

Gabriel Tenenbaum Ewig 

## El crimen organizado de las drogas ilegales en el Uruguay del siglo XXI. Una aproximación normativa y cuantitativa

*Organized crime of illegal drugs in Uruguay in the 21st Century.  
A normative and quantitative approach*

*O crime organizado das drogas ilegais no Uruguai do século XXI.  
Uma aproximação normativa e quantitativa.*

**Resumen:** Las políticas prohibicionistas contra las drogas desde inicios del siglo XX y la llamada “guerra contra las drogas” a finales de 1980, dos procesos liderados por los Estados Unidos de América, han repercutido en todo el mundo de diversas maneras. En el contexto latinoamericano, estos procesos actuaron, esencialmente, contra la “amenaza comunista” de 1960 y 1970, frente a la producción tradicional y económica de ciertas plantas naturales (cocaína, amapola, marihuana) consideradas ilegales y hacia los grupos delictivos organizados de alcance transnacional. En este escenario, el artículo repasa la trayectoria normativa uruguaya en relación con la política internacional de drogas e intenta dimensionar cuantitativamente el crimen organizado dedicado al tráfico de sustancias psicoactivas en el país en el siglo XXI.

**Palabras clave:** crimen organizado, grupos delictivos organizados, drogas, sustancias psicoactivas, marihuana.

**Abstract:** Prohibitionist policies against drugs since the early 20th century and the so-called “war on drugs” at the late 1980s –two processes led by the United States of America– have had diverse impact across the world. In the Latin American

 Universidad Nacional Autónoma de México. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario del Instituto de Investigaciones Sociales. Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología (El Colegio de México).

 [gtenen@gmail.com](mailto:gtenen@gmail.com)

*context, such processes acted essentially against the 1960 and 1970 "communist threat", in response to the traditional and inexpensive production of natural plants (cocaine, poppy, marijuana) considered illegal and against organized transnational criminal groups. In this scenario, this paper goes over the regulatory history of Uruguay regarding international drug policy, and attempts to quantitatively measure organized crime involved in the trafficking of psychoactive substances in the 21st Century.*

**Keywords:** *organized crime, organized criminal groups, drugs, psychoactive substances, marijuana.*

**Resumo:** *As políticas proibicionistas contra as drogas desde os inícios do século XX e a chamada "guerra contra as drogas" no final de 1980, dois processos liderados pelos Estados Unidos da América repercutiram em todo o mundo de diversas maneiras. No contexto da América Latina, estes processos agiram, essencialmente, contra a "ameaça comunista" de 1960 e 1970, diante da produção tradicional e econômica de algumas plantas naturais (cocaína, papoula, maconha) consideradas ilegais e frente aos grupos criminosos organizados de alcance transnacional. Neste cenário, o artigo analisa a trajetória normativa uruguaia quanto à política internacional de drogas e tenta dimensionar quantitativamente o crime organizado dedicado ao tráfico de substâncias psicoativas no país no século XXI.*

**Palavras-chave:** *Crime organizado, grupos criminosos organizados, drogas, substâncias psicoativas, maconha.*

*Recibido: 20170428*

*Aceptado: 20170620*

## Introducción

El tráfico de drogas fue tematizado como un problema mundial en la era moderna a partir de las políticas prohibicionistas<sup>1</sup> de los Estados Unidos de América (EUA): “ningún país desde principios del siglo XX ha mostrado tanta obsesión por imponer su visión y manera de hacer las cosas relacionadas con ciertos fármacos, cuya prohibición ha contribuido a extender en el resto del mundo, como Estados Unidos” (Astorga, 2015, 20). El primer paso en ese sentido fue la Convención Internacional del Opio (CIO) de la Haya en 1912. Como resultado, 13 países se comprometieron a regular el consumo y la importación de opio. Los opiáceos eran tradicionalmente utilizados con fines medicinales desde el siglo VIII en algunas regiones de la India y China y fueron conocidos por el Occidente a partir de su “globalización mercantil” con la Compañía Británica de las Indias Orientales (Connelly, 1990). La CIO no fue el único evento donde EUA intentó imponer su agenda local a nivel mundial. El presidente Theodore Roosevelt y el misionero Charles Henry Brent promovieron varias conferencias sobre el control de las drogas, en especial para los opiáceos: 1909 (Shanghái) y 1912 (La Haya)<sup>2</sup>.

El tráfico de drogas entre México y EUA es histórico. A inicios del siglo XX, el comercio de opio en la frontera norte de México “era” una de las preocupaciones del gobierno de EUA. Grupos locales chinos y, en menor medida, japoneses, junto con mexicanos y estadounidenses, operaban en la zona de Baja California (Tijuana, Ensenada, Mexicali, etc.) (Astorga, 2015). Para frenar el tráfico, entre otras medidas, el 17 de diciembre de 1914 el congreso de EUA aprobó la Harrison Narcotic Act con el fin de obstaculizar la importación y prohibir el consumo libre de opio, cocaína y sus derivados<sup>3</sup>.

Ahora bien, EUA no fue el primer país que intentó regular el mercado de las drogas. En la década de 1830 en China se debatió la prohibición o legalización del opio. Por un lado, los comerciantes chinos querían regular sus negocios y, por otro, el Estado Inglés ambicionaba controlar el mercado del opio con la compañía de las Indias Orientales (Connelly, 1990). Las tensio-

nes desembocaron en las conocidas guerras del opio, dos conflictos bélicos de mediados del siglo XIX.

Volviendo al siglo XX, a pesar de los intentos reseñados y otros del período de entreguerras (Convenios de Ginebra de 1925, 1931 y 1936 para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas), el control fáctico planetario de la producción y comercialización de drogas se consiguió después de la segunda guerra mundial con la “Convención Única sobre Estupefacientes” de 1961 (Nueva York) y, posteriormente, el “Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas” de 1971 (Viena). No es casualidad que la política prohibicionista de drogas de los EUA se haya consolidado como estrategia internacional en los años sesentas y setentas del siglo XX cuando la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN)<sup>4</sup>, en el contexto de la Guerra Fría, dominaba completamente la política exterior de los EUA.

Después de casi dos décadas, en 1988 las Naciones Unidas (NU) aprobaron otra convención orientadora de las políticas de drogas planetarias, me refiero a la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” (Viena). Más tarde, en el año 2000 las NU aprobaron la “Convención contra la delincuencia organizada transnacional” (Palermo) y en el 2004 la “Convención contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos” (Nueva York) para combatir a nivel internacional el blanqueo de dinero, la corrupción, los delitos de terrorismo y otras “amenazas”. A pesar de todas estas políticas normativas, además de los embates violentos contra el crimen organizado, no ha disminuido el tráfico de drogas (Maldonado, 2012) (Piñeyro, 2012).

Con este panorama internacional y nacional como referencia, el artículo intenta responder, por un lado, de qué manera Uruguay siguió y acompaña las disposiciones internacionales de las NU y las políticas prohibicionistas de los EUA y, por otro, qué dimensión cuantitativa –estimación de la magnitud, el tamaño o la extensión de una cosa– tienen los delitos relacionados con sustancias psicoactivas (“estupefacientes”<sup>5</sup>) en el comportamiento criminal de los últimos años en Uruguay. Hay que tener en cuenta que en el país no hay estudios que intenten trazar los patrones del comportamiento cuantitativo del Crimen Organizado (CO). Los trabajos existentes son de carácter jurídico-criminológico (Langón, 2016) (Langón 1998) (Soba, 2013), (Pesce, 2011) (Franco, 2011) (González, 2010) (Cervini, 2008) (Aller, 1998), trabajos eco-

nómicos enfocados al lavado de activos (Bergara, 2011) (Fraga, 2011) e investigaciones periodísticas sobre algunas operaciones policiales puntuales contra el CO que opera en el territorio (Ladra, 2000) (Veiga, 1995). También hay investigaciones sobre drogas de otras disciplinas que no ingresan en el campo del CO ya que no tienen esos propósitos<sup>6</sup>. Finalmente, están algunos informes generales –con menciones a Uruguay– de organismos internacionales (UNODC, CICAD, JIFE, etc.) y agencias gubernamentales de países extranjeros (DEA, Departamento de Estado de EUA, etc.). Uno de los límites más importantes al estudio social y económico del CO es la falta de información primaria (Morás, 2016) (Casacuberta, Gerstenblüth y Triunfo, 2012) y, si se quiere, la tardía atención sociológica al “delito económico organizado” (Pegoraro, 2002). De esta manera, se propone un enfoque novedoso e inexistente para el estudio del CO en el país.

A continuación se desarrolla la estrategia metodológica, se problematiza el concepto de crimen organizado en relación con el Estado y se describen los agentes encargados del control y la represión al tráfico de drogas ilegales en el país. Más adelante se realiza un breve repaso sociohistórico sobre la normativa uruguaya acerca de las drogas ilegales –teniendo en cuenta su contexto de posibilidades– y posteriormente se pone foco en el análisis estadístico del crimen organizado capturado por el sistema judicial uruguayo.

### **Abordaje metodológico**

En base a un diseño exploratorio, la investigación utiliza un conjunto de técnicas cualitativas y cuantitativas basadas en datos secundarios para dimensionar el CO. Por un lado, se realiza una problematización crítica conceptual del CO, las drogas y el Estado. Posteriormente, se desarrollan los principales agentes de control social del país en materia de drogas ilegales. Se continúa con la reconstrucción histórica de la normativa uruguaya destinada al tráfico de sustancias psicoactivas ilegales. Esta labor se hace a través de la base de datos de leyes del Poder Legislativo para el período 1934-2017<sup>7</sup>. Los contenidos se controlaron a partir de un ejercicio de contrastación –triangulación– con algunos estudios jurídicos (Langon, 1998) (González, 2010) (Garibotto, 2011) y bases documentales de la Junta Nacional de Drogas (JND) y la Secretaría Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT) de Presidencia de la República. Para una mayor comprensión, el examen histórico legal se desarrolla junto a

una sucinta contextualización de la política nacional e internacional. Por otra parte, el comportamiento del fenómeno de las drogas ilegales en el país se analiza a partir de los informes estadísticos anuales de la Justicia Penal especializada en Crimen Organizado (JCO). La información fue sistematizada para presentar tendencias en el tiempo de distintos indicadores que permiten aproximarse y, en ese sentido “dar contenido”, al CO en Uruguay. Las mediciones van del 2009 (año de inicio de la JCO) al 2015 (último informe anual disponible de la JCO). Antes del 2009 el CO era competencia de la justicia penal (JP), pero los informes de la JP no reflejan los tipos delictivos del CO y solamente están disponibles dos reportes anteriores al 2009 (2007 y 2008). El artículo también sistematiza los informes estadísticos anuales de la JP entre los años 2009 y 2015 con el propósito de comparar la evolución temporal y la distribución delictiva de las sustancias psicoactivas en la JCO y la JP para dimensionar (atribuir significados y peso) al CO en Uruguay.

