

SESIONES ORDINARIAS
2016
ORDEN DEL DÍA N° 533

Impreso el día 7 de septiembre de 2016

Término del artículo 113: 16 de septiembre de 2016

**COMISIONES DE SEGURIDAD INTERIOR
Y DE PREVENCIÓN DE ADICCIONES Y CONTROL
DEL NARCOTRÁFICO**

SUMARIO: Consejo Federal de Precursores Químicos como órgano asesor de la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Precursores Químicos. Creación. (68-S.-2016.)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Seguridad Interior y de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea el Consejo Federal de Precursores Químicos como órgano asesor de la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Precursores Químicos creado por la ley 26.045; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 1° de septiembre de 2016.

Luis A. Petri. – Alejandro Abraham. – Waldo E. Wolff. – Cornelia Schmidt Liermann. – Santiago N. Igon. – Mayra S. Mendoza. – Daniel R. Kroneberger. – Hugo M. Marcucci. – Samanta M. C. Acerenza. – Eduardo P. Amadeo. – Alicia M. Ciciliani. – Gabriela B. Estévez. – Josefina V. González. – Martín O. Hernández. – Anabella R. Hers Cabral. – Silvia A. Martínez. – Verónica E. Mercado. – Miguel Nanni. – José L. Patiño. – Julio C. A. Raffo. – Claudia M. Rucci. – Fernando Sánchez. – Gustavo A. Valdés. – Sergio J. Whisky.

En disidencia parcial:

Mónica Litz. – Horacio F. Alonso. – Berta H. Arenas. – Ana I. Copes. – Alejandro A. Grandinetti.

Buenos Aires, 10 de agosto de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Créase el Consejo Federal de Precursores Químicos como órgano asesor de la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Precursores Químicos creado por ley 26.045.

Art. 2° – El Consejo Federal de Precursores Químicos tendrá por funciones:

- a) Analizar cuestiones referidas a los contenidos de las listas de sustancias y productos químicos establecidos en los artículos 24 y 44 de la ley 23.737; en adelante denominados precursores químicos a todos los efectos de esta ley;
- b) Realizar propuestas respecto de los precursores químicos que deben integrar las listas aludidas en el apartado precedente;
- c) Confeccionar informes e investigaciones que indaguen respecto de la dinámica, evolución y surgimiento de nuevos precursores químicos y mezclas;
- d) Construir y mantener actualizado un mapa federal que caracterice regionalmente los principales aspectos de las problemáticas vinculadas a la producción, comercialización y distribución de precursores químicos;

- e) Diseñar y proponer la implementación de políticas públicas en la materia de su competencia;
- f) Proponer normativa, protocolos, procedimientos y mecanismos tendientes a mejorar el control de la producción, comercialización y distribución de precursores químicos.

Art. 3° – El Consejo Federal de Precursores Químicos funcionará en el ámbito de la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Precursores Químicos y estará integrado por los siguientes miembros:

1. La autoridad de aplicación del Registro Nacional de Precursores Químicos, en calidad de presidente.
2. Los ministros de seguridad o equivalentes de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A pedido de alguno de sus miembros y a los fines de tratar alguna problemática en particular, podrán convocarse a participar de las reuniones del Consejo Federal de Precursores Químicos a funcionarios públicos nacionales y provinciales y referentes de la materia cuya concurrencia resulte de interés. Podrán participar, entre otros:

- a) Representantes del Ministerio de Salud de la Nación y sus pares provinciales;
- b) Miembros de las fuerzas de seguridad federales;
- c) Representantes de universidades nacionales;
- d) Colegios profesionales de farmacéuticos y bioquímicos;
- e) Las cámaras empresarias y organizaciones sindicales de sectores relacionados con la producción, distribución y comercialización de precursores químicos.

Art. 4° – La presidencia del Consejo Federal de Precursores Químicos tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Convocar y dirigir las reuniones del Consejo Federal de Precursores Químicos;
- b) Aprobar la participación en las reuniones del consejo de los funcionarios o representantes que sean solicitados conforme lo establecido en el segundo párrafo del artículo 3° de esta ley;
- c) Hacer conocer los informes, análisis y conclusiones que tengan tratamiento en las reuniones del consejo.

Art. 5° – El Consejo Federal de Precursores Químicos deberá reunirse como mínimo dos (2) veces al año.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

GABRIELA MICHETTI.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LA SEÑORA DIPUTADA ANA COPEs

Señor presidente:

Me dirijo a usted con el fin de manifestar mi disidencia parcial al dictamen de mayoría de las comisiones de Seguridad Interior y de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico.

