



## **INSTRUCTIVO PARA LA PERSECUCIÓN PENAL DEL MICROTRÁFICO DE DROGAS DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE NEUQUÉN**

### **INSTRUCCIÓN GENERAL N° 26.-**

NEUQUEN, 28 de febrero de 2025.-

#### **VISTO:**

Los artículos 1°, 5° y 8°, incs. a), c), e) y n), de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (Ley 2893) y la Ley 3488; y

#### **CONSIDERANDO:**

Que de acuerdo al artículo 8° de la Ley 2893, le corresponde al Fiscal General fijar la política general del Ministerio Público Fiscal y, en particular la política de persecución penal (inc. a); pudiendo impartir instrucciones de carácter general relacionadas con las funciones y misiones del dicho organismo (inc. n); como así también que permitan el mejor desenvolvimiento del servicio, optimizando los resultados de la gestión con observancia de los principios que rigen el organismo (inc. e); y emitir instrucciones generales en coordinación con la policía provincial, para la actuación de la misma en la investigación de los delitos (inc. c);

Que el artículo 69 del Código Procesal Penal establece que el Ministerio Público Fiscal ejerce la acción penal pública, dirige la investigación y la actuación de todos los funcionarios que participen en ella. Por su parte, el artículo 129, en su segundo párrafo, dispone que los funcionarios de la policía

que tengan noticia de un delito de acción pública lo informarán al fiscal inmediatamente, continuando la investigación y control de éste;

Que por Ley 3488, la Provincia del Neuquén adhirió a las disposiciones del artículo 34 y concordantes de la Ley nacional 23.737 y sus modificatorias, en los términos, condiciones y alcances previstos por la leyes nacionales 26.052 y 27.502. Esto implica que la competencia para perseguir el microtráfico de estupefacientes queda en manos del Ministerio Público Fiscal y de la Policía de la Provincia;

Que la aprobación de esta ley obedece a una política de Estado, donde el actual Gobierno provincial, el Ministerio Público Fiscal, el Poder Judicial y la Legislatura decidieron firmemente combatir en Neuquén el microtráfico de drogas con el objetivo de hacer una sociedad más segura y saludable;

Que este compromiso requiere la necesidad de establecer una política estratégica de persecución penal, que contenga un modelo de gestión de daños para promover la seguridad ciudadana, que apunte a minimizar el daño social que genera el microtráfico de drogas, y que contemple criterios de priorización;

Que el 4 de diciembre de 2024, en materia de microtráfico de drogas, el Ministerio Público Fiscal firmó con el Ministerio de Justicia de la Nación un convenio de cooperación interinstitucional con el fin de coordinar acciones y recursos para la implementación efectiva de un Plan Estratégico de Persecución Penal y programas basados en evidencia que permitan un mejor abordaje de las causas de la criminalidad, buscando optimizar la gestión de la investigación y la persecución de los delitos, garantizando una respuesta ágil y eficiente;



Que a tales fines el Ministerio de Justicia de la Nación se comprometió a brindar asistencia técnica al Ministerio Público Fiscal de Neuquén para coadyuvar en el diseño, implementación y evaluación de su Plan Estratégico de Persecución Penal del microtráfico de drogas;

Que los lineamientos de política criminal para la elaboración del plan estratégico de persecución penal del microtráfico de drogas, fueron desarrollados con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación, en el marco de la Cooperación Técnica AR-T1297;

Que con fecha 27/02/2025, el Fiscal General expuso y dio detalles al Jefe de la Policía de la Provincia del Neuquén y demás superiores de la fuerza del Plan Estratégico de Persecución Penal del Microtráfico de Drogas, existiendo acuerdo sobre los lineamientos trazados en el mismo;

Por ello, en virtud de lo establecido en los artículos 1º, 5º y 8º, incs. a), c), e) y n), de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (Ley 2893),

## **EL FISCAL GENERAL**

### **INSTRUYE:**

**ARTÍCULO 1º: APROBAR** el “**PLAN ESTRATÉGICO DE PERSECUCIÓN PENAL DEL MICROTRÁFICO DE DROGAS DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE NEUQUÉN**”, que como Anexo I forma parte de la presente.

**ARTÍCULO 2º: DISPONER** que los representantes del Ministerio Público Fiscal y los funcionarios de la Policía de la Provincia del Neuquén, observen lo allí dispuesto para la persecución penal e investigación del microtráfico de drogas.

**ARTÍCULO 3º:** Protocolícese, hágase saber, comuníquese al Tribunal Superior de Justicia, publíquese en [www.mpfneuquen.gob.ar](http://www.mpfneuquen.gob.ar), y oportunamente archívese.

# **INSTRUCTIVO PARA LA PERSECUCIÓN PENAL DEL MICROTRÁFICO DE DROGAS DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE NEUQUÉN**

## **INSTRUCCIÓN GENERAL N° 26.-**

### **ANEXO I**

#### **PLAN ESTRATÉGICO DE PERSECUCIÓN PENAL DEL MICROTRÁFICO DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE NEUQUÉN**

##### **Política de priorización**

###### **I. Introducción**

El narcotráfico es un fenómeno delictivo de carácter transnacional con consecuencias negativas en los planos político, social, económico, sanitario y cultural. Su crecimiento y expansión afecta gravemente la seguridad pública y el orden social, y constituye una amenaza para la estabilidad de los Estados, el desarrollo sostenible y la cohesión social.