La lectura de los datos cuantitativos debe hacerse con cautela. En primer lugar, las estadísticas de la JCO y la JP no captan todo el fenómeno que observan porque la justicia no juzga todos los delitos que ocurren en el país ni a todas las personas detenidas por la policía. En segundo lugar, al tratar un objeto de estudio que es esencialmente elusivo<sup>8</sup>, el sistema punitivo tiene dificultades de detección. En tercer lugar, la distribución de los guarismos en el tiempo, además de estar asociados a la evolución del comportamiento criminal, están relacionados, en buena medida, a la capacidad institucional y las políticas criminales coyunturales del Estado para enfrentar los distintos ángulos del CO de las drogas ilegales (producción, distribución, comercialización, uso problemático, etc.). De alguna manera, la información registrada por las instituciones oficiales, partiendo de la idea de que los datos son confiables y producto de procedimientos que contienen cierta rigurosidad, dependen del área de intersección entre la capacidad de control estatal y la capacidad de elusión criminal.



*Ilustración 1.*

*Captura del fenómeno delictivo*

*Fuente: Elaboración propia*

El resto de la esfera criminal, la varianza no captada por el control social, es la distribución desconocida del delito. Este sencillo esquema no permite dilucidar cuando el control social garantiza, permite y comete crímenes, cuando los agentes sociales delictivos y de control son uno mismo. Empero, ténganse en cuenta que la ilustración se utiliza en relación con el registro metodológico y no como modelo analítico de la investigación.

### **¿Qué es el crimen organizado?**

Con la aprobación de la Ley 18362 el 6 de octubre de 2008<sup>9</sup> el país define el crimen organizado como:

(...) conjunto estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer dichos delitos<sup>10</sup>, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Artículo 414).

Esta definición no es original del legislador de la época, adopta la delimitación de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” del 15 de noviembre de 2000 que por grupo delictivo organizado entiende:

(...) grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención<sup>11</sup> con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Artículo 2, inciso a) (Naciones Unidas, 2004).

Antes de la convención mencionada los juristas uruguayos recurrían a otras herramientas normativas para delimitar el CO. Por ejemplo, Miguel Langon toma como referencia la Pennsylvania Crime Commission que en su reporte de 1990 define el CO como “cualquier grupo que cuente con cierta estructura formal, cuyo objetivo principal sea obtener ganancias a través de actividades ilícitas; que se caracteriza por mantener su posición mediante el empleo de la violencia o de la amenaza de ella” (Langon, 1998, 19). Por otra parte, el penalista uruguayo Germán Aller sostiene que la primera delimitación integral del CO fue propuesta por Donald Cressey en su trabajo “Cri-

minal Organization: It's Elementary Forms” publicado en 1972. Cressey decía que los grupos del crimen organizado tienen un cuerpo más o menos uniforme que se adapta a las circunstancias del contexto para obtener “el objeto más adecuado para desarrollar su actividad y obtener provecho económico” (Cressey, citado en Aller, 1998, 153).

Un tema interesante es el uso de los conceptos crimen y delito, a veces utilizados como sinónimos y otras veces empleados para diferenciar la intensidad de la gravedad de una acción ilícita. Así, por un lado, mientras a nivel internacional la Convención de Palermo (2000) habla de “delincuencia organizada transnacional” y define “grupo delictivo organizado”, la legislación uruguaya se refiere al crimen organizado y, simultáneamente, habla de grupo delictivo organizado en el artículo 414 de la Ley 18362 que crea la JCO. La diferenciación entre crimen y delito en Uruguay lo establece la Ley 18026 del 25 de setiembre de 2006 donde en su artículo 2 dedicado a la división de los “delitos” se dice que “atendida su gravedad, se dividen en crímenes, delitos y faltas”.

Históricamente, los grupos organizados orientados por la rentabilidad criminal gozan de cierto margen de inmunidad e impunidad gracias a la utilización de su poder económico para la “compra de conciencias y silencios” (Aller, 1998) y de su poder coercitivo para amenazar, extorsionar y violentar físicamente a quienes, directamente o indirectamente, obstruyen su actividad ilegal. Una característica importante de los grupos del CO, aunque no la tienen todos, es la internacionalización de las operaciones. Por ejemplo, en el caso del tráfico de drogas en Sudamérica, la producción de la hoja de coca a gran escala se realiza en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia y, en menor medida, Ecuador) y la producción de cannabis en Paraguay. Las dos plantas naturales se procesan para su consumo como sustancias psicotrópicas en los países andinos mencionados, aunque, generalmente, en zonas distintas a donde fueron cultivadas. Posteriormente las mercancías se distribuyen a todo el continente para su comercialización por trasiegos que conectan las zonas de producción con las zonas de consumo. La cocaína andina, por ejemplo, se traslada a Europa vía Brasil, Argentina y Uruguay<sup>12</sup>, y llega a EUA por México y otros países del Caribe. Para ello se utilizan rutas convencionales (terrestres, marítimas y áreas que pueden ser transitadas por cualquier ciudadano) o alternativas (como sucede con el trasladado de la marihuana paraguaya por el Río Paraná hacia las ciudades de Rosario y Buenos Aires;

trasiego marítimo que se conecta con el Río Uruguay y el Río de la Plata por donde arriba la marihuana paraguaya a Montevideo u otros puertos en el departamento de Colonia)<sup>13</sup>.

Otro punto importante es la discusión acerca del nivel de organización y planificación de los grupos delictivos. A mundo, se sobredimensiona la estructura, la rentabilidad y los recursos humanos y tecnológicos del CO. En México, por ejemplo, se suelen hacer conjeturas sobre las alianzas que tienen las distintas organizaciones, el Estado utiliza nociones indefinidas (por ejemplo: células del narcotráfico), lo que lleva a confusiones como tratar a distintos grupos como parte de una misma organización y a establecer supuestas relaciones horizontales o jerárquicas entre distintos grupos. Por estos motivos, algunos expertos critican la utilización del concepto económico de cártel para clasificar a los grupos delictivos organizados. Astorga (2007) entiende que la pertinencia de la categoría de cártel aplicada al CO “no ha sido demostrada para designar a los diversos grupos de traficantes de drogas existentes en el mundo. Opera más bien como etiqueta y convención lingüística de uso político, periodístico y policiaco, sin relación demostrable con su significado económico original” (Astorga, 2007, 27-28). La intrínquilis es más profusa al hablar de los cárteles o carteles de la droga porque tampoco “hay consenso respecto a cómo referirse a las drogas que alteran los estados de ánimo, de conciencia y la percepción del mundo y con frecuencia los términos utilizados son contradictorios” (Thoumi, 2015, 183). Por ejemplo, de forma equivocada se entiende a los narcóticos como sinónimo de drogas<sup>14</sup> y lo mismo sucede con la noción de estupefaciente<sup>15</sup>.

¿Dónde está el Estado? Una de las líneas de discusión más importantes en los estudios sobre CO es el tipo de participación, directa o indirecta, del Estado de derecho. Hay, al menos, tres enfoques que abordan diferenciadamente esta problemática.

En primer lugar, para algunos expertos, ciertas estructuras e instituciones estatales (por ejemplo: el ejército, la policía, la justicia, etc.), la política y algunos políticos están íntimamente ligados con el tráfico de drogas (Astorga, 2007, 2015, 2016). Así como hay una “cifra negra” de “delincuentes”, hay una “cifra dorada” de “criminales” que tienen poder político y lo ejercen impunemente para su beneficio (Cervini, 2008). Por ejemplo, con la privatización de bienes públicos, con el tráfico de influencias, con presiones y

extorsiones, utilizando información privilegiada, creando normas o no legislando para el beneficio de ciertos individuos y sus emprendimientos, etc. Desde esta perspectiva, los gobiernos (centrales y locales) y ciertos políticos están involucrados, por acción u omisión, en el tráfico de drogas. El caso de México es paradigmático, gobernadores de varias entidades estatales, entre otras figuras políticas, han sido acusados –algunos fueron sentenciados– de entablar presuntas relaciones con el CO<sup>16</sup>.

Un segundo enfoque sostiene que la criminalidad tiene lugar en las áreas sin ley, en las zonas grises o marrones, cuando el Estado está ausente o no tiene el monopolio legítimo de la coacción física (Buscaglia, 2016) (Trejos Rosero, 2015). Esta perspectiva se aplica a, por ejemplo, las zonas de producción de las drogas naturales en áreas rurales, montañosas, selváticas de difícil acceso y sin presencia estatal como sucede con la hoja de coca en la selva amazónica, en el Putumayo en la frontera entre Colombia y Ecuador y en tantos otros lugares. Otro ángulo de este abordaje es la selectividad del sistema normativo, punitivo y financiero que discierne entre zonas de control estatal y áreas de gobierno privado. Por ejemplo, algunos campesinos productores de drogas naturales en América Latina (los casos de El Chepare en Bolivia y el Alto Huallaga en Perú)<sup>17</sup> se volcaron al mercado de sustancias psicoactivas ante la falta de políticas agrarias y de colonización del Estado que les permita sortear una mala cosecha o el declive de las commodities. A su vez, sectores privilegiados como finqueros y hacendados colombianos y mexicanos se unieron al tráfico de drogas ilegales por la rentabilidad y capacidad de autodefensa que les proporciona el negocio (Maldonado, 2012).

