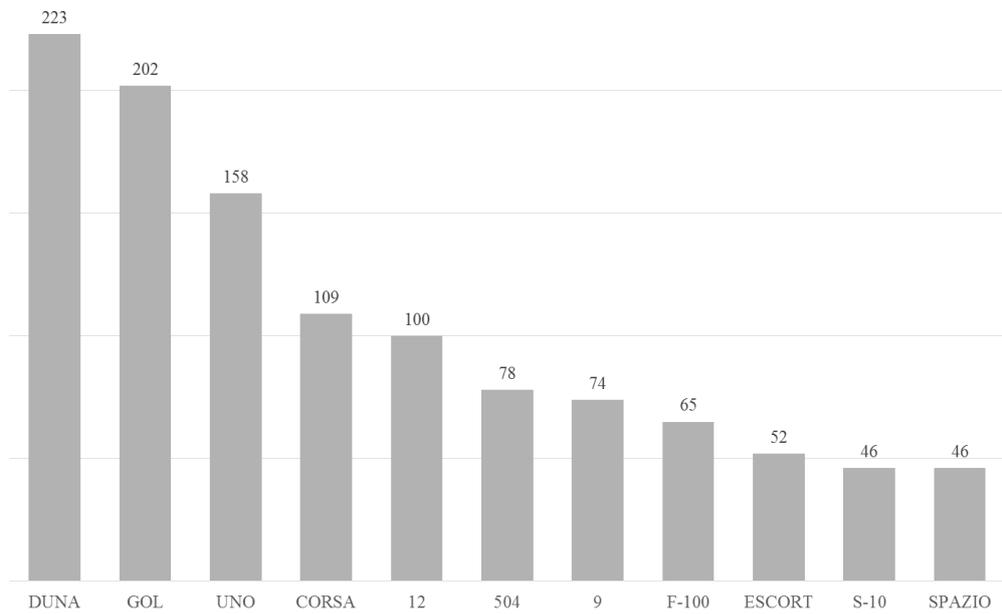
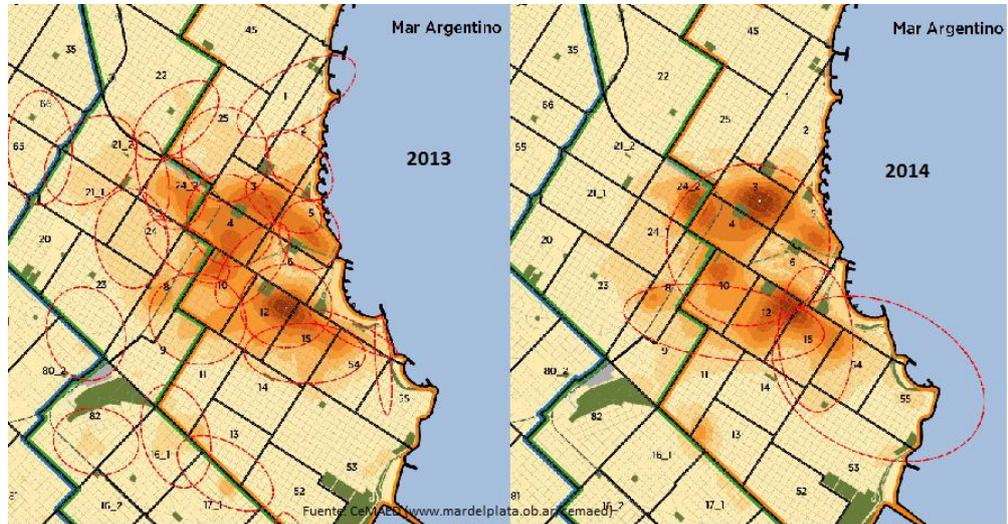
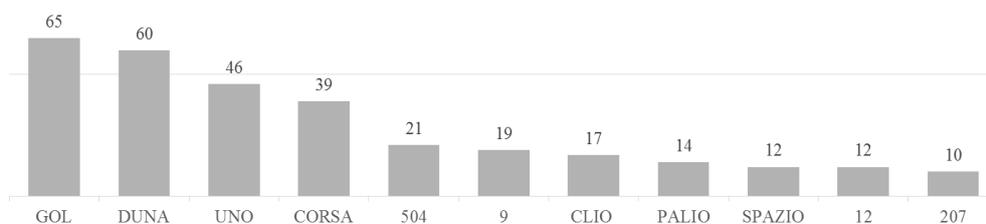
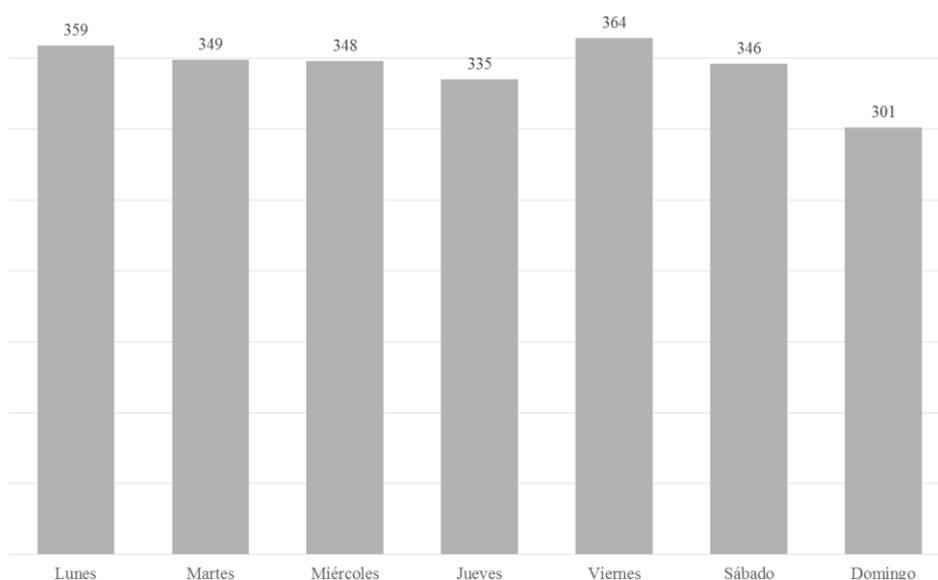


Gráfico 4: Modelos de autos más sustraídos en General Pueyrredon, 2014 (elaboración propia sobre informes del CeMAED).