El narcotráfico ejerce un impacto profundo sobre la salud pública, la economía, la integridad de las instituciones y la seguridad ciudadana. Por un lado, genera contextos de inseguridad, desconfianza y desintegración social que limitan el crecimiento económico sostenible, reducen la inversión productiva, y profundizan las brechas sociales y territoriales. Por el otro, fomenta el desarrollo de mercados paralelos que generan violencia, facilitan la corrupción, el lavado de activos, otras actividades ilícitas y delitos graves. Asimismo, el consumo problemático de estupefacientes afecta la salud física y



mental de las personas, pero también erosiona los núcleos familiares, degrada el espacio público, perpetúa ciclos de pobreza y exclusión social y tiene consecuencias negativas para la producción económica. La disolución de los valores comunitarios que causa el narcotráfico tiene un efecto devastador sobre la vida personal, social y cultural de la ciudadanía.

Según el Informe Mundial sobre Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 2024, los mercados de drogas ilícitas continúan en expansión. La producción de cocaína está alcanzando cotas sin precedentes debido al aumento de la producción en América Latina y el consumo y los mercados de drogas se han expandido en Europa, África y Asia.

El microtráfico es un fenómeno criminal en sí mismo con consecuencias especialmente nocivas para la vida comunitaria y el bienestar de las personas. Los mercados minoristas de drogas generan violencia, fomentan criminalidad y deterioran la convivencia social. Las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico suelen obstruir la actividad de las instituciones estatales y tomar el control de espacios públicos, impidiendo su uso a los miembros de la comunidad. La existencia de mercados de drogas estables, en lugares públicos, facilita el acceso de jóvenes y niños a las sustancias más nocivas para su salud. Asimismo, ellos crean un entorno favorable para la captación de esos jóvenes hacia actividades delictivas y actúa como engranaje esencial para la financiación y expansión de organizaciones narcocriminales. Por ello, la venta minorista de droga o microtráfico impacta en el bienestar comunitario más que cualquier otra fase de la cadena de comercialización de drogas, pues es la que daña más intensamente el tejido social.

Las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico son el último eslabón de la cadena de comercialización; sin embargo, esto no impide que sean extremadamente complejas, violentas y poderosas.

Por ley 3488, la Provincia del Neuquén adhirió a las disposiciones del artículo 34 y concordantes de la Ley nacional 23.737 y sus modificatorias en los términos, condiciones y alcances previstos por las Leyes nacionales 26.052 y 27.502. Esto implica que la competencia para perseguir y juzgar el microtráfico de estupefacientes queda en mano de las fiscalías y tribunales neuquinos, respectivamente.

La aprobación de esta ley obedeció a una política de Estado, donde el Gobierno provincial, el Ministerio Público Fiscal, el Poder Judicial y la Legislatura decidieron firmemente combatir en Neuquén el microtráfico de drogas, con el objetivo de hacer una sociedad más segura y saludable.

Este documento presenta los lineamientos generales de un plan de estratégico de persecución penal del microtráfico. Este plan se estructura a partir del establecimiento de criterios de priorización en la persecución penal y de la implementación de programas basados en evidencia.

## **II. El fracaso del enfoque tradicional de la guerra frontal contra las drogas**

Desde inicios de los años setenta, la idea rectora que guía la política de drogas de la mayoría de los países del mundo occidental es que este flagelo solo puede enfrentarse a través de una lucha implacable contra toda manifestación de su producción, tráfico, comercio y consumo. El lema que se asocia con esta política es el de la guerra total o sin cuartel contra las drogas. Este enfoque, conocido como prohibicionista o maximalista, se ha convertido en la estrategia tradicional para enfrentar el problema de las drogas.



El enfoque prohibicionista se centra principalmente en atacar la oferta de drogas a través de prohibir y perseguir enérgicamente todas las conductas relacionadas con drogas. Se espera que atacando la oferta de drogas de manera implacable, el precio de la droga aumentará significativamente y, consecuentemente, la demanda y el consumo bajarán, reduciéndose así la cantidad de drogas en circulación. La disminución de la oferta de droga, a su vez, conduciría a una reducción de los daños asociados a las drogas; básicamente, la criminalidad violenta y no violenta asociada a esos mercados ilegales y los problemas de salud mental, adicción y dependencia de los consumidores.

El fin último de la estrategia es desarticular las organizaciones narcocriminales y hacer colapsar los mercados de drogas, eliminando por completo la disponibilidad de drogas y, con ello, todo daño asociado a esos mercados. La estrategia es sugestiva: “Si nadie produce drogas, nadie las usará, y el problema es resuelto sin costo alguno, a excepción del costo de oportunidad en términos de pérdida de placer de quienes la habrían usado responsablemente y la pérdida de ganancias de quienes la habrían producido” (Caulkins & Kleiman, 2018).