Una tercera mirada del asunto, una posición intermedia a los enfoques anteriores, es la propuesta de los “márgenes del Estado” (Das y Poole, 2008) (Asad, 2008) (Maldonado, 2010). Esta categoría surge en el seno de la antropología con el fin de mostrar la construcción de ciudadanía cuando la acción estatal es inestable o intermitente por la lejanía de los territorios, las fronteras desoladas, las zonas tomadas por organizaciones que detentan poder o se disputan el poder con el Estado u otros grupos armados, los delitos no captados por el sistema punitivo del Estado, etc. Los márgenes no siempre son espacios excepcionales no premeditados, a menudo son funcionales a los intereses del poder político y económico como, por ejemplo, el lavado de dinero que permite captar recursos económicos a ciertos países y Estados que de otra forma no podrían hacerlo ya que no cuentan con recursos naturales impor-

tantes, una industria moderna, etc. Estos son los casos de, por ejemplo, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas en el Caribe, las Islas Marshall en Oceanía y Seychelles en África, todas colonias de países desarrollados. Este punto se podría discutir con Uruguay desde el punto de vista de la flexibilidad de su sistema financiero con el secreto bancario, la dolarización de la economía, las Instituciones Financieras Externas (banca off-shore), la facilidad para realizar transacciones y cambios de divisas, etc.

En suma, en cualquiera de los enfoques (la connivencia, la ausencia o los márgenes del Estado) o en su combinación, es posible apreciar que el CO se expresa en diversas sociedades y de distintas formas en íntima relación con las estructuras políticas y económicas nacionales e internacionales.

### **¿Quiénes vigilan y reprimen el crimen organizado en Uruguay?**

El país cuenta con un conjunto de “guardianes de la sociedad” (Garland, 2008) para controlar y reprimir el CO que opera en el mercado de las drogas ilegales. Estas instituciones estatales están frecuentemente asociadas con la vigilancia del lavado de activos porque es un delito precedente, entre otros, del tráfico de drogas y porque Uruguay es una plaza atractiva para la legitimación del dinero sucio. Solamente como ejemplo parcial, el Departamento de Estado de los EUA, en sus reportes de los años 2014<sup>18</sup> y 2016<sup>19</sup> identifican a Uruguay como un país vulnerable a las amenazas del lavado de dinero y al financiamiento de las actividades terroristas.

Entre las principales instituciones estatales dedicadas al combate del tráfico de drogas está la Justicia en materia penal con especialización en crimen organizado. Dicha institución comenzó a funcionar el 1 de enero del año 2009 con dos juzgados que se instalaron en Montevideo, pero con competencias para toda la república. Fueron creados por Ley 18362 (artículo 414) del 6 de octubre de 2008 y las fiscalías letradas nacionales en crimen organizado se crearon a partir de la Ley 18390 del 24 de octubre de 2008. Actualmente, con el futuro Código de Proceso Penal –se prevé su aprobación para el 16 de julio de 2017<sup>20</sup>– se crearán dos nuevos juzgados especializados en CO<sup>21</sup>. Los tipos delictivos que trata la JCO son: estupefacientes, lavado de activos, fraudes, estafas, defraudación tributaria, cohecho, peculado, concusión, proxenetismo, tráfico de personas; violencia sexual comercial o no comercial contra niños, adolescentes o incapaces, entre otras.<sup>22</sup>

Otro “guardián” contra el tráfico de drogas es la institución policial. El decreto 446/1993 del 14 de octubre de 1993 creó la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. El 27 de diciembre de 2010 la Ley 18719 instauró la “Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol” con el cometido de prevenir, controlar y reprimir el CO (artículo 246, inciso A). Ambas instituciones funcionan simultáneamente y dependen del Ministerio del Interior. A su vez, hay otras direcciones policíacas que combaten directamente o indirectamente el CO, a saber: la Dirección Nacional de Policía Caminera, la Dirección Nacional de Cárceles y las Unidades Básicas de la Policía Nacional.

El control marítimo, fluvial y lacustre del tráfico de drogas, además de otras irregularidades, está a cargo de la Prefectura Naval, institución de la Armada Nacional. El decreto 256/992 promulgado el 9 de setiembre de 1992 que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Prefectura Nacional Naval establece (en su punto 4.4.2.1.) que la División de Investigaciones (también conocida como División de Investigaciones y Narcotráfico<sup>23</sup>) le corresponde “asesorar y apoyar la función policial”.

Las incautaciones de mercancías ilegales, como las sustancias psicoactivas prohibidas en el país, están a cargo de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El desempeño de las tareas de control de la DNA en las operaciones de embarque, desembarque, despacho, tránsito y almacenamiento de mercaderías vía terrestre, área y marítima es fundamental para la detección de drogas ilegales en un país que no produce de forma significativa sustancias ilícitas naturales y sintéticas. La DNA se rige actualmente por el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay (CAROU), Ley 19276, aprobado el 19 de setiembre de 2014.

La JND es otra institución importante que, si bien no es una entidad de represión del tráfico de drogas, tiene el cometido de reducir la demanda y el control de la oferta de drogas, así como enfrentar el lavado de dinero. Dicha dependencia está en la órbita de Presidencia de la República. Los antecedentes de la junta inician con el decreto 463/988 del 13 de julio de 1998 que creó la “Junta de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas”. La JND amplió su integración con el decreto 251/994 del 1 de junio de 1994 y el 28 de octubre de 1999 el presidente, Julio María Sanguinetti, declaró (decreto 346/999) de “interés nacional la política pública de preven-

ción, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas y la represión del narcotráfico y sus delitos conexos”; política pública aplicada por la JND<sup>24</sup>. Posteriormente, dos decretos fortalecen la institucionalidad de la junta, el 170/00 del 7 de junio de 2000 y el 242/00 del 22 de agosto de 2000. Otras figuras importantes que se crearon en el ámbito de la JND es la “Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo” por Decreto 245/07 del 2 de julio de 2007 y el cargo de “Secretario General de la Secretaria Nacional Antilavado de Activos” por Ley 18172 del 31 de agosto de 2007.

Otra institución a tener en cuenta es la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), departamento de inteligencia financiera del Banco Central del Uruguay, institución reconocida por la Ley 17835 del 23 de septiembre de 2004. Aunque, la UIAF realiza inteligencia financiera desde el 20 de diciembre del año 2000 por la circular 1722 del Banco Central del Uruguay<sup>25</sup>. El artículo 10 de la Ley 18401, Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, con fecha 24 de octubre de 2009, crea la Superintendencia de Servicios Financieros y ubica en su órbita a la UIAF fortaleciendo sus atribuciones. La UIAF cuenta con tres áreas: inteligencia financiera, control del lavado de activos y casas de cambio. En determinados casos, la UIAF puede hacer conocimiento a la justicia penal competente para continuar con la investigación o la misma justicia puede solicitar la pericia de dicha institución. La UIAF también colabora con el intercambio de información internacional, generalmente, en el marco del Grupo Egmont, organización a la que ingreso oficialmente el 29 de junio de 2010<sup>26</sup>.

La última institución que destaco es la “Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo” (SENA-CLAFT) creada por la Ley 19355 del 19 de diciembre de 2015 en la órbita de la Presidencia de la República. La misma sustituyó a la “Secretaria Nacional Antilavado” creada el 20 de mayo de 2009 por el Decreto 239/2009. Desde el 2016, esta secretaria supervisa el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo de los sujetos del sector no financiero uruguayo (casinos, inmobiliarias, rematadores, escribanos, abogados, contadores, etc.).

## **De la dictadura a la democracia y del prohibicionismo a la regulación de la marihuana**

La sociedad uruguaya de fines de siglo XIX y principios de siglo XX toleraba el consumo recreativo y medicinal de algunas sustancias psicotrópicas que actualmente están prohibidas: el cannabis, las hojas de coca, el clorhidrato de cocaína, el opio y sus derivados (Garat, 2013). Las políticas prohibicionistas comenzaron a manifestarse a nivel normativo en la década de los treinta –aunque, unos años antes, con el decreto del año 1908 y la Ley de Farmacias de 1913 se impidió vender sin receta médica, por segunda vez, derivados del opio y la cocaína (Garat, 2013) con la Ley 8947 del 3 de abril de 1933 que aprobó la Convención de Ginebra de 1931 para la “limitación, fabricación y reglamentación de la distribución de estupefacientes”. Un año después, el primer Código Penal de 1934 reglamentó el control del comercio de la hoja de coca, el opio y sus derivados. A su vez, si bien no es fue reglamentado, a partir de 1933 el país integró la “Comisión de Opio de la Sociedad de Naciones”. Más adelante, el 11 de setiembre de 1937 el legislador aprobó la Ley 9692 que, entre otras cosas, estableció el monopolio del Estado en la importación de opio (bruto y oficial), extractos de opio, morfina, cocaína, hachís y otras sustancias con “acción estupefaciente”.

Pasaron varias décadas para que el país volviera a legislar en materia de drogas y CO, la dictadura cívico-militar (1973-1985) uruguaya fue la que retomó la “bandera” del combate a las drogas. En los años setentas la DSN dominaba completamente la política exterior de los EUA. Las políticas contra las drogas de aquel país significaban, frecuentemente, una ofensiva contra el “terrorismo comunista”<sup>27</sup>. Las consecuencias de la política hemisférica de los EUA conllevó grandes operaciones militares en países productores de drogas naturales, diversos golpes de estado y la perpetuación de las fuerzas armadas en el poder en varios países de América Latina, entre otros costos. Los golpes de estado, en el contexto de la guerra fría, comenzaron en Paraguay y Guatemala en 1954, en los sesentas en Brasil y Perú, y en los años setentas siguieron Bolivia, Uruguay, Chile y Argentina (Garzón, 2016). La DSN se intensificó a mediados de los años setenta con la Operación (Plan) Cóndor<sup>28</sup> que, vale aclarar, mientras en el cono sur trató, básicamente, de la coordinación regional de persecuciones y torturas a dirigentes y militantes políticos<sup>29</sup>, en México fue la primera (1975-1978) estrategia antidrogas del continente dirigida por militares (Astorga, 2016) (Astorga, 2007).

