

Avances y retrocesos en políticas de drogas

Conferencias Nacionales sobre
Políticas de Drogas 2010-2017



intercambios
Asociación Civil para el estudio y atención
de problemas relacionados con las drogas



*Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales*



Avances y retrocesos en políticas de drogas

Conferencias Nacionales sobre
Políticas de Drogas 2010-2017

Avances y retrocesos en políticas de drogas

Conferencias Nacionales sobre
Políticas de Drogas 2010-2017

Graciela Touzé
COMPILADORA



intercambios
Asociación Civil para el estudio y atención
de problemas relacionados con las drogas
Redefinir el problema. #Retosocializaciones



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales

Intercambios Asociación Civil

Avances y retrocesos en políticas de drogas : Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas 2010-2017 ; compilado por Graciela Dora Touzé. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Intercambios Asociación Civil ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2017. 242 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-28608-5-1

1. Políticas Públicas. I. Touzé, Graciela Dora, comp.
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 10/11/2017

Autor: Graciela Touzé (compiladora)

Edición técnica: Silvina García Guevara

Diseño gráfico y diagramación: Diego Bennett

Intercambios Asociación Civil

Corrientes 2548 2º D (1046) Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Marcelo T. de Alvear 2230 (1122), Ciudad de Buenos Aires, Argentina

ISBN: 978-987-28608-5-1

Primera edición

200 ejemplares impresos

© Intercambios Asociación Civil - Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Libro de edición argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización y otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Los contenidos de las presentaciones incluidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Agradecimientos

A todos los autores de las ponencias reunidas en esta publicación por sus valiosos aportes y su contribución al debate.

Al Comité Científico de las Conferencias Nacionales: Ana Arias, María Isabel Bertolotto, Horacio Cattani, Adriana Clemente, Pablo Cymerman, Silvia Faraone, Paula Goltzman, María Pía Pawlowicz, Diana Rossi, Graciela Touzé, Marcelo Vila y Graciela Zaldúa, por su constante acompañamiento.

A todas las instituciones que apoyaron la realización de las Conferencias Nacionales:

El Honorable Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, que cedieron su Salón Azul y su Salón Auditorio.

El Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; la Fundación Open Society; la Fundación Levi Strauss; el Comité de ONGs de Viena sobre Drogas; el International Drug Policy Consortium; y la Icahn School of Medicine at Mount Sinai, que colaboraron financieramente con la organización de las Conferencias Nacionales.

A la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que declararon de interés legislativo la 9°, 10° y 12° Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas.

A todas las instituciones que otorgaron su auspicio o adhesión a las Conferencias Nacionales:

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación; Ministerio de Salud de la Nación; Ministerio de Educación de la Nación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; Ministerio de Seguridad de la Nación; Ministerio Público de la Defensa. Defensoría General de la Nación; Procuración General de la Nación. Ministerio Público Fiscal; Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR); Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación; Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); Dirección de Sida y ETS del Ministerio de Salud de la Nación.

Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).

Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC).

Federación de Organismos No Gubernamentales de la Argentina para la prevención y el tratamiento del abuso de drogas (FONGA), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Consortio Confedrogas, Drug Policy Alliance (DPA), Espolea, Grupo Latinoamericano sobre Políticas de Drogas (GRULAD), Harm Reduction Coalition (HRC), Harm Reduction International (HRI), International Confederation of Alcohol, Tobacco and Other Drugs Research Associations (ICARA), International Drug Policy Consortium (IDPC), Psicotropicus, Red Americana de Intervenciones en Situaciones de Sufrimiento Social (RAISSS), Red Latinoamericana de Personas que Usan Drogas (LANPUD), Transnational Institute (TNI), Washington Office on Latin America (WOLA), Youth R.I.S.E.

Índice

Introducción

<i>Graciela Touzé</i>	11
-----------------------------	----

Drogas, control y seguridad

Presentación

<i>Diana Rossi</i>	15
--------------------------	----

Pensar una criminología respetuosa de los derechos humanos

<i>Gabriel Ignacio Anitua</i>	17
-------------------------------------	----

Deconstruir el problema de la seguridad

<i>Victoria Rangugni</i>	23
--------------------------------	----

Crimen organizado, mercados ilegales e intervención del Estado

<i>Marcelo Saín</i>	27
---------------------------	----

Relación entre políticas de seguridad y mercados ilegales

<i>Brígida Renoldi</i>	31
------------------------------	----

Fractura expuesta. Escorzo sobre el crimen organizado como manifestación de la crisis política del Estado latinoamericano y su incidencia en la agenda de la política exterior

<i>Enrique Aschieri</i>	39
-------------------------------	----

Aplicación de la ley penal en materia de estupefacientes

Presentación

<i>Alejandro Corda</i>	77
------------------------------	----

Es necesario elaborar herramientas conceptuales nuevas

<i>Alberto Binder</i>	79
-----------------------------	----

Despenalizar la tenencia de drogas es respetar los derechos humanos

<i>Gabriela Basalo</i>	83
------------------------------	----

Investigación penal y narcocriminalidad

<i>Diego Iglesias</i>	87
-----------------------------	----

El costo humano y social de la Ley de Estupefacientes

<i>María Santos</i>	91
---------------------------	----

El sistema penal tiende a ocuparse de los casos de menor envergadura

<i>Mario Juliano</i>	97
----------------------------	----

La experiencia de la desfederalización en Córdoba

<i>Mercedes Crespi</i>	99
------------------------------	----

El impacto de la desfederalización de estupefacientes en mujeres encarceladas en la provincia de Buenos Aires <i>Laurana Malacalza</i>	103
--	-----

Drogas, atención socio-sanitaria y derechos humanos

Presentación

<i>María Pía Pawlowicz</i>	109
De la tutela a los derechos. Una posible cartografía desde algunos conceptos para pensar la intersección salud mental – uso problemático de drogas <i>Silvia Faraone</i>	111
La dignidad del riesgo de tomar las propias decisiones <i>Roxana Amendolaro</i>	117
Las prácticas institucionales en el marco de la Ley de Salud Mental <i>Alejandra Barcala</i>	123
Nueva ley, nuevas políticas, nuevos desafíos <i>Patricia Pinto</i>	127
Atención socio sanitaria del consumo problemático de drogas en cárceles federales <i>Marta Monclús Masó</i>	131
La ley de Salud Mental y los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley penal <i>Virginia Sansone</i>	137
El VIH y el uso de drogas no están en agenda <i>Marcela Alsina</i>	141

Entre lo institucional y lo territorial

Presentación

<i>Araceli Galante</i>	145
<i>Clinitaria</i> . Andando, de a chiquito, con la gente. Acompañamientos clínicos en salud mental desde sensibilidades comunitarias <i>Agustín Barúa Caffarena</i>	147
Frente al “mandato preventivo” que estigmatiza: la responsabilidad de enriquecer nuestras propuestas <i>Débora Kantor</i>	151
El territorio como encuentro de actores <i>Débora Danielli</i>	157
La condición socio-sanitaria actual frente a una nueva política de drogas <i>Carina Stehlik</i>	161
Abordaje del abuso de sustancias y adicciones en el sistema público de salud de la p rovincia de Río Negro <i>María Vanda Ianowski</i>	167

Experiencia del Proyecto de Prevención y Asistencia a las Adicciones de Rosario	
<i>Lautaro D'Anna</i>	171
Desbordes, bordes y abordajes de territorios, instituciones y actores en contextos con drogas, violencias y jóvenes	
<i>Mariana Chaves</i>	177

Reducción de riesgos y daños frente a los nuevos escenarios

Presentación	
<i>Paula Goltzman</i>	181
Reducción de daños, reducción de la vulnerabilidad	
<i>Antonio Nery Filho</i>	183
Desafíos en la construcción de un paradigma de reducción de riesgos y daños en América Latina	
<i>María Esperanza Hernández Amoros</i>	189
Psicoroga. Reducción de daños en Paraguay	
<i>Claudia Raquel Samudio Genes</i>	193
Reducción de riesgos en espacios de fiesta y ocio	
<i>Julián Andrés Quintero</i>	197
Territorio, Jóvenes y Usos de Drogas: NoTeSientasZarpado	
<i>Jorgelina Di Iorio</i>	205

Cannabis: de la prohibición a la regulación

Presentación	
<i>Pablo Cymerman</i>	211
Avances y límites en la investigación sobre cannabis	
<i>Marcelo Rubinstein</i>	213
Tensiones y perspectivas a corto y mediano plazo	
<i>Ana María García Nicora</i>	217
Los pacientes exigimos una regulación responsable	
<i>Fernanda Alvez Macrini</i>	219
Nuestros hijos por delante	
<i>Valeria Salech</i>	221
Observaciones sobre la Ley de Uso Medicinal de la Planta de Cannabis	
<i>Mariano Fusero</i>	223
La regulación de los mercados de drogas. Un largo camino por venir	
<i>Julio Calzada Mazzei</i>	229
Regulación Integral del Cannabis en Uruguay. Seguimiento de un “experimento social”	
<i>Martín Collazo Maceira</i>	235

Introducción

Quince ediciones se han cumplido ya de la Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas que, ininterrumpidamente desde 2003, se realiza en el Congreso de la Nación Argentina con la intención de interpelar los discursos de sentido común y las respuestas apresuradas y efectistas, y proponer alternativas de acción que superen el paradigma prohibicionista. Alegra la continuidad de este espacio y el entusiasmo y la fuerza que han hecho posible mantenerlo.

Cada uno de esos encuentros ayudó a reconocer el fracaso de los más de 50 años de intentos por controlar la oferta y demanda de drogas, desde que se aprobara la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Reconocer ese fracaso no es, como algunos sostienen, bajar los brazos, sino tener la valentía de animarse a pensar en nuevas herramientas que enfrenten efectivamente el crimen organizado y la corrupción, que aborden los problemas sociales y de salud asociados con los consumos problemáticos de drogas sin tutelar ni castigar a las personas afectadas, que produzcan verdaderas acciones preventivas que superen los meros mensajes amenazadores o voluntaristas.

Cada uno de esos encuentros intentó sumar nuevos actores al debate, consolidar una masa crítica que desde distintos espacios y perspectivas coincida en reclamar respuestas más integrales y multisectoriales, en las que lo público se construya entre el Estado y la sociedad, y en las que “sociedad” signifique un concepto inclusivo de sujetos y poblaciones tantas veces invisibilizados o rotulados despectivamente como diferentes.