Sin embargo, la experiencia a nivel global sugiere que la estrategia maximalista no ha sido exitosa en ninguna región del mundo donde se ha implementado. Sus limitaciones han sido reconocidas por diversas organizaciones internacionales. De acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas del año 2024 de la UNODC, a pesar de los esfuerzos punitivos, el número de personas que consumen drogas aumentó a 292 millones en 2022, lo que representa un incremento del 20% en una década. El consumo de ciertas drogas, como cocaína y opioides sintéticos, han aumentado a un ritmo aún más vertiginoso. Por ejemplo, en Europa el consumo de cocaína ha aumentado un 80% desde 2011. Este informe también destaca que los esfuerzos han sido

insuficientes para reducir la producción de drogas. En el caso de la cocaína, por ejemplo, la producción alcanzó un récord de 2.757 toneladas en 2022, una cifra que representa un aumento del 20% respecto al año anterior y de un 200 % respecto a hace 10 años (UNODC 2024).

Los estudios existentes muestran que los esfuerzos también han sido insuficientes para elevar el precio de venta. Según una revisión de estudios realizada en 2016, la evidencia es mínima en cuanto a que la intensificación de la lucha contra las drogas haya tenido por efecto el aumento del precio de venta minorista. Solo uno de los estudios relevados da cuenta de un aumento del precio minorista de la cocaína de entre el 5 y el 15% en el período 1983-1996 como consecuencia de la intensificación de la guerra contra las drogas, que incluyó un incremento del encarcelamiento por delitos relacionados con la cocaína de un 1000% en el mismo período. Los restantes estudios no verificaron un aumento del precio de la droga como consecuencia del endurecimiento de la política de drogas (Reuter, Pollack & Pardo 2016; Pollack & Reuter 2014 y Caulkins & Reuter 2010) Por su parte, un estudio a nivel global que analizó diversas bases de datos de organismos internacionales, universidades, etc., encontró que, salvo pocas excepciones, el precio de las drogas ha venido disminuyendo notoriamente desde 1990 a pesar de que la calidad y pureza ha venido aumentando (Werb et al. 2013). Esos resultados demuestran que la política de guerra contra las drogas que se ha venido implementando a lo largo del plantea ha fracasado en su aspiración de elevar el precio de las drogas y de este modo reducir el consumo.

La estrategia maximalista de lucha contra la narcocriminalidad tampoco ha logrado disminuir la violencia relacionada con la comercialización de estupefacientes y, en general, la ha exacerbado. En los últimos años, tanto en América Latina como en Europa se ha verificado un notable incremento de la conflictividad entre bandas narcocriminales. En México, por ejemplo, los



homicidios relacionados con disputas territoriales entre organizaciones criminales por el control de rutas y mercados de drogas ha venido incrementándose desde que se inició la guerra contra las drogas (IEP 2023). La implementación de la llamada estrategia en contra de los capos, que buscó combatir la delincuencia organizada apuntando a los líderes de las organizaciones delictivas, provocó la fragmentación de los carteles y un aumento de la violencia por el control del mercado (IEP 2023). En Europa, la violencia vinculada al narcotráfico también ha crecido significativamente. Según el Informe Europeo sobre Drogas del año 2024 del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, la competencia en el mercado de la cocaína, tanto a nivel mayorista como minorista, es ahora un importante motor de delincuencia en varios países, particularmente delincuencia violenta y homicidios causados por luchas entre bandas (EMCDDA 2024).

La estrategia maximalista también ha producido un notable incremento de la población carcelaria, sin lograr ningún impacto en el desmantelamiento de los mercados de drogas y, por lo tanto, sin lograr reducir la producción, venta y consumo. Al dirigir la persecución penal indiscriminadamente contra toda conducta de drogas ha colmado las cárceles con consumidores o pequeños vendedores fácilmente reemplazables en la organización. Esta política ha aumentado exponencialmente los costos del sistema judicial y penitenciario y ha acentuado las consecuencias colaterales negativas asociadas al encierro. En efecto, el encarcelamiento no sólo resulta económicamente costoso, sino que, por un lado, empeora el problema de la sobrepoblación carcelaria y, por el otro, es ineficaz para lograr desistencia, debido a los efectos criminógenos del encierro (Vieratis, Kovandzic & Marvell 2007; Nagin, Cullen & Jonson 2009).

En Argentina, la estrategia maximalista se ha traducido en un aumento de condenas por delitos menores de narcocriminalidad, pero ha sido ineficaz para abordar casos de criminalidad grave o compleja. Según el Informe de

Sentencias Condenatorias del Ministerio de Justicia de la Nación del año 2023, el 74.1% de las condenas de la justicia federal estuvieron vinculadas a infracciones de la Ley 23.737. De estas, el 64.4% correspondieron a casos de gravedad intermedia, como la comercialización de estupefacientes en sus diversas variables, y el 15.2% a delitos leves, como tenencia simple y tenencia para consumo personal. En contraste, solo el 0.4% de los casos involucraron condenas por delitos graves, como la organización o el financiamiento del narcotráfico. Esos datos ponen en evidencia que la justicia federal se ha estado ocupando primordialmente de lograr condenas en casos intermedios y leves de criminalidad de drogas, en desmedro de las manifestaciones más graves de la narcocriminalidad y de otros ámbitos de criminalidad organizada compleja.