El problema de la narcocriminalidad ha de ser uno de los problemas que más angustia y preocupa a la sociedad argentina. La relevancia de los proyectos en discusión no está puesta en duda. Al contrario, celebramos que esta Cámara de Diputados avance firmemente en proyectos que buscan dar una respuesta y brindar más herramientas para contribuir a la persecución penal de estos fenómenos. El avance de la narcocriminalidad en el país ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con más y mejores herramientas para su persecución. El desafío que el Estado hoy tiene es poder atender al crecimiento incesante del mercado de drogas.

El narcotráfico, o la narcocriminalidad es una de las expresiones más complejas de la delincuencia organizada. Se trata del comercio ilegal de drogas psicoactivas en grandes cantidades. El proceso (que comienza con el cultivo de las sustancias, sigue con la producción y finaliza con la distribución y la venta) puede ser realizado por diversas organizaciones ilícitas que se especializan en distintas partes de la cadena delictiva.

Una evaluación detallada de la literatura particularmente estadounidense y europea sobre el tema en cuestión revela un hecho inicial obvio, pero no por ello menos trascendental: en la medida en que existan bienes y servicios demandables por el público y que, sin embargo, permanezcan prohibidos o sean declarados ilegales, siempre existirán los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que prosperen modalidades de criminalidad. El argumento apunta a poner de relieve la naturaleza política que encierra el prohibicionismo. En esa dirección y desde una perspectiva de economía política, lo crucial es observar quién gana qué, cuánto y cómo a nivel nacional e internacional. Es decir esclarecer la distribución de ganadores y perdedores, de beneficios y costos, de ventajas y desventajas, de poder e influencia que se produce no sólo con la prohibición, sino también con el establecimiento y consolidación de formas de criminalidad organizada.¹

El problema del mercado de drogas (fabricación, comercialización y consumo) es un tema que preocupa a todos los países del mundo, y al que se le destinan enormes esfuerzos internacionales. La Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito organiza año tras año un informe mundial que da cuenta del estado

¹ Tokatlian J. G. (1999) "Anotaciones en torno al crimen organizado, la seguridad nacional y la política internacional en relación al tema de las drogas psicoactivas: una aproximación conceptual a partir de la experiencia Colombia", *Documento de trabajo*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

de situación respecto a las drogas más relevantes del mercado. Todos los países miembros contribuyen enviando datos locales para la realización del mismo. Las conclusiones principales de su último informe señalan una supuesta “estabilidad” en el mercado de drogas, aunque registran interesantes aumentos en algunas de ellas. Este punto, lejos de implicar una mejoría, da cuenta del fracaso de la política desarrollada hasta el momento de combate al mercado. Un mercado que permanece estable es claramente un mercado que ha logrado consolidarse.

Uno de los mayores inconvenientes político-criminales deviene justamente del modo de analizar el problema de la criminalidad y su control, hecho que influye de manera directa en la eficacia de las políticas de seguridad y de persecución penal.

Por razones históricas –que se han ido convirtiendo en razones burocráticas– la política criminal se enfoca en casos y personas. Sin duda, el análisis de casos y personas tiene diversas utilidades, pero resulta a todas luces insuficiente para orientar el diseño de políticas públicas generales, y constituye una visión equivocada del fenómeno criminal, toda vez que deja fuera del análisis la regularidad social que se esconde siempre detrás de todo fenómeno. La eficacia de cualquier política criminal o de seguridad, depende de su capacidad de reconocer, identificar y modificar esa regularidad social.²

En este sentido, debe señalarse que pocos son los documentos públicos que reconstruyen las características del mercado delictivo: sus dimensiones, sus referencias geográficas, sus componentes, sus niveles de organización, la relación con el Estado, etcétera.

Los organismos internacionales especializados en estas temáticas dan cuenta de que, a excepción del *cannabis* o marihuana y sus derivados, la producción de casi todas las drogas ilícitas requiere de productos químicos para ser transformadas hasta su forma final (drogas “orgánicas”) o son, directamente, el producto de una síntesis química entre distintos componentes químicos (drogas sintéticas o “de diseño”). La cocaína, por ejemplo, es un alcaloide que se encuentra puro dentro de la hoja de coca y mediante un proceso que requiere de varios productos químicos (ácido sulfúrico, acetona, permanganato de potasio, etcétera) es extraído hasta su forma final en cocaína (clorhidrato de cocaína). El desvío de productos químicos y el tráfico de drogas se manifiesta en estrecha relación con la corrupción, con la violencia social y delinencial, debilita a los Estados, generando una espiral de inseguridad, delitos y pobreza.