Esta publicación, resultado del esfuerzo conjunto de Intercambios Asociación Civil y el proyecto de investigación UBACyT 20020130100790BA “Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del Mercosur”, con sede en la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, reúne y sintetiza debates de casi una década acerca de las políticas de drogas. Se presenta aquí una selección de las ponencias realizadas durante las ocho Conferencias que tuvieron lugar entre 2010 y 2017 en la Ciudad de Buenos Aires, período en el cual –como lo señala el título de este libro– se produjeron avances y retrocesos en esta materia. Las presentaciones fueron especialmente preparadas por los panelistas o editadas a partir de las desgrabaciones de sus exposiciones, y han sido organizadas por ejes temáticos.

En estos años, el debate sobre la reforma de las políticas de drogas se instaló no sólo en nuestro país sino en el mundo entero. Se dieron una serie de pasos en una buena dirección, pero aún falta mucho por concretar y es necesario defender los logros alcanzados de los embates que los amenazan.

Ha sido este un período en el que, como nunca antes, se ha insistido en el escenario internacional que la salud pública y los derechos humanos deben estar en el centro de las políticas de drogas. Desde la aprobación en 2010 de la Estra-

tegia Sobre el Consumo de Sustancias Psicoactivas y la Salud Pública, durante la reunión del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud, pasando por el documento que la Comisión Global sobre Políticas de Drogas le presentara al entonces secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, en 2011, hasta el mandato que las jefas y jefes de Estado de las Américas dieran a la Organización de Estados Americanos en 2012, que resultó en el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas presentado en mayo de 2013; desde la Sesión Extraordinaria sobre drogas de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 2014 a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (UNGASS) de 2016, han sido todos hitos en los que en particular la mayoría de los países latinoamericanos pidieron un cambio de paradigma que abandone el enfoque de la criminalidad con el eje puesto en las sustancias, por uno de salud pública que ponga el eje en las personas.

En Argentina, los derechos humanos han constituido un tema central en la agenda política de estos años, y nuestro país realizó avances que tal vez ni soñábamos en esta materia. No obstante, la política de drogas no siempre está en sintonía con estos avances.

El imprescindible cambio de paradigma de las políticas de drogas debería reflejarse en la reforma de la Ley 23.737, despenalizando la tenencia de drogas y el autocultivo para consumo personal, reduciendo las penas que se aplican a las personas que transportan y/o venden pequeñas cantidades de drogas y focalizando la persecución penal en los responsables mayores de la cadena del tráfico, en el lavado de activos y en la corrupción. Estos años nos demuestran que ni el fallo Arriola de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ni los diversos proyectos de ley presentados en ambas Cámaras del Congreso Nacional lograron cristalizar y poner fin al enfoque criminal y policíaco. Es un pendiente que debemos señalar, implementar políticas orientadas a reducir la violencia, revisar la proporcionalidad en las penas por delitos vinculados con drogas e incorporar una perspectiva de género que considere que las mujeres –especialmente las más pobres y jefas de hogar– son las más vulnerables y afectadas por la persecución penal en este campo, y también cuestionar el uso de este tema para estigmatizar y excluir a adolescentes y jóvenes de los sectores populares.

Otra marca de época de estos años ha sido el creciente discurso que transforma al narcotráfico en la explicación de los problemas relacionados con el delito y la violencia, y propone medidas excepcionales de corte militarista. Sobran pruebas de lo ocurrido en otros Estados que las adoptaron con el consiguiente incremento de los niveles de violencia y las violaciones a los derechos humanos.

A finales de 2010, Argentina dio un paso importante hacia el cambio de paradigma en la atención de las personas con padecimiento psíquico, entre las que se incluye a las personas con problemas por el consumo de sustancias, al sancionar la Ley Nacional de Salud Mental. Su puesta en marcha ha conllevado una serie de desafíos e implicado repensar los dispositivos de atención. La Ley de Salud Mental y su reglamentación nos ofrecen un marco normativo

óptimo pero es necesario achicar la brecha aún existente entre sus postulados y las prácticas concretas de asistencia.

Todavía es necesario demandar la ampliación de la atención sanitaria y social de los problemas relacionados con las drogas. Ampliación que no implica solamente un aumento del número de los servicios ofrecidos sino una mejora sustantiva en términos de su accesibilidad y calidad. En este sentido, es indelegable la responsabilidad del Estado en garantizar la calidad de los tratamientos y el respeto de la dignidad de las personas atendidas, por lo que su función de fiscalización debería alcanzar a todas las iniciativas, incluso aquellas que se encuentran fuera de una red integrada de servicios públicos y privados y son iniciativas no registradas formalmente, comunitarias o religiosas de todos los cleros. Asimismo, sigue siendo pertinente continuar reclamando un compromiso con el enfoque de reducción de daños que se efectivice en las políticas públicas mediante un respaldo explícito y con asignaciones presupuestarias que superen la crónica situación de desfinanciamiento de las iniciativas de reducción de daños.

Una novedad de estos últimos años ha sido la instalación en la agenda pública del debate acerca del cannabis. La decisión de Uruguay de regular su mercado a través del control estatal y las normativas en diversos países sobre el acceso al cannabis terapéutico se relacionan con la emergencia de nuevos actores políticos que han dado impulso a un movimiento que recorre diferentes países de la región. La aprobación en 2017 en Argentina de la Ley 27.350 de Investigación Médica y Científica del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus Derivados se inscribe en este proceso y es reflejo de estos adelantos y de las limitaciones que comporta.

Como ocurre en tantos otros temas sociales, los puntos de vista son diversos y se esgrimen argumentos a favor y en contra de las medidas mencionadas. Por eso, esta publicación pretende prestar atención a los fundamentos basados en la evidencia científica, única forma de alejar los fantasmas del miedo, y de delinear una política de Estado a largo plazo, consecuente con una sociedad cada vez más democrática.

En estos años se ha hecho visible la falta de consenso respecto de continuar sosteniendo políticas guiadas por la represión y el castigo. El paradigma de la guerra contra las drogas, a la luz de sus propios resultados, empezó a resquebrajarse. El definitivo reemplazo por uno nuevo puede ser un proceso que lleve tiempo y encuentre resistencias, pero es evidente que está en marcha.

Graciela Touzé

Trabajadora social por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Ciencias Sociales y Salud por FLACSO. Profesora y directora del Proyecto UBACyT 20020130100790BA “Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del Mercosur”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Presidenta de Intercambios Asociación Civil.

Drogas, control y seguridad

Los análisis acerca de la cuestión de las drogas, el control y la seguridad pretenden discutir cómo construir formas de regulación que protejan la seguridad, la salud y los derechos humanos. Las presentaciones que integran este capítulo dan cuenta de este debate y sus diferentes enfoques.

Hace tiempo que muchas voces cuestionan la validez del paradigma prohibicionista para afrontar el problema de las drogas, discusión esta que generó tensiones, conflictos y contradicciones en la posición de actores de diferentes ámbitos y poderes estatales con respecto a la definición hegemónica del problema.

La cuestión de los derechos de las personas que usan drogas y de los cultivadores, los pequeños productores, y los traficantes de pequeñas cantidades de sustancias declaradas ilícitas forma parte de la agenda de problemas sociales tanto a nivel local como regional.

En los últimos años, algunos países de América Latina debatieron propuestas tendientes a ampliar los derechos de los usuarios y de los cultivadores de sustancias ilícitas, como la despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal, el uso cultural de la hoja de coca, o la regulación del mercado de cannabis. En la Argentina hubo diversas iniciativas y acuerdos políticos que, sin embargo, no alcanzaron para modificar la ley de drogas que continúa penando la tenencia para consumo personal.

Simultáneamente, y después del cambio de gobierno acontecido en el año 2015, se plantearon iniciativas tendientes a endurecer el régimen penal de control del narcotráfico, lo que también contribuye a promover un endurecimiento del control selectivo de la población en detrimento de la seguridad para muchos de los más vulnerables a esas políticas punitivas. En consecuencia, Argentina, integrante de la región más desigual del mundo, no ha prosperado en el desarrollo de políticas con impacto en la disminución del daño social producto de la asociación entre el crimen organizado, su entramado con ciertos sectores financieros internacionales, y con algunos actores políticos, de las fuerzas de seguridad o de la justicia.

Los cambios en la orientación político-ideológica del gobierno argentino reemplazaron las políticas de inclusión social por las de precarización social que, en general, han fortalecido los discursos de represión con control penal selectivo, ampliando la intervención de las fuerzas de seguridad y la persecución de los más vulnerables, como se ha verificado con la implementación de leyes como la de desfederalización en diferentes provincias del país, o articulando la acción penal con la asistencia, al promover los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), iniciativa muy cuestionada internacionalmente por los resultados obtenidos.

No obstante, han sucedido reformas legislativas que, como en otros países de la región, permiten el acceso al cannabis medicinal; o cambios en el Ejecutivo Nacional como los que promueve la agencia de control de la demanda de drogas, SEDRONAR, con la elaboración de un Plan Nacional Quinquenal de Reducción de la Demanda de Drogas consensuado con las provincias argentinas, que incluye la perspectiva de derechos entre los principios que enumera.

Entre los múltiples interrogantes que surgen en relación con dichas reformas en la Argentina, uno de ellos es si los avances que promoviera la Ley de Salud Mental y su decreto reglamentario en cuanto a la inclusión y el reconocimiento de derechos de las personas estigmatizadas por su padecimiento mental o por su uso de drogas, podrán prosperar en un marco con tanto consenso para las perspectivas de control social más duro.

Hay colectivos sumamente vulnerabilizados por las políticas vigentes, tales como muchas mujeres que provienen de países limítrofes criminalizadas por distribución de drogas en pequeña escala o por transportar drogas ilegales que, a su vez, pierden en ese período de castigo sus magras redes sociales y la posibilidad de sustentar a sus hijos. En la coyuntura política se ven escasas posibilidades de revertir esta tendencia creciente que también se ha verificado en otros países de la región.

Este capítulo presenta trabajos de expertos que ofrecen argumentos respaldados por su amplia trayectoria académica y experiencia profesional en los temas que trabajan. Comparten puntos de vista que, aunque difieren entre sí, contribuyen a pensar las contradicciones de las políticas de drogas. Los autores aportan, con sus particulares visiones, a un debate político crucial para pensar horizontes sociales que logren ampliar cada vez más derechos y más libertades en lugar de restringirlas.

Diana Rossi

Trabajadora social, especialista en Problemáticas Sociales Infanto-Juveniles, por la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora del Proyecto UBACyT 20020130100790BA “Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del Mercosur”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Área de Investigación de Intercambios Asociación Civil.

Pensar una criminología respetuosa de los derechos humanos

Gabriel Ignacio Anitua

i DOCTOR EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA. LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. PROFESOR ADJUNTO REGULAR DE DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. SECRETARIO LETRADO DE LA DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

La construcción social del fenómeno de las drogas está atravesada por prejuicios y estereotipos que refuerzan las perspectivas punitivas, pero dichos prejuicios y estereotipos, en realidad, son los mismos con los que actúa selectivamente el sistema penal. Y que no son nuevos o creados especialmente a partir de la construcción del tema “drogas”.