*Gráfico 5: Modelos de autos más recuperados en General Pueyrredon, 2014 (elaboración propia sobre informes del CeMAED).*

En cuanto a los vehículos sustraídos, se trató, mayormente, de automóviles de cierta antigüedad, con medidas de seguridad escasas o inexistentes, y particularmente preciados para su desguace y la posterior comercialización de sus autopartes. Una vez más, esto permite inferir que el delito responde a necesidades de un mercado total o parcialmente ilícito. Un mercado que sufre la falta de provisión de repuestos de determinadas marcas y modelos y, en muchos casos, se favorece por los controles laxos, espasmódicos o inorgánicos.



*Gráfico 6: Autos sustraídos por día de la semana en General Pueyrredon, 2014 (elaboración propia sobre informes del CeMAED).*

El análisis por día de la semana no muestra una gran dispersión. Sin embargo, se distingue un pico máximo de hechos consumados los viernes y uno mínimo los domingos. Es importante, igualmente, el cruce de este análisis con el de los horarios en que se producen los hechos para la detección de patrones delictuales.

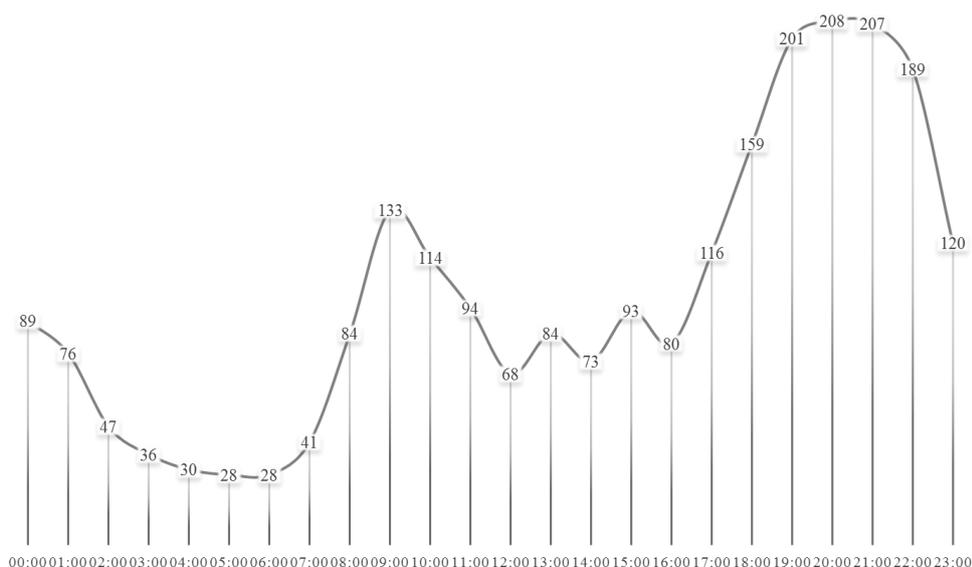


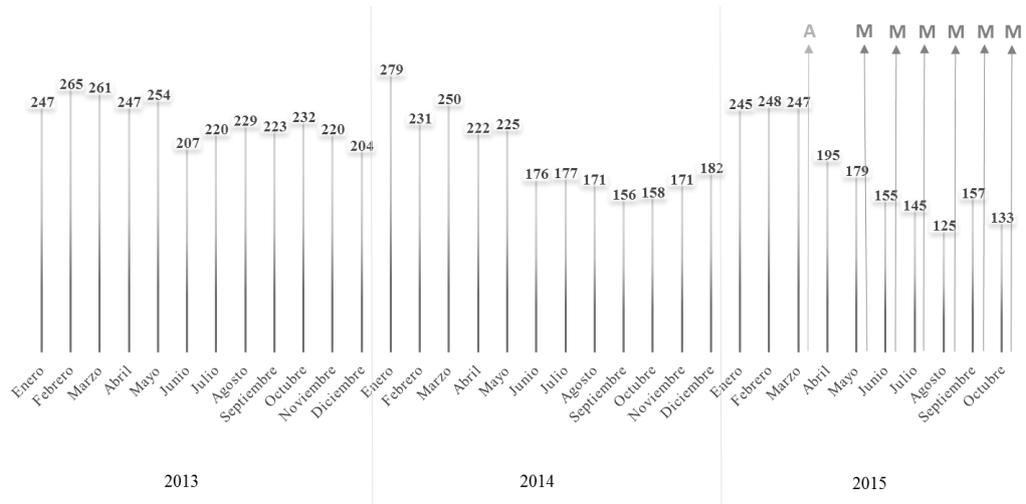
Gráfico 7: Autos sustraídos por hora en General Pueyrredon, 2014 (elaboración propia sobre informes del CeMAED).

El análisis por hora muestra, claramente, la mayor concentración después de las 19 y hasta las 22, y entre las 8 y las 10, aunque con menor actividad. En el resto del día, los valores se mantienen en niveles más bajos. Una hipótesis sobre las variaciones en el comportamiento del índice podría tener que ver con los horarios en que los propietarios advierten la desaparición de los vehículos. En esta hipótesis, los puntos máximos estarían asociados al inicio y fin de la actividad laboral y comercial.

## 7. Información, políticas y autoridades

A partir de estos datos, fue posible el planeamiento de políticas concretas, utilizando las herramientas disponibles para el gobierno municipal. Desde sugerencias técnicas, como la implementación de cámaras móviles en las zonas calientes, hasta la fiscalización de comercios dedicados a la venta de autopartes.