En este contexto, en Uruguay, después de 37 años de la Ley 9692, el 11 de julio de 1974 el régimen cívico-militar incorporó a la legislación nacional la “Convención única de 1961 sobre Estupefacientes” mediante la Ley 14222. Como dicha legislación fue creada durante el régimen de facto se la declaró Decreto-Ley en democracia a través de la Ley 15738 del 13 de marzo de 1985 que convalida ciertos “actos legislativos dictados por el Consejo de Estado” entre el 19 de diciembre de 1973 y el 14 de febrero de 1985. Una semana después, el 31 de octubre de 1974, la dictadura dictó la Ley 14294 sobre “Estupefacientes” (declarada Decreto-Ley en democracia por Ley 15738 del 13 de marzo de 1985) que sustituyó a la Ley 9692. Así se actualizó la regulación de la importación y exportación de “drogas”, las políticas de rehabilitación de los “drogadictos” (Garibotto, 2011) y se supeditó el país a la política “internacional” de drogas al suscribir expresamente, sin debate nacional, a la “Convención Única sobre Estupefacientes” de 1961 (Nueva York) y el “Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas” de 1971 (Viena). Siguiendo a Thoumi (2015) es interesante el hecho de que la convención de 1961 regula muchas drogas que no son estupefacientes (como la cocaína que es un estimulante) y que lo mismo sucede con la convención de 1971, pero con el uso de la noción psicotrópica que es un psicoactivo. En la actualidad, Uruguay sigue manejando la denominación de 1961, sus leyes siguen utilizando el concepto estupefaciente. El 8 de mayo de 1975, a partir de la Ley 14369 (declarada Decreto-Ley en democracia por Ley 15738 del 13 de marzo de 1985) se aprobó la adhesión del país a la convención de las Naciones Unidas realizada en Viena. La última norma que dictó el Consejo de Estado fue la Ley 14898 del 23 de mayo de 1979 (declarada Decreto-Ley en democracia por Ley 15738 del 13 de marzo de 1985), la misma aprobó el acuerdo sudamericano en estupefacientes y psicotrópicos suscrito en Buenos Aires el 27 de abril de 1973.

En resumen, el gobierno de facto creó cuatro leyes prohibicionistas-represivas de drogas en cinco años (1974-1979) sin, obviamente, discusión nacional y parlamentaria. Como se intentó explicar más arriba, la adopción automática de las leyes obedecía a la política anticomunista que llevó adelante EUA debido a que el mercado ilegal de las drogas fungía como fuente económica de algunos movimientos sociales y políticos de izquierdas de la época. Aunque este no es el caso de los movimientos subversivos uruguayos contra la dictadura y la injerencia de EUA en los asuntos nacionales, dado que, por ejemplo, no es un país productor de drogas naturales, “la policía recibió entrenamientos específicos por parte de la Drug Enforcement Administration (DEA)

de EEUU” (Garat, 2013, 6) y numerosos miembros de las fuerzas armadas participaron en la Escuela de las Américas en Panamá donde pasaron más de 33.000 militares de Latinoamérica entre 1961 y 1977 (Garzón, 2016).

Después de la última legislación impuesta por la dictadura, pasaron 25 años hasta que el Estado uruguayo aprobó una nueva ley en materia de drogas. El 21 de setiembre de 1994 el legislador creó la Ley 16579 que aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” de 1988 realizada en Viena. Años después, el 22 de octubre de 1998 la Ley 17016 modifica varios artículos de la ley de “Estupefacientes” de 1974. El 15 de diciembre de 1999, a través del decreto 398/999, se reglamentaron algunas disposiciones de la Ley 17016 en relación con las penas del comercio ilícito de drogas, narcotráfico y el lavado de activos. En el siglo XXI, con la aprobación en el año 2000 de la Convención de Palermo (“Convención contra la delincuencia organizada transnacional”), el 25 de mayo de 2001, a través de la Ley 17343, se incorporan algunos artículos a la Ley 17016, sobre estupefacientes y sustancias que generan dependencia física o psíquica. En el año 2004 las Naciones Unidas agregó los protocolos a la convención mencionada para combatir el blanqueo de dinero, la corrupción, los delitos de terrorismo y otras “amenazas”. A raíz de la propagación en el mercado ilegal, el pánico moral (Cohen, 1972) y las consecuencias nefastas de la pasta base de cocaína<sup>30</sup> (también conocida como crack, paco, piedra, pitillo, bazuco, etc.), el 6 de noviembre de 2012 se aprobó la Ley 19007 para “Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína” aumentando las penas para determinados casos.

A contramano de la tendencia reseñada, en el 2013 Uruguay dio un paso importante al quebrar su tendencia prohibicionista en materia de drogas. El 20 de diciembre de 2013 la Ley 19172 flexibilizó la regulación de la “importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución” de la marihuana. Fue el primer país en “legalizar” –en estricto sentido: regularizar–, bajo ciertos requisitos, el cannabis. La regulación recibió y recibe críticas de varios sectores de la sociedad uruguaya y del plano internacional. Cabe resaltar el rechazo de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE):

(...) la Junta desea reiterar su posición de que tal legislación es contraria a lo dispuesto en los tratados de fiscalización internacional de dro-

gas, en particular a las medidas establecidas en el artículo 4, párrafo c), de la Convención de 1961 enmendada, en virtud del cual los Estados partes están obligados a ‘limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos (JIFE, 2017,33).

Por otra parte, los promotores de la Ley argumentan que la regulación del autocultivo, el cultivo en clubes y la producción (plantación, cultivo y cosecha) y comercialización estatal del cannabis, reducirá el mercado ilegal de la marihuana. De concretarse esta hipótesis, la violencia y los grupos organizados dedicados al tráfico de la marihuana decrecería porque, al fin y al cabo “la prohibición creó el crimen y los criminales” (Astorga, 2007, 274)<sup>31</sup>. Empero, como se desarrolla a continuación, los datos cuantitativos todavía no permiten aceptar estas conjeturas dado que, por ejemplo, las incautaciones de marihuana y la impartición de justicia de delitos relacionados con drogas ilegales tienen tendencias de crecimiento constante y porque cerca de la mitad de los consumidores de marihuana entre 15 y 65 años siguen acudiendo al mercado ilegal. Ahora bien, todavía es muy pronto para hacer una evaluación concreta sobre las consecuencias de la Ley 19172 ya que no ha pasado suficiente tiempo desde su implementación y, en especial, de lo que se cree que será la principal forma de acceso al consumo de marihuana<sup>32</sup>.

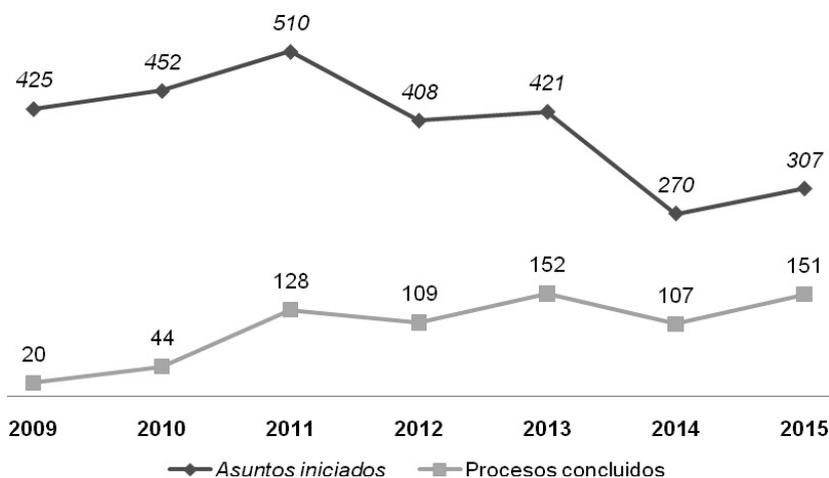
### **Dimensión cuantitativa del crimen organizado con énfasis en los delitos de drogas ilegales**

A partir de los informes anuales que publica el departamento de estadística del Poder Judicial se construye una base de datos del comportamiento de la JCO entre los años 2009 y 2015 (Poder Judicial, 2015)<sup>33</sup>. Con esta información se observa la evolución de las acciones sociales definidas por la norma como “crímenes organizados” y, al mismo tiempo, de forma inseparable, el desempeño institucional (dada la capacidad, los recursos humanos y económicos, la organización burocrática, etc.) de la justicia para, por un lado, procesar y, por otro, sentenciar<sup>34</sup>. Estas dos evoluciones (del delito y del desempeño institucional) son difíciles de discernir ya que, como sabemos, no todos los crímenes de los grupos organizados son captados por el sistema punitivo. Por tanto, si bien con los datos del Poder Judicial se pierde información, es posible garantizar que los casos observados sí for-

man parte del objeto de estudio ya que es la justicia liberal la que decide qué acción social es un CO.

Analizando la información, la tendencia de los procesos judiciales concluidos –crecimiento en los primeros años (2009-2011) y estancamiento<sup>35</sup> en los siguientes años (2011-2015)– en relación con la tendencia de los asuntos judiciales iniciados –crecimiento en los primeros años (2009-2011) y posterior decrecimiento (2011-2015) con caídas abruptas (2011 y 2014<sup>36</sup>)– muestra, a mi entender, una fase de aprendizaje y, posteriormente, una fase que resulta difícil de discernir si concierne a la saturación institucional del trabajo o al comportamiento del fenómeno del crimen organizado en el país.

**Gráfica 1.** Evolución de los asuntos iniciados y los procesos concluidos por personas en la JCO. 2009-2015. Frecuencia simple



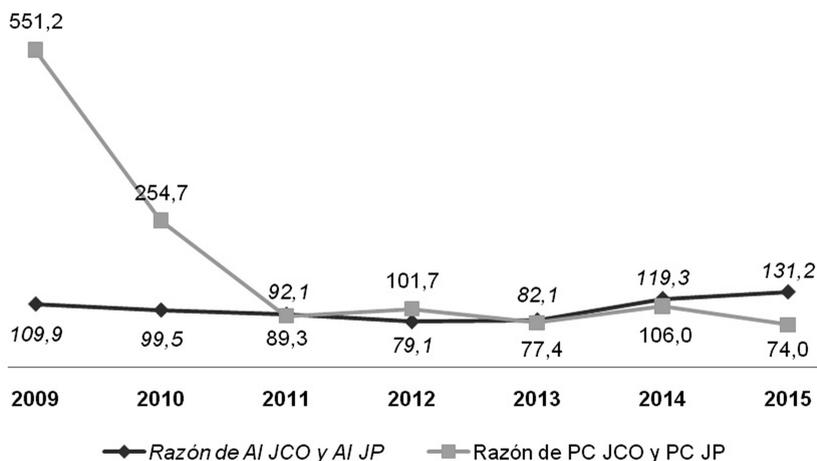
*Fuente: Elaboración propia con base en los informes (del 2009 al 2015) de la justicia penal especializada en crimen organizado. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

De la gráfica emerge una interrogante interesante, ¿cuáles son los obstáculos que enfrentan los operadores judiciales en el proceso judicial para no poder resolver los asuntos iniciados? Dejando a un lado el período de aprendizaje o adaptación, se observa que el desempeño de la JCO progresa continuamente desde el 2011 dado que disminuye la brecha entre los asuntos

iniciados (AI) y los procesos concluidos (PC) al punto que en el año 2015 se alcanza la mínima diferencia del período: los AI duplican los PC. Claro que, este supuesto “mejor desempeño” se debe, en buena medida, a la reducción de los AI (2014 y 2015) y no tanto al incremento de los PC.