Son aquellos estereotipos con los que actúa y actuó históricamente el poder penal, desde que se conformó hacia fines de la Edad Media, o a principios de la modernidad, que tuvo como herramienta principal del Estado la represión legitimada por el sistema penal. Desde tan temprana fecha se ha seleccionado a los pobres de Europa y luego a los colonizados, pero siempre a los jóvenes, para convertirlos en “objetos” de esa atención represiva.

Estos prejuicios se reforzaron científicamente, y quedaron definidos desde fines del siglo XIX como producto de la práctica de algunas instancias o agencias, como la policía y la cárcel, que requerían discursos legitimantes y los tomaron de los saberes de tipo médico de esa época. A fin del siglo XIX, la nueva disciplina llamada “Criminología” proporcionó al sistema penal una fuente de “cientificidad” a esos determinados estereotipos con los cuales actúa hasta el día de hoy. En verdad, dichos estereotipos respondían a la constatación del universo que era efectivamente objeto de represión por el sistema penal: quienes estaban en prisión respondían al estereotipo, y de allí se construyó la lógica legitimante que permite actuar sobre personas y no en respuesta a actos o conductas.

Sin esos estereotipos, el sistema penal –o lo que es lo mismo sus agencias policiales, judiciales y penitenciarias, pero sobre todo las policiales– no podría actuar. El aparato jurídico tomó a la criminología para legitimar su real

actuación, pero la ignoró para continuar un programa criminalizador en la ley (o de criminalización primaria) que al extenderse cada vez más, permitió que las posibilidades reales de actuación de la agencia policial sean infinitas, y de esta forma necesariamente selectivas. A lo largo del siglo XX se produjo una inflación, una ampliación de los tipos penales, de las conductas prohibidas o en el programa, que le permitió al sistema penal criminalizar determinadas conductas y gestionar determinados conflictos. Dentro de esa ampliación, precisamente la peor es la que, haciendo suyo el discurso estereotipante, produjo tipos penales de autor antes que de acto, como sucede en la materia de represión de las drogas. Es la peor por ser la que no sólo permite sino que requiere una guía para actuar selectivamente, ya que en caso contrario se caería en un poder penal directamente terrorista.

Esta selectividad actúa, entonces, con unos estereotipos que van a asociar permanentemente la noción de jóvenes, pobres, delinquentes y drogones; aparece todo esto efectivamente unificado. Y unificado no sólo en el fenómeno drogas, o en la específica represión del uso, venta o producción de drogas, sino que también aparece en todos los otros fenómenos de actuación del poder penal. El “terrorismo punitivo”, en todo caso, tiene como mira solamente al sector de los jóvenes pobres. No puede ser de otra forma, de acuerdo a la lógica burocrática que debe mostrar resultados para mantenerse: o el sistema penal selecciona –más o menos arbitrariamente– o las agencias represivas se paralizan, abrumadas frente al inmenso programa criminalizador dispuesto por las agencias políticas.

Lo que tenía o tiene en cuenta esa criminología positivista, y de allí su éxito hasta la actualidad, es demarcar el universo donde el sistema penal puede actuar, con sus estereotipos: delitos callejeros, delitos contra la propiedad, algunos de lesiones y las obras más toscas, de acuerdo a lo que ya ha difundido ampliamente Raúl Zaffaroni al considerar el real actuar del sistema penal. Pero luego, esa ampliación de ese programa de criminalización permite que esa selectividad se amplíe, que la arbitrariedad sea efectivamente mayor. Esto es lo que sucede especialmente en la materia represiva de las drogas, a escala planetaria. Es cierto que hay algunas figuras que fueron incorporadas en el siglo XX y con otros fines; me refiero a delitos organizacionales o económicos. Pero esas incorporaciones han sido meramente simbólicas, precisamente porque en ellas esos estereotipos ya afianzados no funcionaban. Y no hay un estereotipo diferente para el delincuente tributario. Esto es lo que hace que el sistema penal no pueda actuar en esos casos.

Yendo entonces a la cuestión central, a la de la legislación penal y los problemas que ocasiona, parece razonable modificar esa intervención penal. Un verdadero programa de derecho penal mínimo es la razonable respuesta para reducir, en algo, esa selectividad a todas luces injusta y contraproducente. Dicho programa de represión penal mínimo debería evitar incorporar la materia de las drogas dentro de las políticas represivas.

La gestión de los problemas reales que pueden existir en torno a la de por sí inabarcable “cuestión de las drogas”, debería realizarse en forma diversa a la de la criminalización. Y no sólo en lo que hace a la punición del consumo, donde por cierto me parece ver, últimamente y por suerte, algo de consenso desde las instancias jurisdiccionales, sino también desde las políticas y sobre todo desde las sociales, acerca de la inconstitucionalidad, la injusticia, la ineficacia, y la falta de razonabilidad de penar el consumo.

Pero también debería tenerse presente que esa selectividad persiste, y es incluso de mayor inequidad ya que casi que está prevista legislativamente, en la otra vertiente de la punición del fenómeno drogas que tiene que ver con la venta o el contrabando, todo lo que tiene que ver con el comercio. En este punto, por el contrario al del consumo, se insiste en que hay que volcarse en la materia preventiva y represiva. Esto se suele mencionar como forma eficaz de reducir el consumo.

Por cierto que también la penalización al consumo, desde que en las décadas del sesenta y setenta se declaró la “guerra contra las drogas” en materia internacional, estaba ligada a la supuesta reducción de ese consumo, pero también a una teoría inspirada en esa criminología positivista vinculada a la criminogénesis: “los que consumen drogas delinquen”, algo que, por cierto, es falso.

Lo que en efecto consigue la represión del consumo es ampliar tanto el margen de maniobra de la agencia policial –porque hay infinitas personas relacionadas con estos fenómenos– que puede seleccionar a quien quiera. Y las policías seleccionan, por recurrir a los estereotipos que ya tiene, a los jóvenes, pobres, delinquentes y usuarios de drogas.

Ello sucede en la represión del consumo de drogas, y por eso es urgente, necesario, despenalizar estas conductas. Pero también sucede en materia de mercado.

Yo trabajo como defensor penal en el fuero penal económico, supuestamente en la materia en la cual la Justicia Penal se encarga de reprimir el contrabando, dentro del comercio, o las relaciones de mercado, las que podrían tener una mayor entidad. Pero mis clientes son normalmente las llamadas “multitas”, personas de escasísimos recursos, también seleccionados de acuerdo a estas premisas de juventud, pobreza, en este caso además provenientes de países limítrofes, muchas mujeres, que no son normalmente seleccionadas dentro de los estereotipos tradicionales pero en este caso sí, y las consecuencias para ellas suelen ser más lesivas ya que además se las “acusa” de contrariar el rol impuesto por sociedades machistas o patriarcales.

En fin, que advierto que con la justificación de perseguir la delincuencia organizada o impedir la existencia de un mercado de las drogas, se termina penalizando también aquí a los más débiles, a los más vulnerables, a los sujetos que por vulnerables socialmente lo son también al sistema penal.

Quitar la atención de los consumidores y ponerla en quienes les proveen a estos últimos de drogas puede, a veces, aumentar esa relación injusta: basta pensar en un usuario de clase alta que consume en la pileta de natación de

su casa en un barrio privilegiado y que demanda drogas que le son enviadas por una organización a través de un joven marginal que se las acerca en moto. Mientras la primera conducta es impune por estar dentro del ámbito de privacidad, la segunda será duramente reprimida. Y no parece del todo razonable.

Con ello no quiero decir que se deba reprimir el consumo, sino todo lo contrario, que no debería incluir la cuestión de las drogas dentro del programa de criminalización. En todo caso, la recomendación del penalista es la de pedir cautela. Es decir, tengamos cuidado, no usemos las leyes penales sino otro tipo de intervención en las relaciones de mercado, de producción y de consumo de drogas.

Es de alguna forma la respuesta que Zaffaroni daría aplicando lo que él llama la “lógica del verdulero”, según la cual, al igual que el verdulero que responde que de eso no tiene si le piden zapatillas o aspirinas, cuando la sociedad se pregunta qué hacer con un conflicto social al cual no se le encuentra solución y se intenta darle una falsa o mágica por la vía penal, la labor del penalista es la de señalar que el Derecho Penal no puede resolverlo tampoco, y que incluso su intervención puede generar más problemas. Es decir, no le pidan al penalista una solución.

En el estado actual de la situación, sí que es necesario modificar las leyes penales vigentes, entre otras cosas porque son responsables por los fracasos. Si estamos aquí discutiendo y se discute eventualmente, y está bien que esto se haga, es porque percibimos, convivimos, con los fracasos del “combate a las drogas”. En algunos casos este combate deja de ser metafórico y es real, pienso en realidades como la colombiana, la mexicana, por fortuna alejadas de nuestra realidad, por ahora.

Las políticas bélicas, como las políticas penales, son responsables de los fracasos en conseguir los fines declarados como justificación al llevarlas adelante. Luego de muchos años de represión no se reduce el consumo, no se interviene eficazmente en materia de comercio. Y también se provocan otros daños, se profundizan esos estereotipos de jóvenes pobres, por estas mismas políticas.

Esos estereotipos, por otro lado, no sólo se modifican con cambios legales. Deberían ser reducidos por nuestras intervenciones como docentes, como políticos; es una tarea social y colectiva cambiar esos estereotipos que son, entre otras cosas, falsos.

En definitiva, la legislación represiva en materia de drogas tiene consecuencias que no son menores, ya que permite actuaciones violentas selectivas, y las justifica, por parte del Estado. También aumenta los gastos públicos en materia de represión, que además resultan inútiles. Se permite, con la eliminación de los competidores más pequeños, una monopolización del mercado, no sólo en materia nacional, sino sobre todo en materia internacional. Y también, otro de los males es que aumenta la corrupción, las relaciones entre estas redes internacionales ilegales y las propias redes estatales e internacionales encargadas de esa represión.

Como ha dicho Zaffaroni, pese a las ingentes inversiones de capital público para enfrentar el narcotráfico, a pesar de las evidencias de estudios empíricos que muestran que el consumo de sustancias no se ve disminuido por el aumento de penas, se persiste en la recalcitrante actitud de enfrentar el fenómeno por la vía de mayor represión punitiva, con la particularidad de que al orientarse únicamente por criterios de eficacia, la reacción recae sobre aquellos sectores más frágiles, eliminan las organizaciones más débiles y concentran el monopolio del negocio en unas pocas, más poderosas, con la consecuencia de un encarecimiento del servicio, conforme a las leyes de mercado que indican que a mayor riesgo mayor costo.