En el caso de General Pueyrredon, algunas de estas políticas fueron aplicadas, aunque en grados poco precisables. Otras quedaron en los meros anuncios. No obstante, es innegable que en el período durante el cual el fenómeno fue observado, los datos vinculados con estos delitos mostraron una baja significativa, y fundamentalmente luego de que la información al respecto fue hecha pública.



**A:** Publicación del informe anual 2014    **M:** Publicación de informes mensuales

Gráfico 8: Autos sustraídos por mes en General Pueyrredon (elaboración propia sobre informes del CeMAED).

Puede observarse una disminución sensible en la cantidad de hechos, coincidente con la publicación del primer informe anual. A partir de mayo, mientras fueron dados a conocer los informes mensuales, junto con algunos resúmenes periódicos, la tendencia se mantuvo a la baja.

Por otra parte, es notorio que los informes presentados partían, en lo fundamental, de datos policiales. Esto es, surgidos del propio Estado y a su alcance. Pero fue a partir de sus publicaciones cuando los funcionarios (de distintos niveles y competencias) parecieron notar la relevancia del problema y tomar, en alguna medida, cartas en el asunto.

## 8. Mercados ilegales y visibilidad

Es cierto que el descenso de los robos y hurtos de automotores en Mar del Plata y Batán puede responder a causas diversas<sup>4</sup>. Pero es importante detenerse en una de ellas: la vinculada con la hipótesis de que los mercados ilegales, a diferencia de los lícitos, se retraen cuando son visibilizados. La información, como bien, tiene su validación más importante cuando se comparte. La publicación de datos, análisis y conocimiento sobre realidades que afectan a los ciudadanos despierta, en primer lugar, una conciencia social de control. En segundo lugar, eleva la demanda de respuestas hacia el Estado, que tutela el cumplimiento de la ley y la preservación de los derechos de los ciudadanos. La combinación de estos factores activa la sinergia de los organismos estatales y proporciona herramientas útiles para la toma de decisiones con base en conocimiento comprobable.

Otro efecto evidente es que las víctimas potenciales, si conocen las características y modalidades del delito que los afecta, pueden tomar recaudos adicionales al momento de actuar frente a situaciones de riesgo. Finalmente, quienes son efectores del delito pueden ven expuestos públicamente sus métodos, con el consecuente perjuicio para la consumación de sus actividades delictivas.

Este conjunto de consecuencias, si se monitorean de manera constante, pueden facilitar la construcción de un sistema complejo de información y conocimiento, que sirva de base para la toma de decisiones en materia de seguridad. De este modo, el sistema se retroalimenta: se posibilita la evaluación y refuerzo o corrección de las políticas públicas implementadas.

## 9. Municipios, mercados y seguridad

Concluyendo, el rol de un organismo municipal en el abordaje de delitos de naturaleza compleja puede notarse en planos diversos. Desde el estudio y análisis de los datos locales y la capacitación permanente de los analistas involucrados a tal fin a la colaboración con las fuerzas de seguridad y el servicio de justicia. Y, especialmente, a través del uso de herramientas que

---

<sup>4</sup>Incluso, podría aducirse que la baja exhibida lo fue en los registros, pero no en la realidad. No obstante, el CeMAED pudo cotejar parcialmente datos de otras fuentes, como las denuncias al 911 y el trámite de las causas judiciales. Estos muestreos permitieron evidenciar que, si bien existían algunas discrepancias, los descensos de los guarismos tenían un correlato con la realidad y, además, eran ciertamente significativos.

naturalmente están en el ámbito de competencia municipal y rara vez son empleados con propósitos de prevenir violencias y delitos (Binder, 2017).

Esto es muy importante para el caso de los delitos de mercado. Todos los municipios del país cuentan con departamentos de inspección y control. Las habilitaciones de los locales dependen, de manera exclusiva o concomitante con otros organismos provinciales y nacionales, de la órbita municipal. Del mismo modo, les corresponde la regulación del uso del espacio público. En ciertos casos, también existen estamentos más sofisticados para conocer, controlar y, eventualmente, sancionar las faltas que se generan en el desarrollo de las actividades comerciales.

No debe olvidarse, en este punto, que los delitos analizables en términos de estructuras de mercados, en general, y los vinculados con la sustracción de automotores, en particular, dependen de la existencia de un mercado que tiene visos de legalidad y zonas grises, además de las francas marginales. Es por eso que la presencia del Estado, aun en la parte (aparentemente) legítima de los negocios y aun en el ámbito municipal, tiene una incidencia mayúscula en el nacimiento, desarrollo, desempeño y eventual terminación de los actos y procesos que involucran esta clase de delitos.

No obstante, es poco usual que los propios municipios conciban a esos recursos como útiles para contribuir al conocimiento y el debilitamiento de los mercados ilegales o mixtos. Su capacidad de intervención está subestimada por ellos mismos, y mucho más por las autoridades de otros niveles de gobierno, que prefieren imponer condiciones o disponer de sus mecanismos de manera inconsulta.

Esto nos mueve a creer que el cambio vendrá desde los municipios –tan poco afectos a generar políticas que, por tradición o por conveniencia, están acostumbrados a derivar–, o no vendrá. Desligarse del tratamiento de la inseguridad, un problema que ha sido detectado por encuestas y organismos internacionales, de manera sostenida, como la preocupación principal de los habitantes de las grandes ciudades latinoamericanas, es desprestigiar un aspecto crucial de la vida de los ciudadanos, contribuyentes y, en última instancia, votantes.