Sin la presencia de estas sustancias químicas, de los precursores, obviamente no se pueden fabricar las drogas. Es por este motivo que la comunidad internacional

reconoce que el control de los precursores es una herramienta clave en la persecución de la narcocriminalidad y que, sumada a otras medidas, tiene como sentido evitar directamente la producción de drogas ilícitas.

Desde este lugar, la relevancia que adquiere el diseño de una política de control y fiscalización del mercado legal resulta central a la hora de proyectar posibles efectos sobre la política criminal. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de Naciones Unidas recuerda ya en sus informes a la fiscalización como condición previa a la prevención eficaz de la desviación.³ No caben dudas de que el diseño y la ejecución de una política de control y fiscalización del mercado legal de precursores químicos, es condición necesaria para contar con una eficaz prevención de desvíos hacia el mercado ilegal. En este marco, los organismos responsables del control y la fiscalización adquieren enorme relevancia. Y este es un punto sobre el cual aún nos debemos en esta Cámara un debate pendiente.

En el año 2005, el Congreso de la Nación sancionó la ley 26.045, de creación del Registro de Precursores Químicos en cumplimiento con el artículo 44 de la propia ley 23.737, que indica que “Las empresas o sociedades comerciales que produzcan, fabriquen, preparen, exporten o importen sustancias o productos químicos autorizados y que por sus características o componentes puedan ser derivados ilegalmente para servir de base o ser utilizados en la elaboración de estupefacientes, deberán inscribirse en un registro especial que funcionará en la jurisdicción que determine el Poder Ejecutivo nacional y que deberá mantenerse actualizado mediante inspecciones periódicas a las entidades registradas. En este registro deberán constar la producción anual, las ventas, su destino geográfico y uso, así como todos los datos necesarios para ejercer su adecuado control, tanto en las etapas de producción para ejercer su adecuado control, como de comercialización de las sustancias o productos y su ulterior utilización.”

El RENPRE ha ido viendo alterada su dependencia orgánica en función de la correcta separación entre las políticas de consumos problemáticos y las de persecución del narcotráfico. Ha sido una correcta decisión del Poder Ejecutivo haber traspasado el RENPRE a la esfera del Ministerio de Seguridad, decisión que había quedado relegada por parte del gobierno anterior. Varios y numerosos proyectos se habían presentado en esta Cámara solicitando esto mismo. No obstante, queda aún pendiente dotar de institucionalidad al RENPRE y revestirlo de la autoridad y recursos necesarios para que pueda cumplir acabadamente con el rol que tiene asignado.

La relevancia de los mecanismos de control en el diseño de una política criminal inteligente y estratégica

2 Binder, A. (2009) “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en: Kessler comp. *Seguridad y ciudadanía*. Buenos Aires, Edhasa.

3 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2015). “Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”, Naciones Unidas.

es central. Dentro de las funciones y la misión asignada al registro se destaca: “Mantener un registro completo, fidedigno y actualizado de toda persona física o de existencia ideal o cualquier tipo asociativo o societario, con o sin personería jurídica que tengan, utilicen, produzcan, fabriquen, elaboren, envasen, reenvasen, extraigan, preparen, transporten, trasborden, almacenen, comercialicen, exporten, importen, distribuyan o realicen cualquier tipo de transacción con sustancias o productos químicos autorizados y que por sus características o componentes puedan servir de base o ser utilizados en la elaboración de estupefacientes, como así también ejercer el control de estas actividades”. Sin embargo, el RENPRE no cuenta hoy en día con un diseño acorde, ni con los recursos necesarios para cumplir con la misión y las funciones asignadas. En este sentido cabe hacer una revisión del diseño institucional del registro, de su sistema de financiamiento y especialmente de su sistema de administración.

No se puede seguir avanzando en una política integral de control del mercado de precursores si no se definen estructuras institucionales acordes a las nuevas demandas. Para ello es absolutamente necesario modificar el precario sistema de financiamiento que tiene actualmente el registro. No podemos tener un organismo responsable de diseñar una política de control de la proliferación de precursores químicos financiándose de la venta de los mismos. Es absolutamente necesario que tenga para sí una partida presupuestaria propia. Bajo el sistema de financiamiento actual, el RENPRE depende para su funcionamiento de lo que percibe por venta de formularios y tasas; supeditar el control a esta necesidad básica de supervivencia es ciertamente preocupante. Ello se desprende de la resolución 270 del Ministerio de Seguridad de la Nación, con fecha del 23 de junio de 2016, en la que se indica la necesidad de elevar las tasas y valores de los formularios para poder cumplir con las funciones que desempeña el registro. Allí se señala que mediante el fondo administrado por el ente cooperador “deben cubrirse los costos producidos por el suministro de elementos y servicios, y sufragarse los gastos e inversiones que demanden las prestaciones que constituyen el objeto de cooperación técnica y financiera, tanto en forma directa como indirecta”. Este esquema heredado del gobierno anterior debe ser revertido. Discutir una política seria y eficaz del control de los precursores químicos que atienda a la detección de desvíos hacia el mercado ilegal requiere una revisión profunda de este sistema.