Los indicadores disponibles sobre la cantidad de droga consumida en el país muestran que las políticas aplicadas no han sido eficaces. Por el contrario, el Estudio Nacional en Población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas elaborado por el SEDRONAR en 2017 concluyó que, entre 2010 y 2017, el consumo de cocaína y marihuana creció en todos los grupos etarios. En general, los estudios muestran que desde los años 90 el consumo de drogas ilícitas en Argentina está en aumento (Mitchell & Debortoli 2022).

Asimismo, la Argentina ha experimentado en los últimos años un preocupante incremento de la criminalidad asociada al narcotráfico, especialmente en la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe. Según datos del Reporte Anual de Homicidios de la Provincia de Santa Fe, en el año 2022 se registraron 287 homicidios en el Departamento de Rosario, convirtiéndolo en la zona con mayor cantidad de asesinatos en el país. De estos, aproximadamente el 60% estuvieron relacionados con disputas territoriales entre organizaciones dedicadas a la venta de drogas y la industria del sicariato.



Esta escalada de la violencia ha llevado a que Rosario presente una tasa de homicidios de 22,01 por cada 100.000 habitantes, la más alta de Argentina.

En conclusión, esta estrategia no ha logrado reducir la producción, venta y consumo de drogas en la Argentina y otras partes del mundo. Los estudios destacan que, a pesar de los esfuerzos globales, los mercados de drogas están en constante crecimiento y que los grupos delictivos organizados se han diversificado, ampliando la variedad de actividades ilícitas en las que están involucrados (UNODC 2017). Del mismo modo, los estudios muestran que la intensificación de la represión del narcotráfico no ha logrado elevar el precio de la droga; por el contrario, hay datos que muestran que, en general, el precio de la droga está disminuyendo a pesar de que su calidad aumenta. La estrategia maximalista no ha logrado disminuir la violencia relacionada con la comercialización de estupefacientes y, en muchos casos, la ha exacerbado, llevándola a niveles alarmantes. Por lo demás, ella ha producido un notable incremento de la población carcelaria, contribuyendo a empeorar el problema de la sobrepoblación carcelaria, sin lograr ningún impacto real en el desmantelamiento de los mercados de drogas. En fin, la evidencia muestra la limitada eficacia de las políticas punitivas en la reducción de la oferta de drogas. Luego de muchos años de implementación, hoy hay más droga y más violencia asociada a las drogas.

En otro orden de ideas, una de las principales razones del fracaso de la estrategia maximalista es que, sencillamente, no es realista. Atacar el fenómeno en todos sus niveles, sin diferenciaciones, esteriliza los recursos disponibles y provoca acciones desarticuladas que pierden de vista el diferente daño social y el impacto dispar de las conductas criminales (Felbab-Brown 2013).

La estrategia maximalista desemboca en una persecución penal aleatoria y reactiva. Es aleatoria, porque la persecución penal no está orientada

al logro de objetivos preestablecidos con base en criterios político-criminales, sino que las investigaciones se suceden sin una planificación estratégica, intentando indiferenciadamente combatir la criminalidad de drogas simultáneamente en todos sus niveles. Es reactiva, porque los fiscales investigan los casos que la policía les trae a consideración, sin decidir ellos mismos, proactivamente, qué manifestaciones de esa criminalidad merece una respuesta más enérgica y en qué casos es aconsejable implementar soluciones alternativas al proceso y la pena. En definitiva, debido a la imposibilidad del sistema de investigar todos los casos, esta estrategia termina por entrañar una selección informal a nivel policial y, en gran medida, la tarea de los fiscalías termina organizándose en función de la labor policial en los procedimientos de flagrancia.

La experiencia de muchos años ha demostrado que este tipo de políticas centradas en los vendedores que ocupan el nivel más bajo de la organización no resuelve el problema de las drogas y, a menudo, lo agrava. Por un lado, debido a que el vendedor que es detenido es rápidamente reemplazado por otro dispuesto a cumplir su tarea (fenómeno del reemplazo), esa política no tiene el beneficio de reducir la venta de drogas, pero aumenta los costos del sistema de justicia y penitenciario. En entornos con una enorme cantidad de reemplazos disponibles, la política de drogas debe concentrarse más en controlar los reemplazos que en encarcelar a pequeños vendedores.

Por otro lado, la estrategia maximalista con frecuencia conduce al recrudecimiento de la violencia, afectando la seguridad de los ciudadanos y las comunidades. Sin una cuidadosa planificación que estudie de manera integral el funcionamiento y la dinámica del mercado de drogas, acciones en principio prometedoras pueden terminar siendo contraproducentes para el bienestar de la población. La experiencia en México, así como también en la Argentina, ha demostrado que la guerra contra las drogas y, en particular, la denominada



“política de los capos”, que buscaba combatir la delincuencia organizada apuntando a los líderes de las organizaciones narcocriminales, puede exacerbar la violencia. En México, por ejemplo, la detención de los líderes produjo la fragmentación de los carteles y abrió paso a luchas entre bandas para controlar el territorio con el resultado de un aumento estrepitoso de la cantidad de enfrentamientos entre bandas y homicidios. Según el Informe de Paz de México del año 2023, con la implementación de la guerra frontal contra las drogas y la política de los capos, los enfrentamientos entre bandas pasaron de 160 en 2013 a 3722 en 2021, lo que importa un aumento de casi el 2300 % (IEP 2023). Por su parte, en la Argentina, la estrategia de encarcelar a los cabecillas de las bandas narcocriminales de Rosario, aunque logró la detención y condena de importantes líderes de esas organizaciones, también condujo a un aumento significativo de los homicidios y de la violencia.