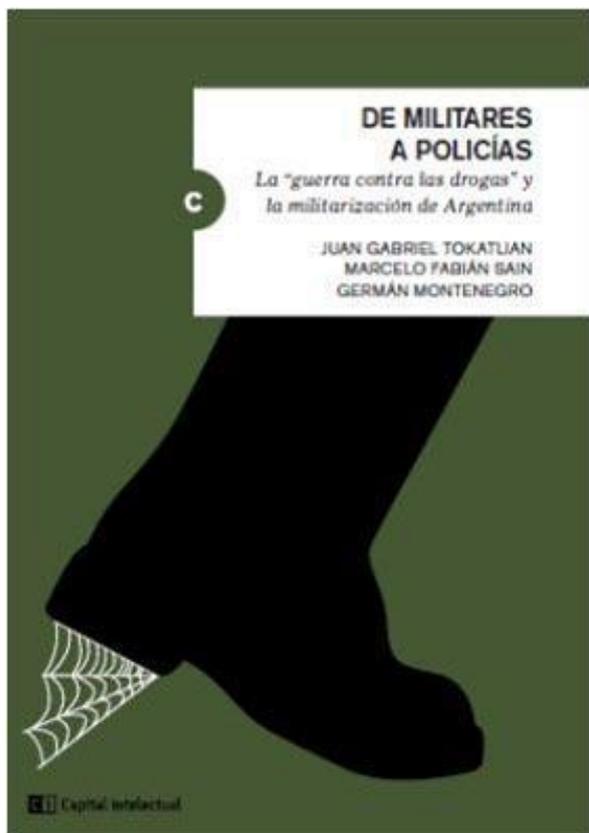
El punto de partida, una vez más, está en la información. Los observatorios y centros de análisis han mostrado su utilidad como catalizadores del poder municipal en la disminución de la violencia y el delito. Los fenómenos que

involucran a mercados ilegales o mixtos están lejos de ser una excepción a esta regla.

### **Bibliografía**

1. Binder, A., 2017: «Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto», en T. J. Schleider y M. E. Carrasco, eds., *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, Buenos Aires: BID-ILSED: 19-31.
2. Berri. D y G. Grande, 2017: «Repensando el rol de los municipios frente a los mercados criminales», en T. J. Schleider y M. E. Carrasco, eds., *Municipios...*, cit.: 125-143.
3. CAF, 2014: *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*, Bogotá: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.
4. Rodríguez, E., 2013: «La sustracción de vehículos y el tráfico ilegal de autopartes usadas en Argentina. Delitos de pobres, poderosos y sectores medios», *Delito y sociedad*, 35 (22): 49-83.

# Reseña



Reseña bibliográfica

*«De militares a policías. La «guerra contra las drogas» y la militarización de Argentina» (2018)*

de Juan Gabriel Tokatlian, Marcelo Fabián Saín y Germán Montenegro

**Por Eugenio A. Camadro Jaureguy**

Magister en «Global rule of Law and Constitutional Democracy» por la Università degli studi di Génova, Italia; Especialista en «Derecho Constitucional» por la Universidad de Salamanca, España. Abogado recibido en la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina; miembro del Seminario de Investigación permanente «Explicación y Comprensión» sobre Teoría General y Filosofía del Derecho de la UNMDP; empleado del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

*De militares a policías* es un reciente libro de la editorial Capital Intelectual. En él se desarrolla un análisis crítico sobre el posicionamiento estatal frente a la cuestión de las drogas ilícitas y su relación con las fuerzas armadas en América Latina, en general, y en la Argentina, en particular. En su conjunto, la obra indaga sobre aspectos centrales de las políticas implementadas en la llamada «guerra contra las drogas», y su impacto en el rol y las funciones atribuidas a las fuerzas militares, en el contexto de las democracias latinoamericanas dentro del periodo histórico comprendido desde la guerra fría hasta la actualidad.

El libro se estructura en tres capítulos, que se titulan: «Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina», escrito por Juan Gabriel Tokatlian<sup>1</sup>; «Las Fuerzas Armadas y 'la guerra contra las drogas' en Argentina (2011-2018)», escrito por Marcelo Fabián Saín<sup>2</sup>, y «Antecedentes, estrategias y formas de intervención de la DEA», escrito por Germán Montenegro<sup>3</sup>. Se trata de artículos independientes y autoconclusivos, pero con un hilo conductor común, que funcionan muy bien en conjunto al abordar con rigurosidad distintas aristas de un fenómeno complejo, de ineludible debate por sus repercusiones en la región.

En este sentido, a lo largo de todos los textos se entrecruza y evidencia el vínculo entre dos asuntos centrales: la lucha contra las drogas ilícitas y la de los militares realizándola. La primera cuestión tiene una notoriedad evidente en las relaciones interamericanas, ello pese a los reiterados fracasos de las estrategias desplegadas en la cruzada antinarcoóticos en la región. La segunda es de capital importancia para el diseño de políticas públicas e institucionales de nuestros países, aún con mayor resonancia luego de las transiciones democráticas, ante la necesidad de reelaborar consensos

---

<sup>1</sup>Tokatlian, 2018:13.

<sup>2</sup>Saín, 2018:89.

<sup>3</sup> Montenegro, 2018:199.

básicos sobre el rol que les asignamos a las fuerzas armadas en los estados democráticos de derecho<sup>4</sup>.

El primer capítulo, «Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina», actúa tanto como una introducción a la temática en su conjunto, como de mapa analítico de los principales ejes temáticos planteados. Remarca, así, sus aspectos más salientes y sus interrelaciones. En este sentido, busca dar cuenta del contexto internacional de «la guerra contra las drogas», las narraciones y políticas que se elaboran en base a ella, la gravitación política de Estados Unidos en el tema y el empleo de distintas estrategias en Latinoamérica<sup>5</sup>.

Desde la Guerra Fría en adelante, según Tokatlian, los distintos gobiernos de Washington han consolidado progresivamente una estrategia global de contención signada por la disuasión militar del enemigo externo. En clave Latinoamericana, esto ha derivado en la elaboración de una doctrina de subalternación político-militar, signada por el favorecimiento e incitación a los gobiernos locales a la lucha contra los diversos enemigos internos<sup>6</sup>.