Si la recomendación del penalista es la de cautela y la de señalar que a esta vía no se debe recurrir, ¿qué otras formas hay, entonces, de regular? Si bien como penalista puedo quedarme tranquilo rechazando esta materia y concentrándome en los pocos casos que sí justifiquen mi actuación, como individuo en sociedad, como hombre político, no puedo quedarme con ello, y debo pensar ¿qué hacer? Para enfrentar ese complejo de seguridad, salud pública, derechos humanos, efectivamente hay que pensar en otras regulaciones inspiradas sobre todo en la responsabilidad. En los derechos pero también en la responsabilidad del individuo y en la responsabilidad de la sociedad.

Como jurista y como criminólogo, entiendo que desde el saber también estamos en falta. Si habíamos criticado esa vieja criminología positivista, creadora de estereotipos, hay que pensar, tal vez, en una nueva criminología que sea respetuosa de los derechos humanos, y por lo tanto que tenga más bien cuidado de propender a la intervención penal, pero que no abandone del todo la etiología; esto es, la búsqueda de causas y por ello de remedios. Sobre todo que se haga cargo de realizar una investigación razonable acerca de lo que sucede, realice cuadros de situación, y que por lo tanto rompa con esos estereotipos que permiten actuar a las agencias penales y a las otras agencias estatales, muchas veces injustamente, y que intente evitar esas violaciones más graves a los derechos humanos. Otra vez debemos recurrir a las propuestas de Zaffaroni, en este caso propuestas de lo que él llama una “criminología cautelar”.

De lo que se trata es de evitar violencias y muertes. Debemos obligarnos a pensar, ahora que estamos hablando del fenómeno de drogas, si hay alguna relación con el tema de drogas, de consumo, del mercado de drogas y algunas de estas muertes evitables; en el caso concreto de Argentina, no pensemos otras situaciones más complejas. Debemos estar alertas ante los desbordes del poder punitivo y ante sus intervenciones ilimitadas sobre los más débiles, pero también debemos intervenir, con otras medidas, para gestionar los conflictos y su envío a zonas de “disminución de los daños”, que efectivamente puede haber.

Esto implica algún tipo de controles, frente a los cuales, siempre, hay que mantener la alerta. La “excusa” del control del uso de drogas también es usada en otros niveles, normalmente para reducir derechos humanos elementales.

Me comunicaba un interno en la Unidad Penal de Devoto, defendido mío, estudiante en el Centro Universitario de Devoto, que agregando nuevos rigores en esa detención y perjudicando el derecho a educarse se les imponía un control de si habían consumido o no sustancias tóxicas para poder ir a estudiar. Ese control es absurdo, es algo que simplemente debemos impedir por injustificable.

Y sin embargo, me parece que sí sería razonable controlar otras situaciones que sí son riesgosas. Cuando hablo de situaciones no me refiero al consumo en sí, sino cuando ese consumo se realiza conjuntamente o poco antes de realizar conductas que sí entrañan peligros.

Por ejemplo, estudiar no es en sí riesgoso para otros y para sí –parece bastante poco riesgoso, por cierto– pero hay otras actuaciones en la vida social que sí son efectivamente riesgosas; podría ser más riesgoso sancionar leyes o dictar clases que escucharlas, pero sobre todo es riesgoso aquello que puede provocar la muerte. Y es aquí donde hay que realizar investigación “criminológica”. Fijémonos en estadísticas ¿dónde se producen la mayor cantidad de muertes “anticipadas”?, quiero decir no por enfermedad o por vejez. En el tránsito vial, por la utilización imprudente de automóviles y otros medios de locomoción. En el tránsito vial hay montones de muertes evitables, y esta criminología más respetuosa de los derechos humanos, y también protectora de los mismos, debería incidir para evitarlas.

Entonces, no parece del todo irracional intentar controlar el consumo de sustancias prohibidas o no prohibidas, sustancias que alteren la conciencia, la responsabilidad, en el uso de esa arma que es un automóvil, por ejemplo. Pensar en intervenciones que posibiliten controles directos, controles que no sean directamente represivos, pero que impidan lesionar o en todo caso matar a otras personas. Esto lo dejo como una posibilidad, como una, más bien, punta de lanza para que lo discutan aquellos que están más preparados que los penalistas para plantear controles. Nuestra función se limitará a señalar el abuso de esos hipotéticos controles.

Buenos Aires, 4 de octubre de 2010

Deconstruir el problema de la seguridad

Victoria Rangugni

i

LICENCIADA EN TRABAJO SOCIAL Y MAGISTER EN SISTEMA PENAL Y PROBLEMAS SOCIALES POR LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA. DOCENTE REGULAR DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES E INVESTIGADORA EN EL INSTITUTO GINO GERMANI, DE ESTA MISMA FACULTAD, DONDE INTEGRA EL PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL CONTROL SOCIAL.

Nosotros trabajamos analizando los discursos de los medios de comunicación, de la institución policial, del campo académico y, actualmente, algunos elementos sobresalientes del campo político, para ver cómo desde esos ámbitos se define el problema de la inseguridad, partiendo de la idea justamente de que el problema de la inseguridad no es algo dado, que esté ahí listo para ser descubierto por la mirada de estos agentes sociales. Tomar ese problema como algo dado, que estaría definido por el incremento del delito y de la droga, sin que entendamos qué es cada uno de estos elementos implica reforzar esa ligazón.

Y en ese sentido, la idea es poder deconstruir y desnaturalizar esas asociaciones, de la misma manera que se logró desnaturalizar la división irracional entre drogas ilegalizadas y sustancias de consumo masivo, como pueden ser el alcohol y el tabaco. Esa distinción que estaba fuertemente naturalizada sobre un criterio irracional muy fuerte pero con efectos muy contundentes en las prácticas y, particularmente las punitivas, fue puesta en cuestión y de la misma manera deberíamos poder poner en cuestión la neutralidad o la objetividad de la definición de inseguridad, tal como hoy se nos presenta. Partiendo de lo que podría ser una idea general o un punto de partida, que es no pensar el problema de la inseguridad cerrado como una consecuencia del incremento de la pobreza, sino más bien pensar que en los últimos años en Argentina el problema de la inseguridad se constituyó en un importante motor de cristalización de relaciones altamente desiguales.

Es decir, que la inseguridad sirve como elemento que traza una frontera entre una población que es susceptible de ser criminalizada y una población que necesita defenderse a cualquier precio, incluso aunque el precio sea la vida de los

que están al otro lado de la frontera. Esa fragmentación social que creció particularmente en los años noventa, se construyó muy claramente sobre el problema de la inseguridad, sobre la naturalización del problema de la inseguridad.

Entonces, analizando los discursos en torno a este fenómeno, al menos analíticamente podríamos distinguir cuatro elementos centrales. Uno de ellos es la asociación entre delito, violencia, pobreza y droga, como elementos que siempre aparecen definiendo ese problema que es necesario abordar. Un segundo elemento, que es el carácter, podríamos decir, omnipresente del problema, esa suerte de peligro difuso, que justamente amenaza con devorarlo todo, y que por lo tanto –y he aquí el tercer elemento– requiere de respuestas muy contundentes y muy urgentes. Y un cuarto elemento que es fundamental también a la hora de entender este carácter productivo, en términos de relaciones sociales del problema de la inseguridad, es el papel que se le atribuye al Estado en la configuración del problema. Pero no porque se reconozca que las instituciones de seguridad son una parte del problema, sino porque se atribuye a la inacción del Estado una de las causas agravantes del problema de inseguridad. Entonces se reclama que el Estado reaccione, que los gobiernos reaccionen y que promuevan medidas más contundentes, que siempre apuntan a la hipercriminalización y a la hiperpunitividad. Entonces, lo que aparece es un reclamo de abandonar la política y de abandonar la ideología, porque el problema de la seguridad es definido como un problema que no es político sino que es técnico, y esto es un elemento claramente a cuestionar.

Uno de los ejemplos paradigmáticos sobre esta configuración son las recurrentes editoriales de diarios como *Clarín* y *La Nación*, que plantean todo el tiempo que el Estado no hace nada frente a la inseguridad, pero cuando aparece, por ejemplo, una política como la Asignación Universal por Hijo, la denuncia es que alimenta el problema de la droga. O sea, que todo el tiempo aparece un elemento central en la configuración del problema de la inseguridad que es el descrédito de lo político como lugar para definir políticas y herramientas de transformación de una realidad que se quiere modificar, que es un elemento central a la hora de analizar el potencial justamente político del problema de la inseguridad.

En torno a la configuración del problema de la seguridad hay una serie de sesgos muy marcados que tienen que ver con esta asociación entre delito, drogas, pobreza y violencia; lo que aparece todo el tiempo es el delito de los más pobres, la violencia de los más pobres y el uso de drogas de los más pobres. Y esto es un problema, justamente, porque de la mano de eso aparece la criminalización de todas estas prácticas y la opacidad de otras prácticas que tienen que ver con la violencia de las instituciones de seguridad, con la violencia de otros sectores sociales, con el delito de otros sectores sociales y con el uso de drogas de otros sectores sociales. Entonces, esos sesgos respecto a la definición de la inseguridad y respecto al papel del Estado son dos elementos muy importantes a la hora de pensar qué se está jugando cuando se construye el

problema de la seguridad, que es un juego claramente político y una herramienta de discusión política en la medida en que el problema de la inseguridad ha sido un elemento clave para construir una representación en torno a un “ellos” y un “nosotros”.

Si hay una figura paradigmática que no sólo construyen los medios de comunicación, sino que también muchas veces se refuerza desde el campo académico, desde el campo político, es la imagen, la construcción de una serie, en el sentido de que son elementos amalgamados de un joven urbano, pobre, que usa drogas, particularmente paco, en un paisaje de pobreza. O sea, esa imagen es igual a inseguridad y por lo tanto, ahí aparece configurado socialmente como un problema y naturalizado como un problema. Eso es la inseguridad y esa imagen nos convoca a todos a pensar que es una imagen potencialmente generadora de peligro y no se desnaturaliza ni se descomponen los elementos, lo que muestra esa figura y lo que opaca esa figura.

Entonces, de la misma manera que construye esa distinción entre un nosotros y un ellos, construye una distinción entre un “adentro” y un “afuera”, que hace que ese “afuera” tenga que ser altamente controlado a través, particularmente, del sistema penal y que ese “adentro” tenga que ser altamente protegido incluso de la mano del mercado y de la seguridad privada. Entonces, en esa guerra entre el “adentro” y el “afuera” todo es lícito, y lo que ha habilitado esa configuración del problema de la seguridad son procesos de criminalización, tanto primaria como secundaria, altamente lesivos en términos de protección de derechos de las personas que configuran particularmente ese “ellos”. El problema de la inseguridad asociado a la droga genera leyes penales muy severas, prácticas policiales muy severas, cuyas visibilidades son muy claras en términos de muertes, unos poderes judiciales que estigmatizan, procesan y refuerzan el vínculo entre pobreza, uso de drogas y violencia, y finalmente, una cárcel que muestra su contenido incapacitador y neutralizador de las personas que pasan por ahí; y por lo tanto, así como en su momento se puso en cuestión el ideal rehabilitador, es necesario alertar también sobre el desplazamiento del lugar que ocupa hoy la cárcel, que es el de una prisión depósito.