Lo hasta aquí expuesto pone en evidencia la necesidad de replantear el enfoque actual. En efecto, resulta imprescindible adoptar una estrategia alternativa basada en un modelo de gestión o reducción de daños, que redirija los esfuerzos estatales hacia objetivos claros y realizables.

### **III. Un cambio de paradigma: Un modelo de gestión de daños para promover la seguridad ciudadana**

La estrategia de gestión o reducción de daños implica un cambio de perspectiva fundamental en relación con la política tradicional: el objetivo primario de la política de drogas deja de ser reducir la oferta o la demanda de drogas, para enfocarse en reducir los principales daños asociados a las drogas. Tradicionalmente, el modelo de gestión de daños ha sido entendido como parte de una política de salud pública, focalizada en reducir los daños que las drogas causan a los consumidores (sobredosis; contagio de enfermedades, etc.). Sin embargo, este modelo tiene, potencialmente, un ámbito de aplicación mucho

más amplio y puede aplicarse a la entera gama de daños generados por la producción, distribución, venta y consumo de drogas (Caulkins & Reuter 2009).

Esta versión ampliada del modelo de gestión de daños se aparta del modelo de gestión de daños tradicional, el cual está centrado exclusivamente en los daños que las drogas causan al consumidor, y pone el foco, primordialmente, en los daños que las drogas causan a terceros y a la comunidad en general. En efecto, gran parte del daño causado por las drogas es sufrido por personas distintas al consumidor y gran parte de ese daño es causado por los mercados de drogas (Caulkins & Reuter 2009). Las drogas y los mercados de drogas causan molestias, disturbios, violencia, homicidios y otros tipos de delincuencia (abusos sexuales, extorsiones, delitos contra la propiedad, abusos de armas, etc.), que afectan de manera especialmente grave a las personas y a las comunidades. Por eso, el modelo de gestión de daños así entendido es parte de un enfoque de seguridad ciudadana.

Este nuevo paradigma aspira a optimizar los recursos disponibles del Estado, dirigiéndolos selectivamente para controlar las manifestaciones del comercio de drogas que más afectan a la comunidad, tales como violencia y delincuencia asociada al mercado de drogas, venta de drogas a menores o en escuelas y clubes, uso de menores en la organización narcocriminal, etc. Bajo este enfoque, la persecución penal es selectiva, valiéndose para ello de criterios de priorización. El principio rector que guía esta política es la minimización del daño social.

Este enfoque alternativo es un enfoque realista. Asume que el problema de las drogas va a seguir existiendo y, por lo tanto, que es preciso reorientar los esfuerzos a objetivos alcanzables, pero, al mismo tiempo, los más importantes en términos de minimización del daño social. En cada comunidad, la aplicación del criterio rector de la minimización del daño social puede variar



en función de los problemas más importantes que plantean los mercados de drogas.

El modelo de daños explicado exige un cambio de las métricas utilizadas para medir el éxito o fracaso de la política de drogas.

En el enfoque maximalista, el éxito de una política de drogas se mide a través de indicadores tales como la cantidad de hectáreas de cultivo erradicadas, casas de drogas cerradas, droga incautada, líderes, vendedores o consumidores detenidos, encarcelados o condenados.

Estos indicadores son en sí mismo cuestionables, porque no siempre reflejan adecuadamente el éxito de una política de drogas. En efecto, una mayor cantidad de droga incautada puede deberse a un mejor trabajo policial y de persecución penal, pero también a un aumento de la droga en circulación y, por lo tanto, a un fracaso en contener la oferta de droga. Es evidente que en lugares donde circula más droga es más probable que existan mayores volúmenes de incautaciones.

Por el otro, un aumento de la cantidad de personas condenadas o encarceladas tampoco es siempre un claro indicador del éxito de una política de drogas. Si las personas condenadas o encarceladas son simples consumidores o pequeños vendedores no peligrosos, un aumento de las condenas y el encarcelamiento solo generará costos adicionales a los sistemas de justicia y penitenciario, sin obtener beneficios en términos de desmantelamiento de los mercados de drogas y reducción de su venta, debido a que esos vendedores suelen ser piezas fungibles de la organización fácilmente reemplazables por otros. Si las personas condenadas o encarceladas son los líderes de las organizaciones criminales, un aumento de las condenas y el encarcelamiento será un buen indicador, siempre y cuando se controle adecuadamente el actuar de esos líderes en las prisiones y se

implemente una política integral que evite la fragmentación de la banda y el surgimiento de guerras por el control del territorio.

Finalmente, un aumento en la cantidad de casas de drogas cerradas no es necesariamente un indicador de la reducción del mercado de drogas, porque estas pueden reabrirse en otros lugares (desplazamiento) o el lugar dejado por un vendedor puede ser ocupado por otro (reemplazo). Asimismo, el cierre de una casa de drogas y la desarticulación de la banda que la gerenciaba, puede dar lugar al surgimiento de violencia entre otras bandas para controlar ese mercado.