Mediante el análisis de distintos discursos que fomentan esta «cruzada», Tokatlian intenta trazar el itinerario de la política norteamericana en la región. La considera una forma de concreción específica de una estrategia política global más amplia, cimentada en la hipótesis de conflicto constante (a la cual refiere como «metafísica militar»)<sup>7</sup>, centrada en la respuesta ante distintos peligros (reales o potenciales) que se suceden periódicamente. Resalta el peso específico que el complejo militar-industrial tiene gracias a ello, en las relaciones institucionales e intergubernamentales, lo que en definitiva termina concluyendo en el desarrollo y la implementación de políticas de corte belicista<sup>8</sup>.

En este contexto general, según el autor, los países de Latinoamérica, desde la Guerra Fría en adelante, no juegan el rol de «enemigos» sino de «dependientes»<sup>9</sup>. Como tales, son aconsejados, tutelados y guiados por una

---

<sup>4</sup>Tokatlian, 2018:9.

<sup>5</sup>Tokatlian, 2018:13.

<sup>6</sup>Tokatlian, 2018:25.

<sup>7</sup>Ver Wright, 1956.

<sup>8</sup>Tokatlian, 2018:57.

<sup>9</sup>VerCottam, 2012.

diplomacia, muchas veces coercitiva, para superar las ineficiencias estructurales atribuidas a nuestras sociedades<sup>10</sup>.

Dentro de este esquema, Tokatlian llama la atención acerca de cómo la lucha contra los narcóticos ilegales suscita, periódicamente, el llamado «pánico moral»<sup>11</sup> dentro y fuera de las fronteras de Estados Unidos (enumerando algunos de los hitos políticos más salientes al respecto). Este mecanismo desemboca en la exigencia social de acciones estatales efectivas, fomenta discursos de «mano dura» y deriva en reafirmaciones de batallas morales y en la implementación de medidas militarizadas desproporcionadas, de carácter volátil y esporádico, centradas en el control de la oferta, y no en la necesaria elaboración de políticas públicas que lleven a reducir las condiciones estructurales de la demanda<sup>12</sup>.

Tokatlian concluye, a grandes rasgos, en que la lucha contra los narcóticos, pese a los gastos elevados y la punición intensa, ha tenido como resultado fracasos y frustraciones reiterados<sup>13</sup>. Agrega que en la región ha profundizado la inestabilidad política y la violencia social, retroalimentando, paradójicamente, una mayor intervención de Estados Unidos<sup>14</sup>.

En el segundo capítulo, «Las Fuerzas Armadas y 'la guerra contra las drogas' en Argentina (2011-2018)», Marcelo Saín aborda desde otra perspectiva el recorrido político y las distintas concreciones legales que ha tenido el rol asignado a las Fuerzas Armadas en la *lucha contra el narcotráfico* en la Argentina. Realiza, entonces, una reconstrucción histórica, para indagar sobre cómo afrontar el dilema institucional actual que parece implicar el desenvolvimiento militar en las tareas de seguridad interior<sup>15</sup>.

Es así como el autor examina el itinerario de la Ley 23554 de Defensa Nacional, la Ley 24059 de Seguridad Interior, y sus modificaciones más recientes. Esas modificaciones, justificándose en la lucha contra el narcotráfico, han desdibujado a criterio del autor su finalidad original, toda vez que fueron concebidas a partir de la construcción de un amplio acuerdo político para establecer la defensa Nacional como ámbito exclusivo de organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Además,

---

<sup>10</sup>Toklatian, 2018:16.

<sup>11</sup>Cohen, 1972:72.

<sup>12</sup>Tokatlian, 2018:18.

<sup>13</sup>Tokatlian, 2018:53 y ss.

<sup>14</sup>Tokatlian, 2018:19.

<sup>15</sup>Saín, 2018:177.

reformularon sus funciones y misiones institucionales dentro de un esquema democrático de gobierno, en la procura de desmilitarizar la seguridad interior, lo que redundó en un verdadero «consenso» en materia de defensa y seguridad<sup>16</sup>.

Saín destaca que la Ley 23554, promulgada en 1988, fue el resultado de un largo y trabajoso pacto político intrapartidario, amasado desde la propia instauración democrática concretada en 1983<sup>17</sup>. Este desarrollo fue apuntalado en 1992 con la promulgación de la Ley 24059 de Seguridad Interior, que estableció las bases del «sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior» y fijó los supuestos de excepción en los cuales las Fuerzas Armadas podrían actuar en materia de seguridad interior<sup>18</sup>. Ese cuadro normativo se complementó, finalmente, con la promulgación en 1998 de la Ley 24948, que consagró las bases políticas, orgánicas y funcionales para la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas, y el Decreto 726/06, reglamentario de la Ley 23554, un hecho fundamental, en la opinión de Saín, para saldar definitivamente el debate respecto de los alcances de la defensa nacional y el rol asignado a las Fuerzas Armadas<sup>19</sup>.

Luego, haciendo especial foco en la política interna del país, el autor desarrolla una extensa argumentación crítica sobre las distintas reformas que se introdujeron a las leyes mencionadas y la dirección estratégica que se imprimió a la cuestión a partir del año 2011. En este orden, marca el «Operativo Escudo Norte», impulsado por el Decreto 1091/11 que fue implementado formalmente para aumentar la vigilancia y el control del espacio territorial en la frontera noreste y noroeste del país, y facultó la aprehensión y puesta a disposición de las autoridades judiciales de los incursos ilegales<sup>20</sup>, como el comienzo de la «dilución» de la diferenciación institucional entre defensa interior y seguridad nacional<sup>21</sup>.