Ahora bien, para saber el peso cuantitativo del fenómeno de estudio es necesario contrastar los delitos del CO con los delitos comunes captados por la JP. Así, desde el período de estabilidad institucional de la JCO (a partir del 2011) los PC en la JP son, en promedio, desde el 2011 al 2015, 90 veces más que los PC en la JCO.

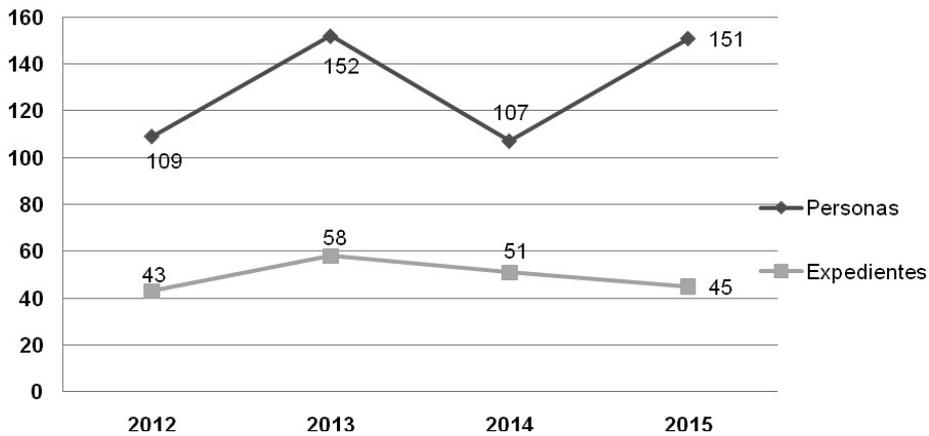
**Gráfica 2:** Evolución de los asuntos iniciados y los procesos concluidos por persona en la JCO y la JP. 2009-2015. Razón AI JCO/ AI JP y PC JCO/ PC JP



*Fuente: Elaboración propia con base en los informes (del 2009 al 2015) de la justicia penal especializada en crimen organizado y la justicia penal. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

Si bien no llama la atención que el nivel del CO es inferior a los delitos del fuero común, debido a la complejidad del CO<sup>37</sup> para capturarlo y procesarlo, y sabiendo que los PC de la JP no han variado significativamente en el tramo de estudio, ¿cabe esperar un mayor número de CO? Parece que sí. El panorama es más ensorecedor si se tienen en cuenta la cantidad de expedientes resueltos por la JCO. Si la medición del CO por individuo parece ser escasa, la magnitud por expediente es todavía menor.

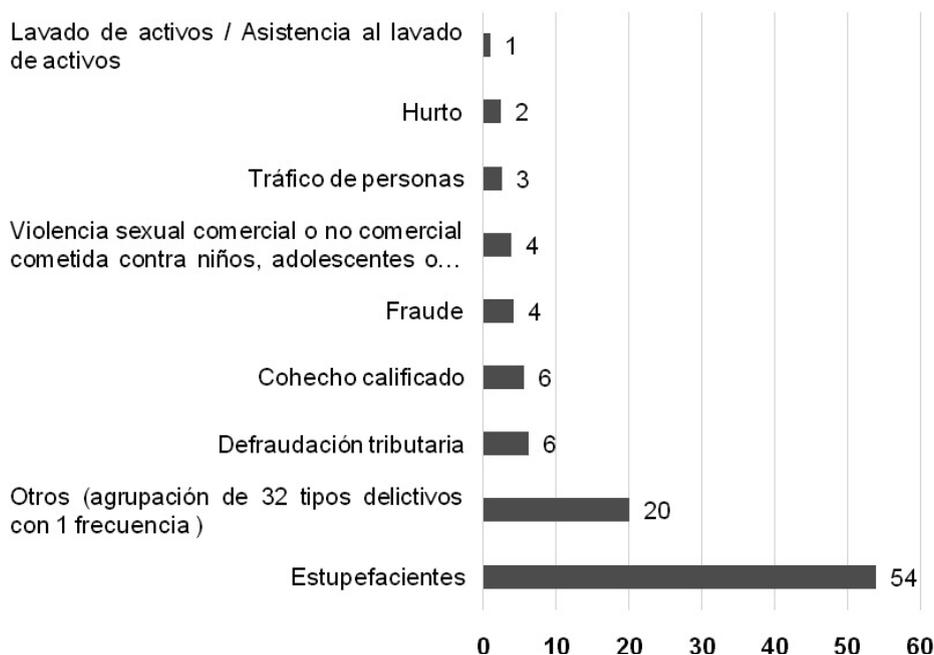
**Gráfica 3.** Evolución de los PC por personas y expedientes. 2009-2015. Frecuencia simple.



*Fuente: Elaboración propia con base en los informes (del 2012 al 2015) de la justicia penal especializada en crimen organizado. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

El comportamiento del CO en Uruguay (o el desempeño institucional de la JCO) es significativamente más propenso a cometer delitos relacionados con las drogas ilegales (o la JCO tiene más herramientas para captar y dar sentencia a este tipo de crimen) que cualquier otro tipo de delito. El estudio de los tipos delictivos con competencia en la JCO arroja una única constante: los crímenes organizados de estupefacientes. Así, en promedio, entre los años 2009 y 2015, los delitos de estupefacientes fueron el 54% del total de los PC por la JCO. Los dos tipos delictivos que le siguen son la defraudación tributaria y el cohecho calificado, ambos con un promedio del 6% entre el 2009 y el 2015.

**Gráfica 4.** Promedio de delitos por persona tipificados por la JCO entre el 2009 y el 2015. Porcentaje.

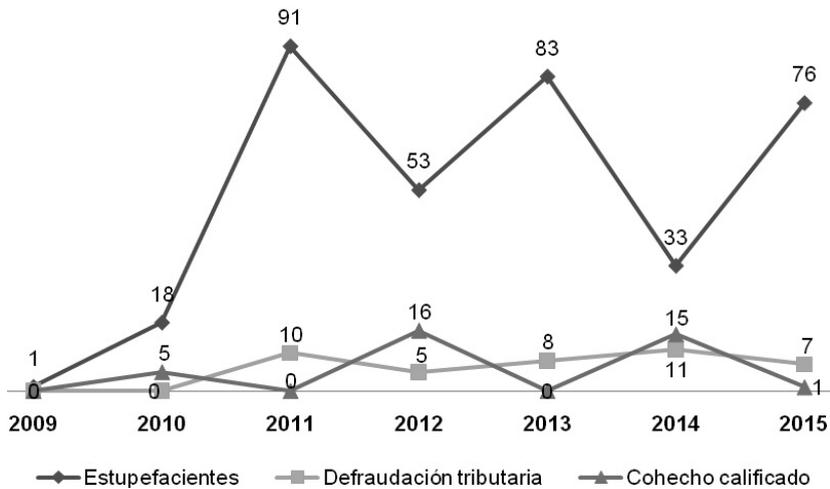


*Fuente: Elaboración propia con base en los informes (del 2009 al 2015) de la justicia penal especializada en crimen organizado. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

La distribución de los datos también puede reflejar (además del rubro criminal privilegiado por los grupos delictivos, supuestamente, por la renta criminal que deja) la focalización de las “políticas criminales”: combate a la producción, distribución y comercialización de sustancias psicoactivas ilegales. La información también puede señalar que la JCO se encuentra preparada jurídicamente y técnicamente para tratar delitos sobre sustancias psicoactivas ilegales, pero no tiene la misma capacidad para otros delitos como, por ejemplo, el lavado de activos.

Retomando el análisis estadístico, a pesar que el delito de estupefacientes es el único patrón regular del comportamiento del CO o del desempeño de la JCO, su evolución anual no muestra un comportamiento con distribución normal, más allá del tramo anual (2009-2011) de aprendizaje o adaptación de la nueva institución.

**Gráfica 5. Evolución de los tres principales delitos por persona sentenciados por la JCO. 2009-2015. Frecuencia Simple.**



*Fuente: Elaboración propia con base en los informes (del 2009 al 2015) de la justicia penal especializada en crimen organizado. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

En el año 2015, los cuatro principales PC por estupefacientes fueron la “negociación” de drogas ilegales (28,9%), la “asistencia a actividades de narcotráfico y suministro” (13,2%), la “importación y traslado” de sustancias psicoactivas ilegales (10,5%) y el “transporte” de drogas ilegales (10,5%). Agrupando las diversas modalidades sancionadas por la JCO se puede afirmar que la tercera parte de los delitos de estupefacientes se deben a la comercialización de sustancias psicoactivas y otra tercera parte a la distribución de drogas ilegales.