A pesar de todo esto, las políticas de seguridad abonan permanentemente la idea de que hace falta más policía, más violencia policial, más jueces severos y más cárceles inhumanas. Así que si no deconstruimos esta asociación vamos a pagar costos, y ya estamos pagando costos demasiado altos que es necesario revertir.

Buenos Aires, 4 de octubre de 2010

Crimen organizado, mercados ilegales e intervención del Estado

Marcelo Saín

i LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS. DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES. INVESTIGADOR EN TEMAS REFERIDOS A LA DEFENSA NACIONAL, LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES. ESPECIALISTA EN TEMAS DE DEMOCRACIA Y DEMOCRATIZACIÓN, SEGURIDAD PÚBLICA, INTELIGENCIA Y POLICÍA.

Una de las cuestiones que es relevante en materia de seguridad es contextualizar alguna referencia sobre este tema. Es muy interesante en la Argentina el debate que se ha dado a propósito de la despenalización de la tenencia para el consumo. Me da la impresión de que ese debate profundiza en torno de la dicotomía entre oferta y demanda, entre la distinción del consumo con relación a las cuestiones de la seguridad y el repudio al abordaje en materia de seguridad de lo que es una problemática en materia de salud. En medio de esa dicotomía se oculta, no sé si con intención o con desaprensión, el abordaje cierto sobre la problemática de seguridad en materia de narcotráfico en la Argentina.

Presento tres aclaraciones marco que me parecen que son importantes para abordar la problemática de la seguridad. El problema central en materia de seguridad vinculado a la cuestión de drogas no es el narcotráfico sino la problemática del crimen organizado. Esta es una distinción que debemos señalar fuertemente. Quizá una de las manifestaciones más dinámicas de la criminalidad organizada, como modalidad específica de delincuencia compleja, es la problemática de las redes criminales que abastecen determinados bienes y servicios en mercados ilegales.

La segunda observación importante con respecto a este debate es que las modalidades más dinámicas del crimen organizado en Argentina se estructuran en torno de mercados ilegales de bienes y servicios. Esto es un fenómeno nuevo en la experiencia criminal argentina. Hace veinte años no había mercados ilegales con el grado de expansión, sofisticación, diversificación, estructuración, que hoy tienen ciertos mercados que son abastecidos, reproducidos por empresas que son grupos criminales. Hay tres grandes mercados: el mercado de drogas ilegales, el mercado de autopartes de vehículos robados y el mercado de perso-

nas para su explotación sexual y laboral. Esos tres mercados son el eje estructural fundamental de las modalidades más dinámicas del crimen organizado, que tienen un grado de invisibilidad política muy importante. En eso han logrado lo que justamente los hacedores de ese mercado han procurado.

Y el tercer punto que yo quiero destacar para contextualizar esto es que no es cierto –como ha planteado la vieja interpretación clásica en el marco de las ciencias sociales, en el marco de los estudios sobre política comparada y de política internacional– que el problema de la estructuración de mercados ilegales y de redes criminales tiene que ver con vacíos de Estado. En América Latina y en la Argentina la estructuración de mercados ilegales y la configuración de redes criminales que reproducen esos mercados ilegales suponen una intervención y un concernimiento muy activo del Estado. Hay mucho Estado, no hay vacío de Estado. Ese concepto estadounidense de “Estado fallido” es un concepto fallido. Hay un concernimiento muy grande del Estado en la reproducción de este conjunto de mercados, porque el Estado logra a través de esto algunas cosas que son importantes poner a la luz.

Hay un concepto que se viene acuñando en cierta teoría social sobre estos estudios, fundamentalmente en Europa, que habla del Estado paralelo. En el sentido de que es posible que haya Estado, que sea un Estado ilegal sociológicamente hablando. Para el derecho no, porque para el derecho el Estado siempre es Estado legal. En cambio, para la sociología hay Estado ilegal y hay Estado paralelo, y el Estado se puede manifestar a través de estos dispositivos ilegales. Iván Briscoe plantea una definición de este concepto: “Los Estados paralelos son una combinación de autoridad política formal con una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del Estado que está orgánicamente ligada al Estado y que, por ende, sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado” (Briscoe, 2008). El concepto de Estado paralelo hace referencia a que hay un dispositivo estatal muy fuerte, policial en primer lugar pero judicial en segundo lugar, que evidentemente estructuran, protegen, amparan, regulan mercados ilegales. Y el actor policial es un actor clave.

Planteo una suerte de fenomenología. La visibilidad que tienen los tráficos menores en los microescenarios sociales, es imposible que no la tenga el dispositivo de prevención. La tiene, la regula, la regentea, la protege. Hay dos grandes comportamientos regulatorios del sistema policial con relación al mercado de drogas ilegales. Por un lado, habilita y protege determinadas redes, y por otro, prohíbe fácticamente y desarticula. Hay tres grandes acciones a través de las cuales el dispositivo policial regula este conjunto de mercados. Primero, hay una suerte de inacción activa, de suspensión premeditada en aplicación de la norma. Levantan el pie del acelerador justamente como mecanismo de protección de determinadas redes.

Segundo, el monopolio efectivo de la violencia ilegal. No el monopolio efectivo de la violencia legal sino el monopolio policial efectivo de la violencia

ilegal. En el microescenario regulatorio del delito, la autoridad de aplicación con capacidad de establecer reglas y hacerlas cumplir es la policía, inclusive mediante el monopolio de la violencia ilegal. No hay en la Argentina una red criminal hoy con capacidad de contestación armada, autónoma con relación al Estado. Uno puede proteger redes criminales cuando la autoridad última del establecimiento de la red del mercado ilegal puede ser aplicada aun aplicando la violencia extrema. El dispositivo policial también maneja el monopolio último de la violencia legal. Por ejemplo, los dos grandes dirigentes de las redes quizás más sofisticadas en la ciudad de Buenos Aires del narcotráfico regentado por la policía del lugar, Marcos y Ruti, están presos. Y el negocio continúa y esto es regular, es establecer reglas de juego, medir el “quantum” de delito es posible y establecer mecanismos que combinan, reitero, habilitación, protección pero también desarticulación cuando se quiebra ese “quantum”, cuando las organizaciones por alguna razón sacan los pies del plato en cuanto a ese conjunto de “quantum”. La policía tiene 100 años de establecimiento de “quantums” criminales. El “quantum” tiene que ver con el hecho de la reproducción de los mercados ilegales en manera tal que no tengan visibilidad social grave ni escandalización política, nada más que eso. Y en esto es una autoridad de aplicación fenomenal.

La tercera acción o práctica institucional de la policía es la capacidad para la invisibilización burocrática. Es la puerta de entrada del sistema penal. Lo que la policía quiere entra al sistema y lo que la policía no quiere no entra al sistema. Esto es así inclusive en las investigaciones criminales bajo la dirección judicial. La policía es la que tiene la llave de la criminalización efectiva del sistema e inclusive durante el proceso, por lo menos durante la persecución penal.

¿Por qué la policía hace esto? ¿Porque es mala? ¿Porque es perversa? ¿Porque los chicos cuando entran como estudiantes de policía o candidatos oficiales siendo buena gente, de repente tienen un virus que los convierte en narcotraficantes sofisticados, etcétera? Hay tres grandes cosas que comprometen muy fuertemente al sistema político. En primer lugar, regular mercados ilegales es una forma de control de la criminalidad. Toda política de seguridad es una política regulatoria del delito. Regular mercados ilegales de manera ilegal es una forma de control del delito. Si el cometido es llevar el mercado a un punto tal que no sea escandaloso políticamente, significa que es una forma de establecer una cantidad de delito permitido políticamente. Esto ha sido exitoso hasta ahora, porque si la Argentina pudo estructurar mercados sin que esto forme parte de la agenda política o de la demanda social para su incorporación a la agenda política significa que el sistema institucional ha sido profundamente exitoso en la materia.

Segundo elemento, que es importante para la policía: recaudación de fondos ilegales. Satisfacen el vacío de financiamiento de este propio dispositivo. Los dispositivos ilegales no se pueden financiar legalmente. Quien ha ejecutado presupuestos sabe que es muy difícil financiar legalmente actividades ilegales

del Estado paralelo. Esto es la lógica de la dictadura, las patotas se financiaban a través de la recaudación ilegal de fondos. El dispositivo ilegal de regulación de mercados ilegales también se financia de esta manera, pero muchas otras cosas que tienen que ver con el funcionamiento formal de la policía también. La mayoría del presupuesto oficial, formal, de las instituciones policiales financia salarios, es muy exigua la cantidad de presupuesto que financia funcionamiento, gastos ordinarios e inversión. Significa que evidentemente hay ahí un vacío de financiamiento público que este sistema permite en términos generales.

Lo último, la policía gana una enorme capacidad de poder extorsivo. Si manejo mercados, si manejo redes criminales, puedo inflacionar delitos cuando me convienen en función de articular demandas o ejercer presiones sobre el sistema político.

La sensación, sobre el tema del control, es que cuando en el debate político en la Argentina aquellos dirigentes con cierta audacia están planteando esta dicotomía de descriminalizar, despolicializar la atención del consumidor, y que el sistema penal no ponga el énfasis en esto y ponga el énfasis en la problemática del crimen organizado, no tienen estas cosas muy claramente en cuenta, porque la lucha contra el crimen organizado es una lucha que empieza por el propio Estado si esto es cierto. Esto requiere de una política muy audaz; es muy difícil que uno se pare con un grado de externalidad sobre un fenómeno que el propio Estado reproduce. En la Argentina, esto se reproduce porque le sirve al sistema político, el sistema político disciplina a sectores populares a través de estos mecanismos, controla el delito y se financia. Son tres elementos que tienen una enorme capacidad de utilidad política. Y esto es lo que lo ha hecho invisible a lo largo del tiempo. Los costos de ponerle luz a esto y de una eventual reforma son costos muy elevados, costos tan elevados que a veces a algún funcionario del gobierno no le cierre el negocio porque no se condice con el calendario de un mandato gubernamental. Generalmente suponen además un segundo elemento bastante complejo, y es la necesidad de un pacto institucional. Reformas de esta envergadura requieren de acuerdos sociales y políticos, y Argentina tiene una enorme dificultad para establecer acuerdos entre personas que piensan diferente. Los acuerdos son entre primos hermanos, gente de la misma familia, del mismo espacio político. Muy difícil poder acordar este tipo de cuestiones dentro del sistema político que haga viable procesos de reforma institucional que vayan más allá de lo que es un mandato gubernamental.