A partir de la sanción de la ley 25.363 se habilitó a la entonces Sedronar a concertar convenios de cooperación técnico-financiera con privados para el cumplimiento de las funciones del registro. La lógica de los entes cooperadores, enmarcados en la ley 23.283, permite que el Estado nacional deje en manos de privados la administración de algunas de sus dependencias. En estos casos, la relevancia de la política exige que se revise seriamente este esquema. A semejanza de lo que acontecía con el ex RENAR, el RENPRE queda también por fuera de las obligaciones propias de todo

organismo público. Cabe recordar en este sentido el informe que elaboró la Procuraduría del Tesoro nacional en ocasión del intento de auditoría que llevó adelante la AGN en el año 2012 de los registros, entre ellos el RENAR, que, vale la aclaración, estaba en manos del mismo ente cooperador que mantiene aún hoy convenio con el RENPRE, la Asociación Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca (Aicacyp). Allí se reconoce que la situación de los registros amparados bajo los esquemas de los entes cooperadores se encuentra en una esfera extrapresupuestaria.

“Pocas son las causas que justifican que sea el propio Estado el que cree estructuras u organizaciones paralelas a él, financiadas con fondos públicos bajo la pantalla de recursos parafiscales, al solo efecto de eludir los controles que la ley impone a toda organización pública, en especial en materia de ejecución presupuestaria y contrataciones públicas.”⁴

La característica principal de los entes cooperadores es justamente su exclusión del presupuesto general y del patrimonio del Estado.⁵ Hablamos de un tercero privado que cumple funciones públicas. Su creación fue sostenida bajo argumentos de eficiencia en comparación con la burocrática gestión estatal. No obstante, existen diversos aspectos cuestionables de manejos en extremo liberales de sus fondos, bajo el amparo de la discrecionalidad que le brinda la libertad de no estar sujeta al sistema general de la ley 24.156. Se trata de fondos extrapresupuestarios, que eluden controles de asignación de partida y control posterior. En otras palabras, estamos frente a estructuras paraestatales encargadas de administrar una de las aristas de gran relevancia en materia de seguridad.

La relevancia de contar con instancias federales para el diseño de una política eficaz en materia de control y fiscalización no está puesta en duda. No obstante, la iniciativa no resuelve el problema de fondo que tenemos. Es necesario discutir el marco institucional propio del registro en pos de reconstruir la estatalidad de la política. Es absolutamente necesario contar con un organismo capaz de controlar y fiscalizar, la JIFE ya ha señalado la importancia de conocer las necesidades reales de la industria legal y monitorear la cadena completa (desde la elaboración de los precursores químicos, hasta su distribución y uso final), habida cuenta de que es, en definitiva, la única forma de identificar transacciones inusuales o sospechosas.

El compromiso de avanzar seriamente en políticas que redunden en un control real del mercado legal de precursores y en una política criminal eficaz de la narcocriminalidad debe ser compartido por todos los

4 Diana, Nicolás, “Un acercamiento a la regulación de los entes cooperadores en la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación”.

5 Rodríguez, M. J. (2012), “Los entes cooperadores como mecanismo auxiliar de la gestión administrativa”, en *Cuestiones de organización estatal, función pública y dominio público*, Ediciones RAP.

sectores y espacios políticos. La seriedad del tema, la preocupación y la angustia que produce en enormes sectores de la población exigen de nosotros respuestas serias y efectivas. Para ello, si bien el dictamen procura avanzar dotando de nuevas herramientas, generando nuevos espacios de debate y discusión de la política, difícilmente podemos revertir la ineficacia del sistema actual si no revisamos seriamente el esquema institucional bajo el cual aún hoy funciona. Este es uno de los desafíos pendientes que aún tenemos.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares se tenga presente la fundamentación de esta disidencia parcial en el momento de aprobación del dictamen.

Ana I. Copes.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Seguridad Interior y de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico, al considerar el proyecto de ley en revisión por el cual se crea el Consejo Federal de Precursores Químicos como órgano asesor de la autoridad de aplicación del Registro Nacional de Precursores Químicos por la ley 26.045, han aceptado el espíritu de la sanción del Honorable Senado resultando innecesario agregar otros conceptos a los ya expuestos en dicha sanción.

Luis A. Petri.