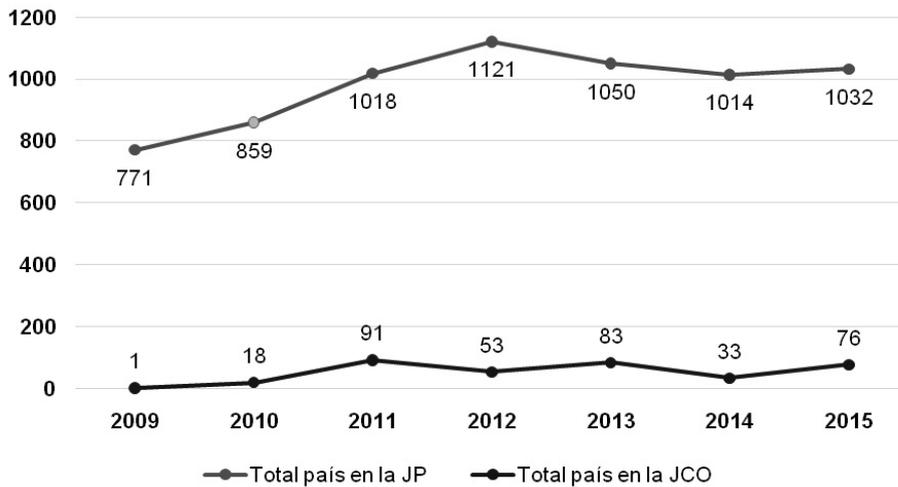
**Gráfica 6. Modalidades del delito de estupeficientes en el año 2015. Porcentaje.**



*Fuente: Elaboración propia con base en el informes 2015 de la justicia penal especializada en crimen organizado. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

Resulta propicio aclarar que la Ley de Estupeficientes<sup>38</sup> no solamente la aplica la JCO sino también, aunque en hechos delictivos con diferentes características, la JP. En este sentido, para dimensionar el problema de los grupos delictivos dedicados al mercado de las drogas ilegales y/o para evaluar el desempeño institucional de la JCO es interesante comparar el comportamiento de ambas justicias en relación con los delitos de estupeficientes. Dejando a un lado el período de adaptación de la JCO, desde el 2011 al 2015 los crímenes relacionados con drogas ilegales en la JP son, en promedio, 18 veces más que los sentenciados en la JCO.

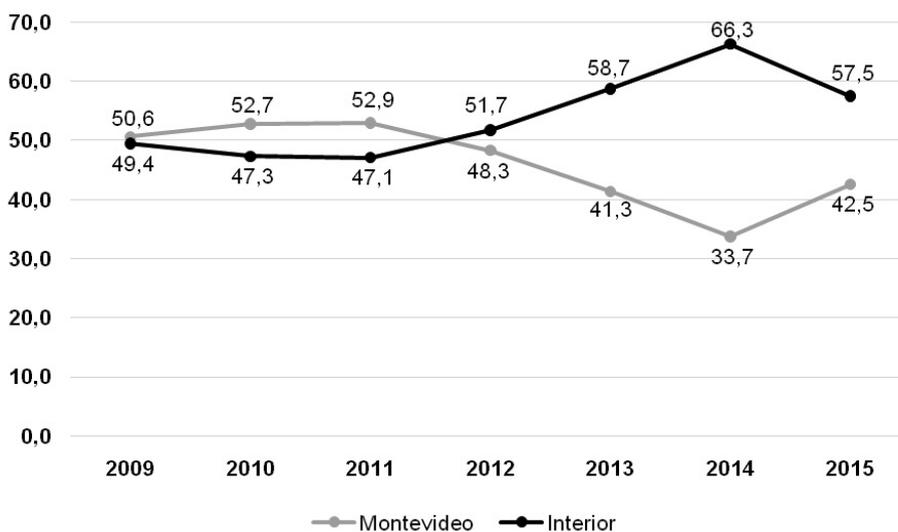
**Gráfica 7. Evolución de los delitos de estupefacientes en la JCO y la JP. 2009-2015. Frecuencia simple.**



*Fuente: Elaboración propia con base en los informes 2015 de la justicia penal dedicados a los procesos penales de la capital y el interior del país. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

Los delitos previstos en la Ley de Estupefacientes son, en promedio, el 9,6% en el total de los delitos sancionados por la JP entre los años 2009-2015. En los últimos años del período estudiado, dicho delito se encuentra en la tercera posición, detrás de las rapiñas y los hurtos (Poder Judicial, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009). Este dato refuerza la importancia del tráfico de drogas en el comportamiento delictivo uruguayo. Al observar el aporte regional (Montevideo y resto del país) del delito de estupefacientes en la JP resulta interesante la tendencia “tijera” que se forma en el cruce de las curvas de la próxima gráfica.

**Gráfica 8. Evolución de los delitos de estupefacientes en la JP según región. 2009-2015. Porcentaje.**



*Fuente: Elaboración propia con base en los informes 2015 de la justicia penal dedicados a los procesos penales de la capital y el interior del país. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial. Uruguay.*

Mientras en los primeros años de la serie Montevideo presenta, ligeramente, mayores guarismos que el resto del país, en el año 2012 se corta la tendencia porque los delitos de estupefacientes comienzan a crecer significativamente en el Interior desde el año 2011 alcanzando su pico en el 2014 al acaparar las dos terceras partes del total de los delitos juzgados por la JP. En el año 2015 las curvas de Montevideo y el Interior tienden a la media y se podría esperar en el futuro, quizás, una nueva tendencia de tipo tijera.

### **Respuestas a las preguntas de investigación y propuesta a futuro**

El trabajo se preguntó, por un lado, cuál fue la trayectoria legal de Uruguay en relación con las políticas mundiales sobre drogas llevadas adelante por NU y EUA, y, por otro, qué dimensión cuantitativa tiene el CO de las drogas ilegales en el país en el siglo XXI.

Respecto a la primera interrogante, se podría decir que el prohibicionismo en materia de drogas inicia, formalmente, en 1934 con la aprobación del Có-

digo Penal. Antes de ello existían algunas regulaciones sobre el acceso a ciertas sustancias psicoactivas, pero no una prohibición expresa y general. Las normativas sobre drogas en el Código Penal uruguayo se materializan después del “primer” movimiento internacional liderado por los EUA para imponer su política sobre drogas: conferencia sobre control de drogas en Shanghái de 1909, conferencia sobre control de drogas en La Haya de 1912, convención Internacional del Opio de 1912, convenios de Ginebra de 1925 y 1931 para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas. Esta relación será la constante en toda la trayectoria prohibicionista del país: las legislaciones nacionales en el siglo XX se aprobaron a posteriori de los impulsos internacionales.

En tiempos del régimen cívico-militar, uno de los períodos de control y prohibicionismo, en múltiples sentidos, más importante que tuvo el país, se aprobaron cuatro normativas significativas sobre drogas en tan sólo cinco años (1974-1979). Fue el régimen de facto quien incorporó a la legislación la “Convención Única sobre Estupefacientes” de 1961 y el “Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas” de 1971. Lo hizo sin ninguna discusión nacional sobre la política de drogas. Si bien el caso uruguayo no es un ejemplo evidente, es importante decir que las dictaduras militares de los años sesentas y setentas en América Latina, en el marco del Plan Cóndor, combatieron el tráfico de drogas porque significaba, para algunos movimientos de izquierdas, una fuente de financiamiento: “se utiliza el miedo al tráfico de drogas, en sustitución a las referencias a la amenaza comunista, como pretexto de enviar ayuda financiera y militar a otros regímenes subordinados” (Chomsky citado en Smith, 2001, 264). Actualmente, las políticas internacionales sobre drogas, orientadas por las políticas nacionales de los EUA, parecen haber sustituido la peligrosidad comunista por la amenaza terrorista. Para el país con la principal sociedad de consumo de, entre otras cosas, sustancias psicoactivas, la guerra “contra las drogas” ha sido, frecuentemente, una máscara para disfrazar sus propósitos de fondo.

En el año 2013, con la regularización de la “importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución” de marihuana, Uruguay dio, probablemente, el primer paso real y democrático contra las políticas prohibicionistas sobre drogas del siglo pasado. Este cambio de orientación en la política sobre drogas fue posible en un contexto nacional e internacional parcialmente favorable, con experiencias previas de diversas jurisdicciones en el mundo que flexibilizaron sus políticas sobre la marihuana.

En relación al CO, los crímenes de sustancias psicoactivas en Uruguay son el principal delito cometido por los grupos delictivos organizados y el tercer delito de significancia en el total de los delitos comunes sentenciados por la JP. De este modo, los delitos de drogas están entre los principales problemas criminológicos que enfrenta el país. Ahora bien, estas aseveraciones se realizan en el marco de un esquema de inteligibilidad metodológico que identifica problemas de medición en los indicadores utilizados; dificultades que no escapan a otras mediciones que intentan observar fenómenos sociales “esencialmente” elusivos, es decir, hechos sociales que por su “naturaleza” intentan no ser percibidos y registrados por la conformidad social (Ver ilustración 1). De esta forma, se deben leer los datos con cautela porque el sistema punitivo no capta todo el espectro delictivo destinado a las sustancias psicoactivas y porque, en parte, la magnitud del delito captado por el Estado puede razonablemente justificarse en términos del desempeño institucional (la capacidad de detección e investigación de la policía, la capacidad para resolver delitos sobre drogas ilegales de la justicia, la focalización de la política criminal en materia de sustancias psicoactivas, etc.).

Finalizo el artículo con el planteamiento de una línea de investigación a futuro. Los exiguos casos resueltos por la JCO en relación con el lavado de activos motivan realizar un estudio en profundidad sobre el tema. Los datos ponen en cuestión las sistemáticas presiones internacionales que tiene el Estado uruguayo (por ejemplo, de parte de la OCDE y el Departamento de Estado de EUA) para que intensifique sus controles en los orígenes y los mecanismos de legalización del dinero que entra al sistema financiero. Otra hipótesis a debatir es aceptar que Uruguay es una plaza atractiva para el lavado de activos y que los guardianes de la sociedad (justicia, policía) son “débiles” (estructura, organización, norma, recursos, formación, estrategia y técnica) para enfrentar este tipo de crimen complejo. Este escenario puede presentarse de forma real o ficticia –para continuar siendo un régimen financiero atractivo de inversiones– debido a la pobreza del Estado a falta de recursos naturales y una industria moderna que atraiga capitales. Estas y otras hipótesis tendrán que ser analizadas en el futuro si se quiere profundizar en el ángulo analítico que se propone.