Buenos Aires, 5 de julio de 2011

Referencias

Briscoe, Iván (2008). *La proliferación del "estado paralelo"*. Documento de Trabajo N° 71. Madrid: FRIDE.

Relación entre políticas de seguridad y mercados ilegales

Brígida Renoldi

i DOCTORA EN ANTROPOLOGÍA CULTURAL. INVESTIGADORA DEL CONICET EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES E INVESTIGADORA ASOCIADA AL NÚCLEO DE ESTUDOS EM CIDADANIA, CONFLITO E VIOLENCIA URBANA (NECVU) DE LA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ).

Hay incontables evidencias del fracaso de la política bélica contra las drogas, sobre todo cuando pensamos en la seguridad como un valor humano al que todos tenemos derecho. Y digo esto porque cada vez que hablamos de seguridad, lo primero que se nos viene a la mente es la policía, son las armas, es la represión; y esto no es casual, sino que se deriva de un conjunto de formas de evocar estos fenómenos a través de palabras que terminan por crear realidades en cierto modo imaginarias. Pero lo peor de esto no sería imaginarlas sino tomarlas como base para una política pública de drogas. Es sobre este tema sobre el que voy a explayarme, buscando reconocer algunos problemas que hay por detrás de la cuestión de “la droga”, sobre todo cuando es asociada a la cuestión de “la seguridad”.

Siempre que se habla de drogas y de control se suele proponer una relación espontánea con las fronteras internacionales. Vistas las fronteras como porosas, permeables, como inseguras, caóticas, sin ley, como el lugar por donde ingresa todo lo que produce el caos en los centros urbanos. Y en función de ello, se busca normalmente reforzar el trabajo policial en todos estos lugares, como de hecho ocurre en la frontera argentina con Bolivia, Paraguay y Brasil, que conozco bastante de cerca porque es donde hago mis estudios. Y en algunas indagaciones que estuve haciendo en la Triple Frontera de Argentina con Paraguay y Brasil, sobre todo del lado brasileño, fue muy interesante notar que cuando yo les preguntaba a los policías entrevistados: “¿Usted considera que trabaja en una frontera segura?”, por lo general respondían: “Depende para quien. ¿Para la población, particularmente de este municipio? Sí. Es seguro porque no muere ningún inocente y la gente en general trabaja con el contrabando de cigarrillos y con la circulación y transporte de marihuana.

Pero para el Estado, no es segura. Porque el tráfico de drogas y el contrabando de cigarrillos son un problema”.

¿Qué es lo que nos está diciendo esta respuesta, cómo la podemos entender? Creo que pone en evidencia que la seguridad no es una cosa ni tampoco es un servicio, sino que la seguridad es una perspectiva o un punto de vista. Y los invito a ver por qué. Cuando pensamos en la seguridad pública generalmente se atiende a los intereses del Estado. Y esto porque en nuestra sociedad lo que no es privado es público, y lo público es del Estado; es más, lo público podría pensarse como el Estado. Y en este sentido, el Estado es visto como un modo de administración pública, un modo de administración política de lo público. Lo público en sí. Pero no es visto como la comunidad, aunque el sistema formal del gobierno sea democrático. Y seguramente a todos nos es familiar también la idea de que lo que es del Estado no tiene dueño. Y esto habilitaría a que cada uno pudiera hacer un uso particular de lo público, derivando esta práctica en los usufructos que en un extremo son conocidos como corrupción.

Sin embargo hay otras acepciones de la seguridad que conviven con esta que acabo de describir. La seguridad privada, la seguridad particular, la seguridad humana, que defienden intereses que son diferentes a la seguridad pública, tal como la describí, como la seguridad del Estado, como la seguridad en términos de seguridad policial.

Junto con toda esta serie de argumentos raramente se piensa una política de reducción de daños como una política de seguridad. ¿Por qué? Creo que esto tiene que ver directamente con el lugar y el poder que han adoptado ciertas categorías que ya son propias del argot que domina el ámbito de las discusiones referidas a las sustancias prohibidas. Entre ellas, narcotráfico, narco, crimen organizado, droga, terrorismo, seguridad. Y a mí me interesa mucho que podamos pensar en el modo en que significamos estos términos, para así poder ver también hasta qué punto ellos mismos contribuyen con la vulnerabilidad. Digo vulnerabilidad como antónimo de la seguridad, que se propone como remedio para el problema de las drogas.

Y prestemos atención, porque cuando se dice “droga”, no se dice drogas en su expresión plural, diversa, escalar, sino que se evoca el mal como un todo. Y cuando se dice “narco o narcotráfico”, tampoco se dice apenas comercio ilegal, sino que se refiere a un monstruo inteligente, inteligentísimo, de muchos tentáculos. Cuando se dice “crimen organizado”, no se habla de emprendimientos colectivos ilegales; se habla casi de un Estado paralelo con una pierna dentro del Estado. Y cuando se dice “drogadicto”, tampoco se dice usuario, se dice enfermo. Así como cuando se habla de seguridad, tampoco siempre se habla de derechos.

Entonces, creo que estos términos fueron adquiriendo bastante significación fuerte, poderosa, como conceptos que van pautando las políticas de seguridad y también de salud pública. Y sobre todo, las expresiones: “la droga”, “el narcotráfico”, “los narcos”, “el crimen organizado”. Cada uno de estos tér-

minos, pareciera ser algo así como lo que estoy definiendo o conceptualizando como sistema hombre, que sería algo como un ente, en parte máquina y en parte cerebro, de dimensiones inconmensurables y de alcances reticulares, que se podría expandir, y siempre gobernado por la malicia.

Este es un momento oportuno para recordar que nuestros sistemas legales son la expresión de valores morales, que definen lo legal como lo aceptable y lo ilegal como lo inaceptable. Por el hecho de que los principios de nuestra tradición judicial, que es judeo-cristiana, descansan en la condena de los pecados capitales, y todas las derivaciones de estos pecados. Entonces, todo lo que se aparte de la ley es visto como diabólico, es visto como el mal, como una amenaza, como la anti sociedad, incluso como la ruptura del contrato que originó la sociedad de derecho. El derecho sería entonces la moral formalizada por algunos en un tiempo datado, un tiempo que tiene fecha. Y en nuestros sistemas jurídicos hay una relación directa, siempre desde el punto de vista del Estado, que es el que crea el derecho, entre la ley y el bien, y entre el delito y el mal.

Y en esta base de sentido está la dificultad, lo que nos está impidiendo ver la cuestión de las drogas como un problema básicamente del mercado para la cultura occidental. Los mercados ilícitos sólo se diferencian de los otros porque están prohibidos, porque están vedados. En este sentido, yo creo que para pensar mejor esto podríamos tomar como ejemplo el homicidio, que es un acto penalizado, legalmente prohibido, pero que aun así ocurre. Sin embargo, cuchillos, armas de fuego, elementos cortantes, gases e infinidad de materiales y objetos que podrían provocar la muerte no son prohibidos. Si el homicidio dejara de ser prohibido, ¿podríamos derivar de ello que todos saldríamos a matar? Yo creo que esta pregunta también es válida para pensar la prohibición de las drogas. Si las drogas no fueran prohibidas, ¿las usaríamos quienes no las usamos cuando son prohibidas?

Las políticas de drogas, un punto bastante crucial cuando pensamos en política pública, lamentablemente insisten en dirigirse a los no usuarios. Las políticas de drogas están mucho más enfocadas en los no usuarios que en los usuarios. Y lo mismo las de seguridad, porque apuntan a reforzar lo seguro, radicalizando el abismo que existe entre las personas que tocan las mercaderías ilícitas y las que no las tocan. O sea, la reunión de la materialidad y la autoría que caracteriza el hecho flagrante, que es el hecho por el que la mayor parte de las personas que están encarceladas, lo están; por haber estado en contacto con la mercadería.

Desde aquí es que propongo pensar la seguridad. Desde un concepto un poco más amplio de justicia. Ya no la seguridad como la cara represiva de la acción humana sino apelando a la noción de cuidado. Como un valor, un cuidado como un valor bastante dejado de lado por las matrices que vienen caracterizando las prácticas políticas nuestras, que presuponen que las cosas sólo pueden ser de dos formas polares. Englobando en el narcotráfico el mal

y el delito, y en el uso el padecimiento y la enfermedad, que son dos extremos que no se reflejan en las prácticas tal como están pensadas.

Y repito con esto también que reducir los daños del uso y del comercio de drogas es apuntar hacia una política de seguridad más eficaz. Y también diferente a la policial. Pero esto quiere decir mucho más un trabajo fino sobre el Estado, las instituciones policiales, judiciales, legislativas y también sanitarias, mucho más sobre ellas que sobre el narco, sobre la droga o sobre los consumidores entendidos como enemigos del Estado o comunidades clausuradas.

Actualmente las políticas de seguridad, además de ser extremadamente represivas, basadas en la intervención de hechos flagrantes que resulta la mayoría de las veces de la inteligencia policial y no de la investigación judicial, están focalizadas en las periferias de los grandes centros urbanos y en las fronteras internacionales. Y esto tampoco es casual. Lo pude constatar en varios países de América Latina al ver el funcionamiento de las instituciones policiales y también al entrevistar presos en cárceles, sobre todo próximas a las fronteras. El ochenta por ciento aproximadamente de los presos son varones y reincidentes. Y el ochenta por ciento de la población carcelaria está por delitos de transporte y comercialización de drogas ilegales en los centros de clausura de frontera. La mayoría de estas mulas, que es como son llamados y conocidos, fueron detenidos en hechos flagrantes, como trofeos, siendo que estos hechos flagrantes resultaron muchas veces de denuncias anónimas o de la inteligencia policial, que no profundizaron posteriormente en investigaciones que fueran más allá de ese hecho puntual en el que se intervino. En algunos casos también las mujeres de estos presos recurrieron al comercio de drogas al perder la principal fuente de ingreso familiar. Y algunas también han sido presas por haber llevado drogas a la cárcel para que consuman o distribuyan sus propios maridos. Entonces la situación de cómo las medidas de seguridad, de represión, están impactando en las unidades familiares y en las relaciones sociales en este plano es también para tener en cuenta. Muchas de estas mujeres también terminaron condenadas, y esos hijos de esas familias terminaron en la calle o en centros de acogimiento social. Y también hay muchos casos en que los usuarios de estas sustancias, llegados a un punto en que se comprometen con el uso y se endeudan, pasan a formar parte de los circuitos de venta para poder sostener su propio consumo y entran en el mercado ilegal. En estas situaciones, unos directamente optan por dejar el consumo y trabajar directamente en la administración de este comercio, y otros apenas lo hacen para sostener el consumo. Y otro mercado que está articulado con este es el de la receptación de objetos robados que también se usan para cambiarlos por mercancía para uso.