Lo importante es que los indicadores antes mencionados no son adecuados, porque no miden lo que es relevante. Bajo el nuevo paradigma, las métricas deben acomodarse a nuevos objetivos y medir el nivel de los daños que más afectan a la comunidad. El modelo de gestión de daños requiere de nuevas métricas, tales como la reducción de delincuencia asociada a los mercados de drogas, especialmente homicidios, extorsiones, delitos contra la propiedad; la reducción de reiteración delictiva y la mejora en calidad de vida comunitaria, como la recuperación y utilización de espacios públicos, etc.; entre otras.

#### **IV. Criterio de priorización**

Como se ha explicitado, la nueva estrategia de política de drogas se propone dirigir los recursos disponibles para controlar las manifestaciones del comercio de drogas que más afectan a la comunidad. La persecución penal deja de ser indiferenciada para dirigirse a objetivos concretos, preseleccionados a través de criterios de política criminal. Esta estrategia se asienta en dos postulados básicos: una clara política de priorización y el compromiso de implementar únicamente programas de control y prevención de la narcocriminalidad basados en evidencia.



La política de priorización apunta a brindar soluciones diferenciadas para las distintas manifestaciones del problema de las drogas. Este modelo combina propuestas de salud para vendedores o poseedores de drogas con problemas de consumo, con estrategias de control y persecución dirigidas a los actores más peligrosos del mercado y pone un foco central en el desmantelamiento de los mercados de drogas más nocivos.

La implementación de los criterios de priorización aspira a lograr una persecución penal uniforme y objetiva de los delitos de estupefacientes, al tiempo que permite que los recursos disponibles sean usados eficientemente, enfocando la persecución penal en los fenómenos criminales que, según la evidencia empírica disponible, provocan mayor daño social.

Los criterios de priorización que deben implementarse en la persecución penal del microtráfico de drogas deben apuntar a la minimización del daño social que ellas generan.

## **1. Criterios basados en la oferta de drogas**

La persecución penal debe centrarse del lado de la oferta. Las políticas que se promuevan deben basarse en evidencia y procurar la prevención y persecución penal eficaz y eficiente de los casos más graves de comercialización, a través de una priorización basada en el tipo de mercado, el perfil del participante en el mercado, y el tipo de sustancia.

### **1.1. Clases de Mercados de Drogas**

El primer criterio a tener en cuenta para la priorización de casos se basa en la clase de mercado de drogas en la que se produce la venta.

Los mercados de drogas producen violencia y otros perjuicios para la comunidad. La delincuencia asociada a estos se explica en función de la naturaleza ilícita de los mismos, de manera tal que sus participantes no están sometidos a la protección de las autoridades y cualquier disputa generada en la

transacción individual (precio, peso, calidad) debe resolverse de manera informal (Brochu, Brunelle & Plourde 2018; Johnson, Golub & Fagan 1995).

Los tipos de mercado están asociados con diferentes niveles de daño. La distinta asociación de los mercados de drogas con la criminalidad se debe principalmente a cuestiones vinculadas con la distribución de la droga. Básicamente, existen dos tipos de mercados minoristas: los mercados centrados en personas y los mercados centrados en lugares (Harocopos & Hough 2005).

Los mercados centrados en personas se caracterizan por no tener una localización específica; las transacciones están basadas en relaciones personales y contactos sociales preexistentes y ocurren en distintos lugares acordados para el caso particular. El rasgo central de este tipo de mercados es la discreción y confianza entre los participantes de las transacciones, dado que vendedores y compradores se conocen previamente o, al menos, son puestos en contacto por terceros conocidos de ellos. Los mercados centrados en personas suelen denominarse mercados cerrados en virtud de que el mercado no es accesible a extraños.

Los mercados centrados en lugares, en cambio, operan en un área geográfica bien definida y en tiempos preestablecidos de modo que compradores y vendedores pueden encontrarse con facilidad (Harocopos & Hough 2005). A diferencia de los mercados basados en relaciones personales, en este tipo de mercado compradores y vendedores no suelen conocerse. Los mercados centrados en lugares suelen considerarse abiertos debido a que, en mayor o menor medida, son de libre acceso al público en general. Hay distintos tipos de mercados centrados en lugares (mercados al aire libre, casas de venta de drogas, clubes) y esos tipos pueden tener distintos grados de apertura al público.



Los mercados de drogas son propicios para que emerjan prácticas engañosas en las transacciones (en cuanto al precio, el peso o la calidad de la sustancia), porque, al ser mercados ilícitos y operar en la clandestinidad, los vendedores no corren riesgo de ser denunciados (Brochu, Brunelle & Plourde 2018); y tales prácticas engañosas crean la ocasión para el surgimiento de disputas y uso de la violencia entre compradores y vendedores (Jacques & Wright 2008).

Los mercados abiertos, en razón de que los vendedores y compradores normalmente no se conocen, son más propicios que los mercados cerrados a este tipo de prácticas y, por lo tanto, al recurso a la violencia como solución de la disputa. En efecto, la literatura especializada ha enfatizado reiteradamente que los mercados abiertos y, en particular, las ventas callejeras de drogas están asociados con la delincuencia en una manera mucho mayor que los mercados cerrados (Mieczkowski 1990; Weisburd & Mazerolle 2000; May & Hough 2004; Kennedy 2009; Kennedy & Wong 2009; Reuter & Pollack 2012; Butera 2013; Frabutt et al. 2012; Jacques & Wright 2008; Corsaro 2013; Corsaro et al. 2012).