## Referencias

---

- Agencia EFE. (4 de julio de 2016). *Preocupación por el tráfico de éxtasis de Europa a Argentina a través de Uruguay*. Recuperado de <http://www.efe.com/efe/america/cono-sur/preocupacion-por-el-trafico-de-extasis-europa-a-argentina-traves-uruguay/50000553-2976319> Consultado el 22/03/2017.
- Aller, G. (1998). Prevención y represión del crimen organizado en el Mercosur. *Revista de la Facultad de Derecho*, (14), 151-162.
- Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del Estado? *Cuadernos de antropología social*, (27), 53-62.
- Astorga, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares*. Ciudad de México: Tusquets.
- Astorga, L. (2015). *Drogas sin fronteras*. Ciudad de México: Debolsillo.
- Astorga, L. (2016). *El siglo de las drogas*. Ciudad de México: Debolsillo.
- Bergara, M. (2011). Uruguay: cooperación internacional y combate al lavado de dinero. *Conferencia presentada en CADE – El País*. Uruguay.
- Buscaglia, E. (2016). *Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional*. Ciudad de México: Debate.
- Casacuberta, C., Gerstenblüth, M. y Triunfo, P. (2012). Aportes del análisis económico al estudio de las drogas. En *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas* (pp. 11-36). Montevideo: CSIC.
- Cervini, R. (2008). Los procesos de lavado de dinero, aspectos conceptuales, estructurales y jurídicos. En G. Aller (coord.). *Estudios de Criminología* (pp. 127-147). Montevideo: Carlos Álvarez.
- Cohen, S. (1972). *Folk Devils and Moral Panics. The creation of the Mods and Rockers*. London: MacGibbon & Kee.

- Connelly, M. (1990). Comercio y consumo de opio en China. *Estudios de Asia y África*, 5(3), 384-423.
- Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), 19-52.
- Diario La Nación. (5 de enero de 2017). *Drogas a través de la hidrovía*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1973088-drogas-a-traves-de-la-hidrovia>
- Diario El Economista. (15 de enero de 2016). *En 15 años, 7 gobernadores ligados a la corrupción y la delincuencia*. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/01/15/15-anos-7-gobernadores-ligados-corrupcion-delincuencia-organizada>
- El Comercio. (24 de agosto de 2009). *Investigan nueva ruta de la droga a Europa vía Argentina y Uruguay*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/mundo/europa/investigan-nueva-ruta-droga-europa-via-argentina-uruguay-noticia-332461>
- El Espectador. (1 de febrero de 2017). *En “primeras etapas” Código de Proceso Penal “puede funcionar peor que el actual”*. Recuperado de <http://www.espectador.com/sociedad/347052/en-primera-etapas-codigo-de-proceso-penal-puede-funcionar-peor-que-el-actual>
- Fraga, A. (2011). Prevención de lavado de activos en operaciones de comercio exterior. *3ª Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República: Uruguay*.
- Franco, M. (2011). Los delitos tributarios y el lavado de dinero. *Revista de la Facultad de Derecho*, (30), 143-151.
- Garat, G. (2013). *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

- Garibotto, G. (2011). Prisons and drugs in Uruguay. En P. Metaal y C. Youngers, *Systems overload. Drug laws and prisons in Latin America* (pp. 81-87). Amsterdam / Washington: Transnational Institute y Washington Office on Latin America.
- Garland, D. (2008). On the concept of moral panic. *Crime Media Culture*, 4(1), 9-30.
- Garzón, B. (2016). *Operación Cóndor. 40 años después*. Buenos Aires: Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH). UNESCO.
- González, J. L. (2010). Control y prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Ley N° 18494. *Revista de la Facultad de Derecho*, (29), 137-159.
- JIFE (2017). *Informe 2016*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Ladra, A. (2000). *Narcos en el Uruguay. Lilo, Clavijo, Bocha y la Operación Campanita*. Montevideo: Sudamericana.
- Langón, M. (2016). Crítica al sistema penal: ¿otros principios penales para el crimen organizado? *Revista CADE: doctrina y jurisprudencia*, 37(8), 31-34.
- Langón, M. (1998). Problemática del crimen organizado y lavado de dinero en el Mercosur. *Revista de la Facultad de Derecho*, (13), 20-33.
- Maldonado, S. (2012). Cultivos ilícitos, territorios y drogas en Latinoamérica: perspectivas comparadas. *DILEMAS: Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, 5(4), 569-595.
- Maldonado, S. (2010). *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*. Michoacán: El Colegio de Michoacán.

- Morás, L. E. (2016) Crimen organizado, delincuentes racionales y los nuevos modelos de política criminal. *Espacio Abierto del CEIJ*, (24), 9-19.
- Naciones Unidas (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York: UNODC.
- Notable Names Databas (s.d.). Recuperado de <http://www.nndb.com/people/230/000117876/>
- OUD. (2012). *Indicadores de control de la oferta*. Montevideo: JND.
- Pegoraro, J. (2002) El eslabón perdido: teoría sociológica y delito organizado. *Encrucijadas*, (19).
- Pesce, E. (2011). La legislación sobre crimen organizado, ¿vulneración de derechos por “razones de interés general”? *Revista de Derecho Penal (Segunda época)*, (19), 75-86.
- Piñeyro, J. L. (2012). El ¿saldo? de la guerra de Calderón contra el narcotráfico. *El Cotidiano*, (173), 5-14.
- Poder Judicial (2015). *Informes del 2009 al 2015 de la justicia penal especializada en crimen organizado y de la justicia penal*. Departamento de Estadística. División Planeamiento y Presupuesto. Uruguay. Recuperado de <http://www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas/134-estadisticas/272-juzgados.html>
- Revista Caras y Caretas. (23 de agosto de 2016). *Corte creará dos nuevos Juzgados de Crimen Organizado*. Recuperado de <http://www.carasycaretas.com.uy/corte-creara-dos-nuevos-juzgados-crimen-organizados/>
- Smith, N. (2001). *Chomsky. Ideas e ideales*. Madrid: Cambridge University Press.
- Soba, I. (2013). El proceso relativo al crimen organizado en Iberoamérica: relato del crimen organizado en la República Oriental del Uruguay. *Revista uruguaya de derecho procesal*, (2), 161-172.

The U.S. National Archives and Records Administration (s.d.). Recuperado de <https://www.archives.gov/education/lessons/volstead-act/>

Thoumi, F. (2015). *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Trejos Rosero, L. F. (2015). El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera. Una aproximación desde la categoría de área sin ley. *Estudios fronterizos, Nueva Época*, 16(31), 39-64.

U.S Department of State (a) (s.d.). Recuperado de <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/vol2/222956.htm>

U.S Department of State (b) (s.d.). Recuperado de <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol2/253439.htm>

Veiga, Á. (1995). *Narcotráfico: la conexión uruguaya*. Montevideo: La República.

Westerville Public library (s.d.). Recuperado de <http://www.westervillelibrary.org/AntiSaloon/>

## Normas

---

Uruguay. Ley N° 8.947. Acuerdos internacionales. Aprobación de la convención de estupefacientes. Diario Oficial, 15 de mayo de 1933.

Uruguay. Ley N° 9.414, Código Penal. Diario Oficial, 7 de julio de 1934.

Uruguay. Ley N° 9.692, Importación de Estupefacientes. Diario Oficial, 21 de setiembre de 1937.

Uruguay. Ley N°14.222, Convenios internacionales. Se aprueba la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, celebrada en la sede de las Naciones Unidas. Diario Oficial, 23 de julio de 1974.

- Uruguay. Ley N° 14.294, Ley de estupefacientes. Listas I y II de la Convención Única de Nueva York. Lista I sobre sustancias sicotrópicas Viena. Medidas contra el comercio ilícito de drogas. Diario Oficial, 11 de noviembre de 1974.
- Uruguay. Ley N° 14.369, Aprobación de acuerdo internacional - drogas - estupefacientes – narcóticos. Diario Oficial, 22 de mayo de 1975.
- Uruguay. Ley N° 14.898, Aprobación de acuerdo internacional - estupefacientes – psicotrópicos. Diario Oficial, 20 de junio de 1979.
- Uruguay. Ley N° 15.738, Convalidación de los actos legislativos dictados por el Consejo de Estado desde el 19 de diciembre de 1973 hasta el 14 de febrero de 1985, excepto las declaraciones de nulidad y las derogaciones que se determinan. Diario Oficial, 22 de marzo de 1985.
- Uruguay. Ley N° 16.579, Aprobación de acuerdo internacional - estupefacientes. Diario Oficial, 19 de octubre de 1994.
- Uruguay. Ley N° 17.016, Estupefacientes. Diario Oficial, 18 de octubre de 1998.
- Uruguay. Ley N° 17.343, Delitos, estupefacientes. Drogas. Diario Oficial, 1 de junio de 2001.
- Uruguay. Ley N° 17.835, Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo. Diario Oficial, 29 de setiembre de 2004.
- Uruguay. Ley N° 18.026, Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Diario Oficial, 4 de octubre de 2006.
- Uruguay. Ley N° 18.172, Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2006. Diario Oficial, 7 de setiembre de 2007.

Uruguay. Ley N° 18.362, Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2007. Diario Oficial, 15 de octubre de 2008.

Uruguay. Ley N° 18.390, Fiscalías letradas nacionales en materia penal con especialización en crimen organizado y fiscalía letrada departamental. Diario Oficial, 31 de octubre de 2008.

Uruguay. Ley N° 18.401, Carta orgánica del Banco Central del Uruguay. Diario Oficial, 13 de noviembre de 2008.

Uruguay. Ley N° 18.514, Juzgados letrados de primera instancia en materia penal con especialización en crimen organizado. Diario Oficial, 15 de julio 2009.

Uruguay. Ley N° 18.719, Presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones. Ejercicio 2010-2014. Diario Oficial, 5 de enero de 2011.

Uruguay. Ley N° 19.007, Modificación de disposiciones del Código Penal, sobre delitos de funcionarios públicos y determinadas actividades delictivas relacionadas con todas las formas de cocaína incluida la pasta base de cocaína. Diario Oficial, 28 de noviembre de 2012.

Uruguay. Ley N° 19.172, Marihuana y sus derivados. Diario Oficial, 7 de enero de 2014.

Uruguay. Ley N° 19.276, Aprobación del Código Aduanero. Diario Oficial, 25 de setiembre de 2014.

Uruguay. Ley N° 19.355. Presupuesto Nacional. Período 2015-2019. Diario Oficial, 30 de diciembre de 2015.

Uruguay. Decreto 446/1993, Represión del tráfico ilícito de drogas. Diario Oficial, 25 de octubre de 1993.

Uruguay. Decreto 463/988, Creación de la Junta Nacional de Drogas. Diario Oficial, 25 de julio de 1998.