Entonces, se trata de mercados en los que las redes pueden ser infinitas, y de un momento para otro también cortarse. Quiero decir que no estamos pensando en grandes esquemas que permanecen en el tiempo y se reproducen como si fueran ese monstruo del que hablaba al principio. Y también pueden

cortarse pero pueden restablecerse, y una de las formas en la que se pueden reconectar es en los mismos ámbitos carcelarios. Se pueden reconfigurar, re-territorializar, renovar los miembros de estas redes, diseminarse; es decir, hacerse en pedacitos en diferentes formas. Y los participantes y las maneras de participar en ese mercado ilegal son también diversos y son infinitos. Los involucrados a veces no tienen relación física con las sustancias. Quiere decir que estamos pensando en un fenómeno que tiene formas bastante diversas.

Los mercados ilegales –no sólo de las drogas, porque es importante tener en cuenta que se habla del mercado de drogas pero las drogas se ponen al nivel de un mercado que incluye muchas otras cosas– van generando como sobras, que en determinados niveles son funcionales también a las políticas electorales, y esto lo he podido constatar también en municipios pequeños, en regiones de frontera, donde la relación entre los mercados ilegales y la política local es muy estrecha. Lo que produce también en situaciones de tensión es una elevación de los índices de homicidio, que están asociados a la distribución, a la protección de estos mercados y a la representación política. Entonces, con esto diría que los sistemas de gobierno pueden sostenerse en alguna medida en los mercados ilegales, creando órdenes de protección, y también perder la confluencia que se presupone con los sistemas de administración, cuando uno imagina que el Estado y el gobierno son la misma cosa o deberían confluir en una misma figura, o que deberían incluso estar en el mismo lugar. Estas realidades nos llevarían a cuestionar qué Estado tenemos y también dónde reside el Gobierno, y entender que podemos tener un Estado como un modo de administración pero un Gobierno que no necesariamente esté instalado o responda a estos principios ideales que imaginamos como la mejor administración o la administración más buena.

En función de todo lo anterior, no se puede pensar una política pública de drogas o de seguridad sin considerar seriamente el papel que juegan los mercados en todo esto, lo que es vedado un poco por una lectura más enfática en lo moral; es lo que está todo el tiempo desdibujándose de todo lo que es la política y los análisis políticos que hacemos del fenómeno. Y en este sentido, es importante señalar que las medidas de seguridad encuadradas en los modelos represivos y de control que bien conocemos responden también a un mercado tecnológico –siguiendo la cuestión del mercado, por un lado ilegal y por otro lado legal–, que insiste fervientemente en la necesidad de introducir escáneres, cámaras, tecnología en miniatura para la investigación policial, micrófonos, filmadoras, grandes equipamientos automotores, aeronaves no tripuladas, armamento y otra serie de cosas que se crean todo el tiempo, se inventan en la industria y que en varios países, particularmente me refiero al caso brasileño que es el que más conozco, puede percibirse el gasto público orientado a la seguridad en esta área. Y es claro que el uso de la tecnología tiene que ser justificado, y no es difícil justificarlo cuando se crean monstruos con estas expresiones como “crimen organizado”, “narco”, “narcoterrorismo”.

Estos son los sistemas hombre de los que hablo, a los que el Estado les ha declarado la guerra, desde el momento en que los calificó legalmente o insiste en calificarlos cuando no existen. ¡Ah! No hay una definición legislativa, no hay una definición jurídica exacta o precisa de crimen organizado que nos permita trabajar. Es claro que no la va a haber ni la puede haber porque el crimen organizado es un crimen más, como cualquier otro. O sea, la organización de ese tipo de delito es lo que se va a derivar con investigaciones bien hechas, con pruebas que existan realmente, con trabajos de investigación monitoreados por la Justicia.

Sin embargo, yo creo que no deberíamos olvidar que el crimen organizado y el narcotráfico son, en cierta medida, apenas expresiones. No son cosas en sí, y acá quisiera insistir porque la tendencia es un poco a naturalizar estos términos, sino que son esfuerzos conceptuales de síntesis que engloban tanta heterogeneidad de diferentes escalas, que acaban muchas veces dando un resultado contrario cuando se los aplica. Y en lugar de describir un universo variado, lo que consiguen es prescribir un universo que a menudo responde a un orden imaginario.

Para volver un poco al inicio de esta discusión, quisiera decir que gran parte del problema de la seguridad con relación a las drogas está en la frontera establecida por el Estado entre lo legal y lo ilegal y en todas las naturalizaciones morales que derivan de esta distinción. Lo legal no es natural. Lo legal es una construcción social e histórica. Y lo ilegal tampoco es natural. Ahora, que las drogas sean ilegales no es natural. Si bien esto no quiere decir que las drogas sean buenas, que no provoquen daños irreversibles, porque también hay una asociación que se suele enfatizar, que es que lo legal es bueno, lo ilegal es malo, y por derivación de eso otra serie de articulaciones semánticas que cuando llega al final uno ya no entiende cómo fue que llegó hasta ahí, que es una sedimentación de incorrecciones racionales. No podemos permitirnos reproducir, cuando miramos este fenómeno, esta lógica judicial que es la que presupone en lo legal lo bueno y en lo ilegal lo malo, y admitamos, en función de todas las evidencias que tenemos, que un producto puede ser legal y nocivo, como lo es un cuchillo, el pegamento y también mucha de la farmacología según el uso que se le dé. Y reconozcamos junto con esto también que esa nocividad no se eliminaría con la prohibición. Si la cosa fuera prohibida, si el cuchillo fuera prohibido, no se evitaría tampoco el homicidio. Y en el caso de las drogas, la ilegalidad pareciera empeorar más aún el escenario, en el que tal vez sería menos difícil intervenir si se preservase el valor del cuidado implícito en el concepto de seguridad humana.

En síntesis, podría decir que la relación entre el problema de las drogas y la situación de la seguridad o inseguridad ciudadana parte de la calificación legal de lo permitido y lo prohibido y de la carga moral dicotómica que crea cada uno de esos términos. Existe una relación de causa y efecto, que es negativa en el aumento de las medidas de seguridad pública cuando estas me-

didadas responden a modelos represivos; hay relación entre estas medidas y el aumento y la diversificación de los mercados ilegales. Lo que también puede verse en las investigaciones empíricas es que en la medida en que hay más intervención policial represiva, más se diversifica el mercado ilegal y más aumentan las tasas de homicidio; es decir, los grados de violencia son correlativos a las intervenciones policiales represivas. Es importante tener en cuenta esta correlación para pensar una política pública. Y finalmente diría que para comprender mejor a los actores, las dinámicas y las territorialidades que los expresan, es necesario cambiar la perspectiva. Y para esto, creo que es muy importante correrse del punto de vista del Estado para poder pensar también el Estado. Ya que estos fenómenos no son externos sino que son resultado de esa interacción de formas de hacer y pensar que ya llevan siglos, como lo podemos ver en la historia occidental y moderna que es un poco la que se sintetiza en nuestras instituciones y en nuestra cultura.

Buenos Aires, 29 de agosto de 2013

Fractura expuesta. Escorzo sobre el crimen organizado como manifestación de la crisis política del Estado latinoamericano y su incidencia en la agenda de la política exterior

Enrique Aschieri

i

LICENCIADO EN ECONOMÍA. MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES. PROFESOR DE ECONOMÍA INTERNACIONAL Y DE ECONOMÍA REGIONAL. INVESTIGADOR DE UNIVERSIDAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y SOCIALES (UCES), Y EDITOR DE LA REVISTA ACADÉMICA *ENSAYOS DE ECONOMÍA POLÍTICA*, DE ESA UNIVERSIDAD. COORDINADOR DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, CAPITULO BUENOS AIRES, SID BAIRES.

Introducción

¿Por qué la guerra contra las drogas sigue sin ninguna victoria a la vista? ¿Cómo pueden los traficantes internacionales disponer de recursos para corromper gobiernos e, incluso, obstaculizar cualquier esfuerzo que realice aún la nación más poderosa? ¿Por qué los denuedos para reducir la oferta de drogas conducen a la violencia y una mayor influencia de las pandillas y los cárteles? Estas preguntas son perfectamente extensibles hacia el tráfico de armas, la trata de blancas, el tráfico de personas, y otras actividades ilegales.

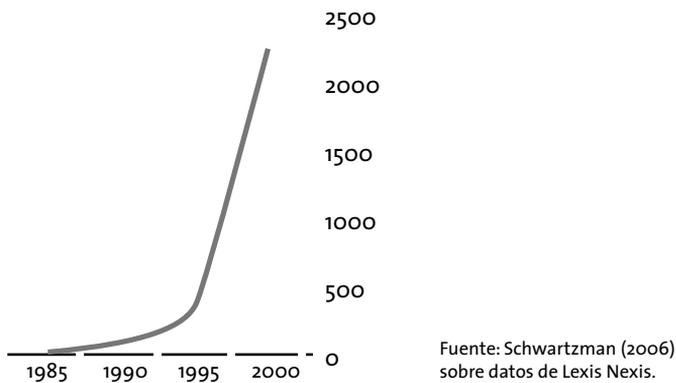
En un sentido restrictivo, instrumental¹, la respuesta debe empezar por tomar en cuenta que el gasto público en captura y condena de proveedores ilegales depende de la diferencia entre el valor social y privado del consumo de servicios y mercancías ilegales, pero también depende crucialmente de la elasticidad de la demanda de dichos servicios y mercancías. Cuando la demanda es elástica, más esfuerzos para combatir los flujos de servicios y mercancías ilegales reducirán el total de recursos gastados por los traficantes para incorporar cualquiera de estos al mercado correspondiente. Por contraste y paradójicamente, cuando la demanda es inelástica los gastos totales erogados por los traficantes de cualquier laya se incrementarán tanto como se incrementa el combate que los asedia, y el consumo cae. En otras palabras, frente a una demanda inelástica, los mayores recursos empleados en el negocio de proveer servicios y mercancías ilegales resultan una herramienta de reducción de sus consumos (Becker *et al*, 2004: 3).