En esta misma línea, Saín afirma que el «Operativo Fronteras», impulsado por el Decreto 228/16, significó una continuidad del «Operativo Escudo Norte» en tanto no modificó ninguno de sus objetivos, metas o prescripciones<sup>22</sup>. En su

---

<sup>16</sup>Saín, 2018:89.

<sup>17</sup>Saín, 2018:91.

<sup>18</sup>Saín, 2018:90.

<sup>19</sup>Saín, 2018:100.

<sup>20</sup>Saín, 2018:115.

<sup>21</sup>Saín, 2018:118.

<sup>22</sup>Saín, 2018:138.

criterio, a partir de esa fecha la defensa nacional ha estado a la deriva<sup>23</sup>, sobre todo a partir de la contradicción que implica que desde lo discursivo existe una prédica sobre la necesidad de derrotar del narcotráfico<sup>24</sup> y desde lo fáctico se implementa un recorte significativo del presupuesto en la jurisdicción<sup>25</sup>.

Por último, Germán Montenegro, en el tercer capítulo titulado «Antecedentes, estrategias y formas de intervención de la DEA», explora el funcionamiento y la organización de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y sus intervenciones en Latinoamérica. Su objetivo es comprender y conceptualizar las modalidades de abordaje más paradigmáticas en la región<sup>26</sup>.

Así, analiza el origen de esta institución y los vaivenes respecto de la prohibición sobre el consumo de drogas y narcóticos dentro del país del norte y sus proyecciones globales en distintos periodos históricos<sup>27</sup>. Luego se enfoca en la estrategia desplegada en América Latina, en particular a partir desde los años setenta del siglo XX<sup>28</sup>.

En este sentido, Montenegro señala que la DEA constituyó en su origen una iniciativa novedosa en el campo policial. Fue la agencia federal primaria de aplicación de la ley en materia de drogas, tanto en el plano interno como internacional. Entre sus objetivos principales estaba el de consolidar la autoridad y preservar la experiencia de recursos humanos en la lucha antinarcóticos, trabajando con los distintos gobiernos locales tanto en el nivel estatal de Estados Unidos como en el plano internacional<sup>29</sup>.

Montenegro remarca la importancia que desempeña actualmente el programa de inteligencia de la DEA, centrado en la producción y recolección de datos destinados a nutrir relaciones cercanas con diversas agencias y gobiernos que producen información sobre las drogas ilícitas, con el fin de revisar constantemente los esfuerzos de inteligencia para identificar y corregir errores. Esa doctrina se estructura en tres tipos de actividades: a) inteligencia táctica, esto es, información evaluada que puede ser implementada para apoyar operaciones policiales; b) inteligencia

---

<sup>23</sup>Saín, 2018:141.

<sup>24</sup>Saín, 2018:135.

<sup>25</sup>Saín, 2018:156.

<sup>26</sup>Montenegro, 2018:199.

<sup>27</sup>Montenegro, 2018:215.

<sup>28</sup>Montenegro, 2018:211.

<sup>29</sup>Montenegro, 2018:220.

investigativa, que provee el «apoyo analítico» para poder ejecutar actividades investigativas para desarticular organizaciones criminales, y c) inteligencia estratégica, orientada a la confección de «cuadros de situación general» con el fin de adoptar decisiones de administración, asignación de recursos y planificación de políticas<sup>30</sup>.

En su trabajo, Montenegro analiza detalladamente la estrategia exterior de la DEA. Señala que se articula con distintos actores significativos del campo de actividades vinculadas con el narcotráfico tanto a nivel gubernamental, institucional, como civil, y que actúa, generalmente, mediante la ejecución de programas de capacitación, el establecimiento de relaciones –formales e informales– con actores que desempeñan distintos roles, y la ejecución de investigaciones y operaciones de interdicción de drogas conjuntas; actividades que se enhebran con la misión estratégica de producción de inteligencia<sup>31</sup>, y de las que brinda una serie de ejemplos concretos.

*De militares a policías* es, en su conjunto, una obra que trata con rigor una temática árida y controversial, abordando varios puntos polémicos. Desde la naturaleza misma de su formato, el libro cumple con la finalidad de invitar a discutir cuestiones de trascendencia en nuestras sociedades, con el valor agregado de formular una serie de preguntas capitales para los planteamientos de seguridad en la región.

### **Bibliografía**

1. Cohen, S., 1972: *Folks Devils and Moral Panics: Creation of Mod and Rockers*, Londres: Mac Gibbon and Kee Ltd.
2. Cottam, M., 2012: *Images and intervention: U.S. Policies in America's War*, Nueva York: Oxford University Press.
3. Montenegro, G., 2018: «Antecedentes, estrategias y formas de intervención de la DEA», en J. Tokatlian, M. Saín y G. Montenegro: *De militares a policías*, Buenos Aires: Capital Intelectual: 199-276.
4. Saín, M., 2018: «Las Fuerzas Armadas y «la guerra contra las drogas» en Argentina (2011-2018)», en J. Tokatlian, M. Saín y G. Montenegro: *De militares a policías*, cit.: 89-197.

---

<sup>30</sup>Montenegro, 2018:231.

<sup>31</sup>Montenegro, 2018:234.

5. Tokatlian, J., 2018: «Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina», en J. Tokatlian, M. Saín y G. Montenegro: *De militares a policías*, cit.: 9-87.

6. Wright Mills, C., 1956: *The Power of Elite*, Oxford: Oxford University Press.

# Cultura



Cultura

## El límite de la ficción

**María Eugenia Carrasco**

Abogada. Directora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. (ILSED) Consultora en seguridad ciudadana para organismos nacionales e internacionales.