Por otra parte, estos mercados generan otras consecuencias nocivas para la comunidad: no solo ocupan espacios públicos (parques, plazas, calles, veredas) impidiendo su uso a los miembros de la comunidad, sino que causan desorden y comportamientos antisociales (ruidos molestos, disturbios, vandalismo, etc.); facilitan el ingreso de los jóvenes al mundo del delito; propician el consumo de drogas; favorecen la aparición de otros mercados ilícitos (prostitución; venta de objetos robados); hacen que las propiedades cercanas al mercado se devalúen y que ciertas actividades comerciales de la zona decrezcan; y, en algunos casos, provocan que residentes de la comunidad, la abandonen (Kennedy & Wong, 2009). Estas consecuencias claramente indican que los mercados abiertos de drogas son especialmente

nocivos para la comunidad, afectando diversos aspectos relacionados con la calidad de vida de sus miembros (Corsaro 2013; Kennedy & Wong 2009; Weisburd & Mazerolle 2000; Harocopos & Hough 2005).

En función de lo expuesto, la persecución penal debe priorizar la investigación de los mercados abiertos de drogas.

### **1.2. Perfil del participante en el mercado**

Los participantes en el mercado de drogas deben ser clasificados según su nivel de peligrosidad. La persecución penal de los casos de comercialización debe estar orientada, principalmente, a investigar a los participantes más peligrosos y no concentrarse en los integrantes meramente fungibles.

Se consideran participantes peligrosos a aquellos que revisten roles jerárquicos en la organización, aquellos que recurren a la violencia u otro tipo de delincuencia, aquellos que usan a menores de edad y a mujeres en situación de vulnerabilidad en el negocio del microtráfico de drogas, como así también a aquellos que venden droga a menores de edad. Para este grupo la respuesta debe ser contundente.

Los casos de vendedores no peligrosos y que ocupan roles periféricos en la organización deben ser resueltos a través de los mecanismos alternativos previstos en sistema penal.

Los casos de vendedores con consumo problemático que no sean peligrosos, además aplicárseles salidas alternativas, deben ser dirigidos hacia los programas sociales y de salud pública ofrecidos por el Estado.

### **1.3. Tipo de sustancia**

Hay evidencia empírica que demuestra que las drogas ilícitas están asociadas en una medida muy distinta con la comisión de delitos y daños a la salud. Una razonable y eficiente política de persecución penal debe priorizar los



casos que involucren aquellas sustancias capaces de producir mayor daño, sea por la naturaleza del estupefaciente en sí o por el tipo de sustancias utilizadas para su corte. Por ejemplo, de las drogas que más se consumen en el país, las que tienen base en cocaína son las que están mayormente relacionadas tanto con la delincuencia como con problemas de salud y mortalidad del consumidor. Por el contrario, la marihuana es la que tiene la conexión más débil con la violencia y, en general, con la criminalidad y una menor relación entre su consumo y mortalidad o problemas de salud.

## **2. Criterios basados en la demanda de drogas**

Como se estableció en el punto anterior, la persecución penal debe centrarse del lado de la oferta. En relación con la demanda, se dispone que las personas o consumidores deben ser excluidas del sistema penal y redirigidas hacia propuestas de salud pública. La prioridad debe ser la creación de redes de apoyo, acceso a tratamientos especializados y programas de prevención temprana.

## **3. Conclusión**

En conclusión, la intervención del Ministerio Público Fiscal debe orientarse a investigaciones complejas, proactivas, encaminadas a identificar los puntos de venta de estupefacientes, así como las dinámicas particulares del mercado de drogas (bandas, participantes, etc.), con el fin de contribuir al desmantelamiento de las organizaciones criminales relacionadas con drogas y, particularmente, a la erradicación de la delincuencia más grave asociada a los mercados de drogas. Para esto, la aplicación de los criterios de selección de casos debe priorizar la persecución penal de quienes comercializan drogas en mercados abiertos, concentrando los esfuerzos en la venta de las sustancias que producen mayor daño social y en los vendedores de droga que revisten mayor peligrosidad.

## Bibliografia

Brochu, S., Brunelle, N. & Plourde C. (2018). *Drugs and Crime: A Complex Relationship. Third revised and expanded edition* (Third Edition). University of Ottawa Press.

Butera, J. A. (2013). *Approaches to Disrupting Street-Level, Open-Air Drug Markets. Crime Prevention Ottawa*. <https://www.crimepreventionottawa.ca/wp-content/uploads/2019/02/Approaches-to-Disrupting-Street-Level-Open-Air-Drug-Markets.pdf>

Caulkins, J. P., & Kleiman, P. (2018). Lessons to be Drawn from U.S. Drug Control Policies. *European Journal on Criminal Policy and Research* 24, 125-144. DOI:10.1007/s10610-018-9376-3

Caulkins, J. P., & Reuter, P. (2009). Towards a harm-reduction approach to enforcement. *Safer Communities*, 8(1), 9–23.

Caulkins, J. P. & P. Reuter (2010). How Drug Enforcement Affects Drug Prices', *Crime and Justice* 39(1), 213–71.