Uruguay. Decreto 251/994, Integración de la Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas - Estupefacientes. Diario Oficial, 13 de junio de 1994.

Uruguay. Decreto 256/992, Armada Nacional. Diario Oficial, 4 de setiembre de 1992.

Uruguay. Decreto 398/999, Estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica. Diario Oficial, 23 de diciembre de 1999.

Uruguay. Decreto 346/999, Política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas. Represión del narcotráfico y delitos conexos. Junta Nacional de Drogas. Diario Oficial, 5 de noviembre de 1999.

Uruguay. Decreto 170/00, Modificación de la integración de la Junta Nacional de Drogas. Diario Oficial, 14 de junio de 2000.

Uruguay. Decreto 242/00. Junta Nacional de Drogas. Modificaciones. Diario Oficial, 31 de agosto de 2000.

Uruguay. Decreto 245/07, Creación de comisión coordinadora contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Diario Oficial, 2 de julio de 2007.

Uruguay. Decreto 239/2009, Reglamentación y creación de la Secretaria Nacional Antilavado de Activos. Diario oficial, 27 de mayo de 2009.

## Notas

<sup>1</sup> El ejemplo paradigmático de la coyuntura prohibicionista de los EUA es la Volstead Act o ley seca de 1919. Ver The U.S. National Archives and Records Administration.

<sup>2</sup> Ver Drug Library(a). Recuperado de <http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/cu/cu8.html>

<sup>3</sup> Ver Drug Library(b). Recuperado de <http://www.druglibrary.org/schaffer/history/e1910/harrisonact.htm>

<sup>4</sup> Las bases de la DSN se originaron después de la segunda guerra mundial, en el contexto de la guerra fría. Los antecedentes más importantes de la DSN en América Latina son los siguientes. En 1947 se plasmó el “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR) que consistió en una alianza, dirigida por EUA, para la defensa continental. Un año después, en 1948, se creó la Organización de los Estados Americanos (OEA) como articuladora jurídica y política de los países del hemisferio americano. Más adelante, en 1951 EUA aprobó la “Ley de Seguridad Mutua” para brindar ayuda militar, económica y técnica a los “países amigos” con el objetivo de defender sus intereses nacionales. En 1952 EUA se establecen los “Programas de Ayuda Militar”, proyecto que fue reemplazado por la “Ley de Asistencia Exterior” de 1961. En este marco político, en 1960 tiene lugar la “Conferencia de Ejércitos Americanos” y en 1961 la “Conferencia de Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas”, ambos encuentros se realizaron en Panamá. Entre 1950 y 1998 EUA capacitó a unos 125.000 militares de América Latina y el Caribe, casi la mitad de ellos pasó por las bases militares de ese país en Panamá (Garzón, 2016).

<sup>5</sup> Se habla de estupefacientes cuando se sigue la clasificación estadística uruguaya que se basa en la normativa nacional (Ley de Estupefacientes). Esta noción es restrictiva dado que estrictamente reconoce sólo unos tipos concretos de drogas. Por esa razón se habla de sustancias psicoactivas o sustancias psicotrópicas ya que son las “expresiones más neutras y descriptivas para referirse a todo el grupo de sustancias, legales e ilegales, de interés para la política en materia de drogas” (OMS, 1994, 58). Organización Mundial de la Salud (1994) Glosario de términos de alcohol y drogas. Madrid: Gobierno de España.

<sup>6</sup> Aunque no abordan el CO, también existen varios trabajos nacionales sobre drogas desde el punto de vista de la salud sobre prevención y efectos, así como estudios sociológicos, antropológicos, comunicacionales y de la psicología social que abordan el consumo, las políticas de drogas, los medios, etc.

<sup>7</sup> El estudio de las leyes del año 2017 cubre hasta la fecha de presentación del presente artículo.

<sup>8</sup> Como todo fenómeno de estudio ilegal, sumado a la planificación y complejidad del crimen organizado tráfico de drogas, la observación metodológica es menos accesible que otros fenómenos ilegales (como puede ser un robo) y todavía más restringida que un hecho conforme al orden social.

<sup>9</sup> Para cada Ley citada en el texto aparece la fecha de promulgación. La fecha de publicación en el Diario Oficial se señala en la bibliografía.

<sup>10</sup> El subrayado es del autor para distinguir las diferencias entre la legislación nacional y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> Agencia EFE. Nota publicada el 4 de julio de 2016. El Comercio. Nota publicada el 24 de agosto de 2009.

<sup>13</sup> Diario La Nación. Nota publicada el 5 de enero de 2017.

<sup>14</sup> “El término se refiere normalmente a los opiáceos u opioides, que se denominan analgésicos narcóticos. En el lenguaje corriente y en la jerga legal, suele utilizarse de forma imprecisa para referirse a las drogas ilegales, sean cuales sean sus propiedades farmacológicas” (OMS, 1994).

<sup>15</sup> “La primera convención sobre drogas de las Naciones Unidas se llama “Convención única de 1961 sobre Estupefacientes”, a pesar de que en ella se establecen regulaciones para muchas drogas que no son estupefacientes, como la cocaína que es un estimulante” (Thoumi, 2015,183-184).

<sup>16</sup> Diario El Economista. Nota publicada el 15 de enero de 2016.

<sup>17</sup> Muchos campesinos no han podido reconvertir su producción en función de los ciclos del mercado agrícola. Otros, que en algún momento fueron ayudados por el Estado, no han podido mantenerse en la actividad económica sin

la colaboración del Estado.

<sup>18</sup> Ver U.S Department of State (a).

<sup>19</sup> Ver U.S Department of State (b).

<sup>20</sup> El Espectador. Nota publicada el 1 de febrero de 2017.

<sup>21</sup> Revista Caras y Caretas. Nota publicada el 23 de agosto de 2016.

<sup>22</sup> Otros rubros del crimen organizado son los delitos asociados a obras de arte, armas de fuego, órganos de personas y animales, piedras preciosas, mercancías (vestimenta, bebidas, tabaco, autos, etc.).

<sup>23</sup> OUD. (2012). Indicadores de control de la oferta. JND. Uruguay.

<sup>24</sup> Este decreto cambió el nombre de la institución a lo que actualmente se conoce como JND.

<sup>25</sup> Ver: <http://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Lavado-de-Activos.aspx> Consultado el 13/03/2017.

<sup>26</sup> La Egmont group se creó en 1995 como resultado de la reunión de varias agencias gubernamentales y organizaciones internacionales en Bruselas, en el palacio Egmont-Arenberg. A la fecha está integrada por 152 unidades de inteligencia financiera con el fin de combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Ver: <https://www.egmontgroup.org/> Consultado el 13/03/2017.

<sup>27</sup> En parte, los gobiernos de la época de EUA concebían que la “amenaza comunista” se financiaba con dinero del mercado ilegal de las drogas. Como dice Noam Chomsky, “cuando Colombia pidió al gobierno de los Estados Unidos que instalara un radar para que pudiera interceptar a los traficantes de drogas (...) el radar se instaló donde su única función era controlar a Nicaragua y a los sandinistas” (Chomsky citado en Smith, 2001,264).

<sup>28</sup> La Operación Gladio, inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, llevada adelante por la Central Intelligence Agency (CIA) y la Secret Intelligence Service (más conocida como MI6), y la Operación Fénix en 1965, implementada por la CIA en el sudeste asiático, fueron los antecedentes más importantes de la Operación Cóndor. Además de la CIA, en la Operación Cóndor participaron la Organización Armada Secreta (OAS), veteranos franceses de la guerra en Argelia, y figuras claves de los ejércitos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Stella Calloni en Garzón, 2016).

<sup>29</sup> “La Operación Cóndor fue un acuerdo multilateral entre las dictaduras de seguridad nacional del Cono Sur dentro del sistema continental de contrainsurgencia promovido por los Estados Unidos. En noviembre de 1975, Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay firmaron un pacto que permitía a sus fuerzas de seguridad coordinar la represión contra los exiliados políticos del Cono Sur por fuera de sus fronteras nacionales y atentar contra destacados dirigentes con influencia en la opinión pública internacional, incluso en Europa y Estados Unidos. A los países miembros iniciales, se sumó al poco tiempo Brasil, quien había asistido como observador. Posteriormente, adhirieron Ecuador y Perú, aunque con una participación más esporádica” (Garzón, 2016, 83).

<sup>30</sup> La pasta base de cocaína es un “Producto obtenido de las hojas de la coca durante el primer paso del proceso de extracción de la cocaína. Contiene sulfato de cocaína al 50%-90% e impurezas tóxicas, tales como queroseno y ácido sulfúrico” (OMS, 1994, 47).

<sup>31</sup> A la fecha, abril de 2017, el autocultivo, los clubes de cultivo y la producción estatal de la marihuana están funcionando. La comercialización estatal no ha comenzado, todavía se ajusta la operativa.

<sup>32</sup> Me refiero a la producción estatal y su comercialización en las farmacias adheridas al programa en todo el país.

<sup>33</sup> Al momento de realizar el artículo, los informes disponibles públicamente van del 2009 al 2015.

<sup>34</sup> Claro que el desempeño institucional de la justicia depende de otros factores como, por ejemplo, la investigación policiaca para el relevamiento de las pruebas.

<sup>35</sup> Precisamente es un estancamiento levemente oscilatorio entre 107 y 152 casos entre los años 2011 y 2015.

<sup>36</sup> Entiendo que el inicio de una nueva institución puede captar o no la atención de quienes pueden utilizar sus servicios y del público en general. En este marco, la frecuencia de asuntos iniciados puede ser muy alta cuando capta la atención y muy baja cuando no capta la atención de quienes pueden usar el servicio (policías, abogados, etc.). En cualquiera de los dos casos, en los primeros años de una institución, la tendencia es atípica y se va regularizando a medida que pasa el tiempo debido al conocimiento, la experiencia y la naturalización que se va haciendo de la institución. Esto es, en mi opinión, lo que evidencian los datos de los primeros años de los asuntos iniciados.

<sup>37</sup> Estructura organizativa, planificación, tipos de delitos, redes de contacto, etc.

<sup>38</sup> Ley 17016 del 22 de octubre de 1998, norma que modificó la Ley 9692 del 11 de julio de 1974. Ver más en el apartado dedicado a las leyes del crimen organizado.