La primera obra literaria de Ferdinand von Schirach, titulada *Crímenes*<sup>1</sup>, fue publicada en 2009. Esta compilación de relatos, inspirados en casos en los que intervino como abogado defensor en Berlín, tuvo una muy buena recepción por parte del público y de la crítica. Al año siguiente, más historias revestidas parcialmente de ficción fueron editadas bajo el título de *Culpa*<sup>2</sup>. Tanto el prólogo de *Crímenes* como su cita inaugural<sup>3</sup>, perteneciente a Werner K. Heisenberg (el físico y filósofo alemán que enunció el principio de indeterminación), dan cuenta del interés del autor en subrayar la complejidad del acto de juzgar. A la fecha, von Schirach ha publicado dos novelas<sup>4</sup> y algunos otros textos de ficción. Sin embargo, en los próximos párrafos me voy a detener en algunas historias de sus dos trabajos iniciales.

Antes, cabe preguntarse qué sentido tiene recorrer versiones falseadas de sucesos desde la mirada de la política criminal. La introducción de un caso a la justicia penal presupone una decisión, de otro nivel, de orientar la violencia organizada sobre una clase de hechos a la que, en principio, pertenece. Teniendo en cuenta que desde la política criminal se «organiza el uso de los instrumentos violentos del Estado para intervenir en la conflictividad»<sup>5</sup>, ¿qué podemos aprender de observar la práctica judicial? Si bien el autor no pretende en estas obras hacer un aporte técnico, los relatos publicados permiten identificar algunas de las dificultades que plantea el vínculo de la política criminal con la dogmática penal, el derecho procesal penal y la criminología. También, observar la evolución de los conflictos y reflexionar

---

<sup>1</sup>F. von Schirach, *Verbrechen*, Munich: Piper Verlag, 2009; trad. cast.: *Crímenes*, Barcelona: Ediciones Salamandra, 2011, por Juan de Sola.

<sup>2</sup>F. von Schirach, *Schuld*, Munich: Piper Verlag, 2010; trad. cast.: *Culpa*, Barcelona: Ediciones Salamandra, 2012, por María José Díez Pérez.

<sup>3</sup>«La realidad de la que podemos hablar jamás es la realidad en sí».

<sup>4</sup>*El caso Collini* y *The girl who wasn't there* (sin traducción al castellano). En su primera novela (*El caso Collini*), el autor confronta, a través de un personaje, a su propia historia familiar. Su abuelo, Baldur von Schirach, fue líder de las Juventudes Hitlerianas y condenado a 20 años de prisión como culpable de crímenes de guerra en los juicios de Núremberg. Ferdinand tomó conocimiento de quién era su abuelo recién a los 12 años, al ver una fotografía de él en un libro de historia, en el colegio.

<sup>5</sup>A. Binder, *Análisis político criminal*, Buenos Aires: Astrea, 2011: 202.

sobre la importancia de la intervención temprana para prevenir una escalada de violencia.

El primer personaje que entra en escena guarda cierta semejanza con el odontólogo Ricardo A. Barreda<sup>6</sup>. Se trata de un médico de 60 años, aparentemente agobiado por los reclamos e insultos permanentes de su esposa. Aquí no hubo arma de fuego pero sí un arma blanca. Se lo presenta tal como los medios caracterizaban a nuestra versión local: un pobre hombre de buena conducta que fue llevado hasta el extremo de hacer justicia por mano propia<sup>7</sup>. En una entrevista televisiva, von Schirach, de apariencia sobria y apática, comenta que en la corte lo que está en juego es el poder de persuasión y que, para eso, es necesario teatralizar<sup>8</sup>. En este caso, apeló a la filosofía de la pena para destacar que ninguna de las funciones que se le suele atribuir al castigo resulta aplicable cuando la posibilidad de reincidencia es nula. Dos personas estuvieron encargadas de leer los manuscritos para asegurarse de que no pudieran vincularse los nombres reales con los casos. Si la condena fue de tres años y cumplida en régimen abierto, no lo sabremos.

Es dudoso que el autor no hubiera anticipado la antipatía de sus lectores al decidir que su libro se iniciara con ese relato. Pero otras historias provocan distintas clases de malestar: una víctima de violencia sexual llevada al intento de suicidio que escapa de su país en guerra y teme una deportación; fiscales que esquivan casos difíciles, testigos que falsean su testimonio, así como la aparentemente universal puja de poder entre la policía y el sistema de justicia. La incomodidad de la vida misma y de la torpe pero necesaria respuesta que se nos ha ocurrido para juzgar la conducta humana. Límites que nos trazamos a nosotros mismos y que, algunas veces, reforzamos y, otras, procuramos flexibilizar.

«El erizo» comienza con una narración de la audiencia de una causa por robo a mano armada luego de la declaración inculpativa de algunos testigos. Karim, uno de los hermanos del acusado y último testigo, era un joven

---

<sup>6</sup>El 15 de noviembre de 1992 Ricardo Barreda disparó su escopeta contra su esposa, sus dos hijas y su suegra. Fue condenado a pena de reclusión perpetua como autor de los delitos de homicidio calificado por el vínculo y de homicidio simple, en concurso real. Su intento de justificar los hechos por el maltrato recibido por parte de las mujeres de la familia sigue suscitando una merecida polémica.

<sup>7</sup>Véase M. B. Rosales, «Configuraciones semánticas del cuerpo femenino», *Polémicas Feministas*, 2, 2013: 32-42.