Corsaro, N., Hunt, E. D., Hipple, N. K. & McGarrell, E. F. (2012). The impact of drug market pulling levers policing on neighborhood violence: An evaluation of the high point drug market intervention. *Criminology & Public Policy*, 11(2), 167-199. <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/impact-drug-market-pulling-levers-policing-neighborhood-violence>

Corsaro, N. (2013). The high point drug market intervention: Examining impact across target areas and offense types. *Victims & Offenders*, 8(4), 416-445.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2024). *European Drug Report 2024: Trends and Developments*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2810/91693. [https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024\\_en](https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024_en)



Felbab-Brown, V. (2013). *Focused Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organised Crime: Concepts and Practicalities*.  
<https://ssrn.com/abstract=2290302>

Frabutt, J. M., Shelton, T. L., Di Luca, K. L., Harvey, L. K. & Hefner, M. K. (2009). *A Collaborative Approach to Eliminating Street Drug Markets through Focused Deterrence*. National Institute of Justice, US Department of Justice.  
<https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/239242.pdf>

Harocopos, A. & Hough, M. (2005). *Drug Dealing in Open Air Markets: Problem Oriented Guides for Police*. Guide 31. DOI:10.1037/e414762005-001.  
<https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-p067-pub.pdf>

Institute for Economics and Peace (IEP). (2023). *Índice de Paz. México*.  
<https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/66f4e7475d78640d228b11fa/1727326056124/MPI-ESP-2024-web.pdf>

Jacques, S. y Wright, R. (2008). The relevance of peace to studies of drug market violence. *Criminology*, 46(1), 221-254.

Johnson, B.D., Golub A. & Fagan, J. (1995). ¿Careers in Crack, Drug Use, Drug Distribution, and Nondrug Criminality. *Crime and Delinquency* 41(3), 275–295.

Kennedy, D. M. (2009). Drugs, race and common ground: reflections on the High Point intervention. *National Institute of Justice Journal*, 262, 12-17.  
<https://nnscommunities.org/wp-content/uploads/2017/10/DrugsRaceandCommonGround.pdf>

Kennedy, D. M. & Wong, S. L. (2009). *The high point drug market intervention strategy*. US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.  
<https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/content.ashx/cops-p166-pub.pdf>

Nagin, D., Cullen, F. & Jonson, Ch. (2009). Imprisonment and Reoffending. *Crime and Justice*, 38(1), 115-200.

Mieczkowski, T. (1990). Crack Distribution in Detroit. *Contemporary Drug Problems*, 17, 9-30.

Pollack, H. A., & Reuter, P. H. (2014). Does Tougher Enforcement Make Drugs More Expensive? *Addiction* 109(12), 1959–66.

May, T. & Hough, M. (2004). Drug markets and distribution systems. *Addiction Research & Theory*, 12(6), 549-563.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe & Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe (2023). *Reporte Anual de Homicidios de la Provincia de Santa Fe. Año 2022*. <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informs/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-ano-2022/>

Mitchell, A. & Debortoli, I. (2023). Consumo problemático de sustancias psicoactivas en Argentina en perspectiva global. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 23, 27-43.

Reuter, P. & Pollack, H. A. (2012). Good markets make bad neighbors: Regulating open-air drug markets. *Criminology & Public Policy*, 11(2), 211-220.

Reuter, P., Pollack, H. & Pardo, B. (2016). If tougher enforcement cannot reliably raise drug prices, what are appropriate goals and metrics? London School of Economics and Political Science, *LSE Ideas, After the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* (51-58). London. <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-After-Drug-Wars.pdf>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR) (2017). *Estudio Nacional en Población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/oad\\_2017.\\_estudio\\_nacional\\_en\\_poblacion\\_sobre\\_consumo\\_de\\_sustancias\\_psicoactivas\\_resultados\\_sobre\\_demanda\\_de\\_tratamiento\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/oad_2017._estudio_nacional_en_poblacion_sobre_consumo_de_sustancias_psicoactivas_resultados_sobre_demanda_de_tratamiento_0.pdf)



Oficina contra la Droga y en Delito de las Naciones Unidas (UNODC) (2017) Informe Mundial sobre Drogas. <https://www-unodc-org.translate.googleusercontent.com/translate/wdr2017/index.html? x tr sl=en& x tr tl=es& x tr hl=es& x tr pt o=tc>

Oficina contra la Droga y en Delito de las Naciones Unidas (UNODC) (2024) Informe Mundial sobre Drogas. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>

Vieratis, L., Kovandzic, T. & Marvell, T. (2007). The criminogenic effects of imprisonment: Evidence from state panel data, 1974–2002. *Criminology and Public Policy*, 6(3), 589-622.

Weisburd, D. & Mazerolle, L. G. (2000). Crime and disorder in drug hot spots: Implications for theory and practice in policing. *Police Quarterly*, 3(3), 331-349.

Werb D, Kerr T, Nosyk B, Strathdee S, Montaner J, & Wood E (2013). The Temporal Relationship Between Drug Supply Indicators: An Audit of International Government Surveillance Systems. *BMJ Open*. 30;3(9): e003077. doi: 10.1136/bmjopen-2013-003077. <https://bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077>