<sup>8</sup>Entrevista televisiva a cargo de Peter Craven para «Talking Germany». Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=xYmck4q2o5k>.

sumamente inteligente que para pasar desapercibido y no destacar ante su familia se hacía pasar por uno más. En su declaración incrimina a Imad, otro de sus hermanos, y señala que, antes de irse, le había dejado un sobre con el dinero robado, entregándoselo al juez. Sabemos por el autor que el dinero era, en realidad, de Karim, obtenido legalmente a través de sus inversiones en la Bolsa. El plan que lleva a cabo para lograr la absolución de su hermano, procurando elementos para hacer fracasar rápidamente la acusación contra Imad, así como un uso estratégico del derecho a negarse a prestar declaración, invita a reflexionar sobre la siguiente frase que le atribuye al protagonista, quien hace referencia a Arquíloco: «Jueces y fiscales ya podían ser zorros, que él era un erizo y había aprendido su arte». Isaiah Berlin retoma el fragmento de Arquíloco y diferencia, a partir de él, a dos clases de seres humanos:

*«existe un gran abismo entre, por un lado, quienes lo fían todo a una visión central única, a un sistema más o menos coherente o articulado a partir del cual comprenden, piensan y sienten [...] y, por el otro, quienes persiguen múltiples objetivos, a menudo sin relación entre sí o incluso contradictorios [...]. El primer tipo de personalidad intelectual o artística pertenece a los erizos, la segunda a los zorros»<sup>9</sup>*

Para equilibrar, von Schirach cierra su primer libro con una historia penosa de un hombre alemán que emigra a Etiopía, es salvado por un médico, forma una familia, establece lazos en una comunidad local y, tras un control de pasaporte años más tarde, es deportado a su país de origen. Al salir de la cárcel, sin recursos, toma la infortunada decisión de intentar robar un banco con un arma de juguete para procurar el dinero para el pasaje de avión. El perito psiquiatra dictamina que al momento del hecho tenía mermada su capacidad de raciocinio, la cajera del banco declara que no temió por su vida en momento alguno y que «el atracador no era más que un pobre diablo, mucho más educado que la mayoría de los clientes»<sup>10</sup>, y la inspección del arma da cuenta de que se trataba de un modelo barato de fabricación china: «El atraco a un banco no es siempre sólo el atraco a un banco. ¿De qué podíamos acusar a Michalka? [...] ¿No albergamos todos el anhelo de volver con nuestros seres queridos?»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup>I. Berlín, *El erizo y el zorro*, Barcelona: Ediciones Península, documento de Kindle, 2016: ap. «Uno».

<sup>10</sup>«El etíope», en *Crímenes*, cit.: 182.

<sup>11</sup>Ibídem, p. 186.

El relato que abre su segundo trabajo tiene como víctima a una chica menor de edad. Es un caso de violencia de género, una violación grupal con un ensañamiento que no resulta ajeno a la problemática en nuestro país. El caso tiene lugar en un momento en el que la prueba de ADN recién empezaba a utilizarse. La falta de preservación de la prueba plantea un escenario poco propicio para el logro de una condena. Lo que el autor parece preguntarse en estas páginas es si el significado de la lucha por los derechos de los inculcados no es un tanto más amplio y costoso, en términos personales, que el que muchos abogados noveles le asignan inicialmente.

Más adelante, el autor vuelve sobre otros aspectos vinculados a la prueba, indaga en un caso de un hombre condenado erróneamente por abuso sexual, describe la historia de una niña que, tras un embarazo producto de una violación, da a luz en el baño sin que la situación traumática le permita percatarse de su situación, y resume la defensa de una mujer víctima de violencia de género acusada de matar a su pareja. A través de estos y de otros casos podemos acercarnos, desde el intersticio entre la ficción y la no ficción, al funcionamiento del sistema penal en Alemania:

*«— Seré franco, señoras y señores [...] No sé qué vamos a hacer. Celebraremos la vista y debatiremos los hechos del proceso. Pero no quiero condenar a la acusada, soportó diez años a ese hombre que casi la mató a golpes. Probablemente lo siguiente habría sido que abusara de la niña.*

*Yo no sabía qué decir. En Berlín la fiscalía habría recusado al juez por presunta parcialidad, sería inconcebible hablar con tanta franqueza al inicio de una vista. Allí, en ese lugar, era distinto. La convivencia era más estrecha, había que llevarse bien»<sup>12</sup>.*

Von Schirach no es el primer abogado ni penalista devenido en autor literario. Decía en una entrevista el abogado, juez y convencional constituyente Dr. Héctor Tizón que «El discurso de un jurista es muy parecido al de un escritor [...] un escritor de ficción trabaja con personajes y un jurista, con personas»<sup>13</sup>. Tanto para reflexionar sobre aspectos de fondo del derecho penal, sobre las implicancias del proceso o sobre los motivos por los que ciertas conductas

---

<sup>12</sup>«Compensación», en *Culpa*, cit.: 139.

<sup>13</sup>H. Tizón, «El buen magistrado debe conocer literatura», en <https://www.lagaceta.com.ar/nota/459491/sociedad/hector-tizon-el-buen-magistrado-debe-conocer-literatura.html> (última consulta, 8 de noviembre de 2018).

merecen (o no) una amenaza de sanción, la literatura aparece como una aliada para introducirnos a los debates.

## **Pena y Estado. Revista latinoamericana de análisis político criminal**

### **Condiciones de publicación**

Pena y Estado es una revista de carácter internacional, aunque especializada en el ámbito latinoamericano. Su objetivo central es constituirse en una herramienta de debate, actualización, investigación y difusión del trabajo desarrollado en la región para académicos, divulgadores y personas encargadas de decidir sobre las políticas públicas.

La revista tendrá dos números semestrales, publicados en formato digital cada año, y un anuario en papel, que reunirá una selección de los artículos de los dos números inmediatos anteriores. Cada número contará con secciones definidas, que contendrán: artículos (de reflexión teórica, de análisis de políticas implementadas o de tipo propositivo) evaluados por pares; una entrevista; una reseña; una recomendación cultural, y un adelanto de investigación o una traducción de un artículo no publicado en español.

Pena y Estado mantiene una **convocatoria abierta**, con carácter permanente, para estudiantes, profesionales, docentes, investigadores y personas interesadas en general, para el envío de textos inéditos que aspiren a ser publicados en ediciones subsiguientes de la revista. Es también abierta, permanente y con idénticos destinatarios, la convocatoria a remitir réplicas a artículos ya publicados en la edición inmediata anterior de la revista.

Las pautas para la recepción formal de los trabajos pueden consultarse en el sitio web de la revista.