Vista desde una perspectiva más amplia, como coyunturas de tendencias a largo plazo –en el que se sitúa este escorzo–, cabe reflexionar no ya sobre la mayor o menor elasticidad de la demanda a que conducen los instrumentos puestos en juego para combatir el crimen organizado transnacional², conforme se desea inquirir en lo tocante a su efectividad relativa, sino acerca de lo que es factible esperar si en lugar de cambios a lo largo de la curva de demanda –caso anterior–, se enfrenta, por circunstancias propias de la globalización realmente existente, una situación de persistente desplazamiento de las curvas de demanda y oferta de servicios y mercancías ilegales –hacia la derecha en un eventual gráfico– que va mucho más allá del crecimiento vegetativo de la población. En otras palabras, la cuestión que se plantea es si la incidencia de la actividad delictiva en general, y dentro de ella del crimen organizado transnacional en particular, va en aumento. La United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) no deja dudas al respecto al señalar que:

En los últimos decenios ha aumentado enormemente la transnacionalización del delito. Este aumento se debe no sólo a la superficie geográfica en que se cometen los delitos sino también a la frecuencia con que los delincuentes rebasan fronteras regionales y nacionales. Estos acontecimientos no se producen de manera aislada, sino que forman parte del proceso general de globalización (UNODC, 1999: 3).

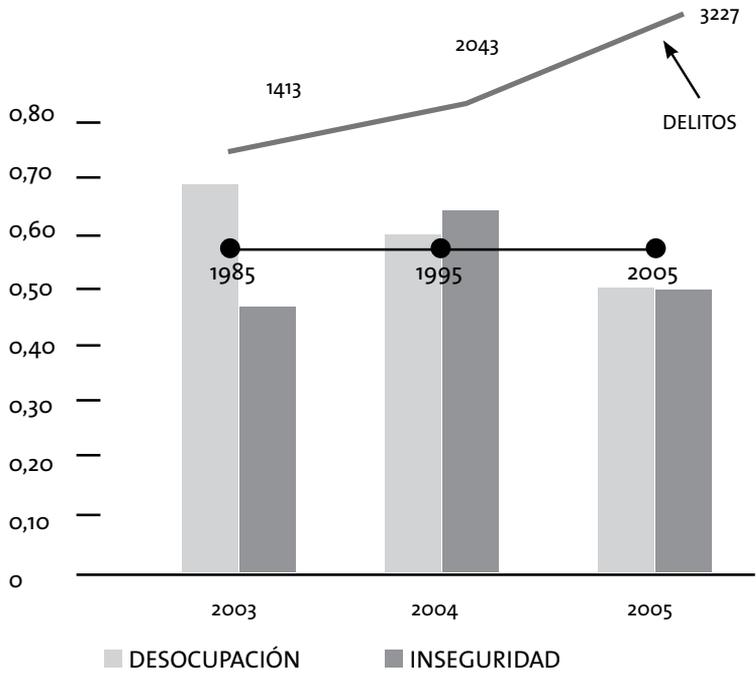
Sin embargo, no hay disponible un indicador, o un conjunto de indicadores, que permitan objetivar la trayectoria de la tendencia en las actividades criminales a escala global³, para aceptar o rechazar sobre esa base lo afirmado por la UNODC. En aras de enmendar aunque más no sea indirectamente el hiato, se puede entablar el examen del Gráfico 1, en el cual se da cuenta del uso paulatino a escala internacional del concepto “transparencia”⁴.

Gráfico 1. Frecuencia del uso de la palabra “transparencia”, 1985-2000



Con todas las limitaciones que se le puede endilgar, indudablemente el marcado salto dado durante las dos décadas en la utilización mediática y académica de la categoría “transparencia”, estaría indicando una situación de opacidad altamente progresiva que sólo puede acaecer en tanto el lado oscuro de la globalización se encuentre ampliando sus fronteras. Aplicada la misma tónica en el ámbito nacional, el Gráfico 2 permite inferir que las dos principales preocupaciones recientes que se observan en las compulsas de la opinión pública argentina son el desempleo y la inseguridad.

Gráfico 2. Principales preocupaciones y evolución de delitos en la Argentina



Fuentes: preocupaciones, Ceop (2006); delitos, Ovalle (2006b).

Al contrastar la segunda variable con el crecimiento de los delitos cada 100 mil habitantes⁵ ocurridos en los últimos veinte años se comprende su base real. Esto es importante tenerlo en cuenta pues cierra la brecha siempre latente entre lo que se ha dado en llamar “inseguridad objetiva” –emanada de los índices de criminalidad– y la “inseguridad subjetiva” proveniente de la “sensación de inseguridad” impulsada primordialmente por el espacio mediático que ocupan los casos criminales resonantes (Hener, 2006: 72).

Esta preocupación argentina por la inseguridad pública y el crimen organizado coincide con la expresada por los ciudadanos de los otros países de la región y difiere del resto del planeta, de acuerdo a una reciente medición disponible realizada por ACNielsen en la cual se arquearon los temas que configuran las preocupaciones ciudadanas globales⁶. A escala planetaria, la inseguridad pública, con sólo el 7%, recién se encuentra en cuarto término entre las principales preocupaciones mundiales, que son la economía (22%), la seguridad laboral (21%) y la salud (18%). También en la región el problema que más preocupa es la seguridad laboral (28%), y luego la economía (20%). Pero al aparecer en tercer término la inseguridad pública (18%), se abre del resto del planeta (ACNielsen, 2006: 35).

Notablemente, entre los primeros cinco países en el ranking mundial de cuarenta y dos países donde es mayor la preocupación ciudadana sobre inseguridad, tres pertenecen a la región (Argentina, Brasil y México), mientras que solo uno a Europa (Francia) y también uno a África (Sudáfrica). Siendo el primero en el ámbito regional, seguido por Brasil (tercero con el 20%) y México (quinto con el 17%), la Argentina, con el 24%, es sin embargo el segundo país del mundo –tras Sudáfrica– donde es más elevada la preocupación por la inseguridad pública (ACNielsen, 2006: 55-58).

Cuarta Generación

El punto es si la percepción regional coincide con la realidad. Para que ello suceda necesariamente debe observarse un peso relativo mayor que en las otras geografías de lo que en el ámbito de este breve trabajo se llamara “producto interno bruto desangelado” (DESPIB); es decir, aquel indicador que como su homónimo de uso tan corriente –pero sin la apócope en el acrónimo– da cuenta de todo lo que implica anualmente la actividad criminal en términos de daños causados y gastos erogados para contenerla, incluidos los compensatorios; verbigracia: el conjunto de los costos del crimen. Como lo muestra con toda claridad la Tabla 1, tal diferencia existe y confirma la percepción latinoamericana. Entonces, al registrarse este mayor peso relativo del DESPIB también necesariamente debieron crecer las exportaciones e importaciones de productos y servicios ilegales que le son correspondientes⁷. No hay que perder de vista que desde las drogas hasta los inmigrantes ilegales, pasando por las armas y el lavado del dinero, son partes clave y sustanciales del trá-

Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas 2010-2017

fico ilegal internacional. Acerca de la dimensión latinoamericana dentro de la actividad criminal mundial, las siguientes precisiones de Eduardo Ovalles ajustan la perspectiva del cuadro:

Tabla 1 Tasas de crímenes por región* 1985-95 (número de crímenes por 100 mil habitantes)

Región	Número de países	Mayores robos		Homicidios intencionales	
		Media regional	Mediana regional	Media regional	Mediana regional
Latinoamérica y el Caribe	17	200,5	172,0	14,0	8,5
África	8	36,0	34,4	5,1	2,5
Asia	10	13,4	7,6	5,4	2,1
Europa Oriental y Central	16	28,3	23,0	6,8	7,1
Europa Occidental	16	54,4	54,0	4,4	3,8
Otras economías de altos ingresos	8	87,3	54,0	3,2	2,2
EE.UU.		248,7		7,2	

Fuente: elaboración propia sobre (Bourgignon, 2000: 201) y ONU (1998). (*) Los datos para África cubren: Botswana, Burundi, Etiopía, Madagascar, Malawi, Mauritania, Ruanda (hasta 1992), y Zimbabue. Los datos para Asia cubren: Bangladesh, China, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Nepal, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia. Los datos para Latinoamérica y el Caribe cubren: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los datos para Europa Oriental y Asia Central cubren: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Kazajistán, República Kirguisa, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Federación Rusa y República Eslovaca. Los datos para Europa Occidental cubren: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Israel, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y Reino Unido. Los datos para Otros Países de Altos Ingresos cubren: Australia, Canadá, Hong Kong, Japón, Nueva Zelanda, Singapur y EE.UU.

Los tres más importantes negocios del crimen organizado, tráfico de armas, de drogas, y humano, tienen una fuerte presencia, con sus “interrelaciones” y donde en el primero tenemos los tres productores mundiales de cocaína (Colombia, Perú y Bolivia en ese orden), a lo que se agrega uno de los principales nuevos fenómenos asociados: las “maras”. [...] En tráfico de armas, tenemos dos países como Brasil y Colombia, con la mayor cantidad de muertes por armas de fuego en el mundo, en realidad acá la cuestión no es solo el mercado negro sino también la disponibilidad legal. [...] Mientras que el tercer negocio mundial del crimen organizado, el tráfico ilegal de personas, afecta a varios países de Latinoamérica. Según el Departamento de Estado varios países de la región son centros importantes: Paraguay, Brasil, El Salvador, Guatemala, y República Dominicana [...]. Y donde América Latina se encuentra segunda en el ranking mundial en materia de lavado a través del sistema bancario. Según el informe del economista del BID, Alberto Chong, realizado sobre 80 países, entre los 10 países más populares del mundo*

para el lavado de dinero a través del sistema bancario, 6 pertenecen a América Latina (Argentina, Colombia, Haití, Paraguay, Nicaragua y Bolivia). [...] Pero también, es la primera región en lavado de dinero fuera del sistema bancario. En lavado de dinero a través de canales no bancarios, 7 países latinoamericanos lideran el ranking (Colombia, Haití, Argentina, Paraguay, Nicaragua y Guatemala y Bolivia). El lavado de dinero, es un negocio global que se estima, según FMI, representa entre el 5% del PIB mundial, y en América Latina y el Caribe las operaciones significan el 6% del PIB regional, aunque en la región no es tan alto como lo puede ser en Asia y África (Ovalles, 2006a: 2).

La primera intuición para dar con el contexto de tal tendencia creciente, vislumbra en los conflictos de Cuarta Generación el escenario donde enmarcarlos. A tal tipo de hostilidades, la ex funcionaria de la ONU, Swadesh M. Rana, las caracteriza de la siguiente manera:

Los conflictos de Cuarta Generación constituyen una nueva categoría que aparece en el horizonte mundial. En este tipo de enfrentamientos no hay adversarios organizados, no hay objetivos establecidos, no hay líderes, no hay campo de batalla. Están caracterizados por la explosión repentina e intensa de la violencia, por lo que resulta extremadamente difícil cualquier posibilidad de predicción. Diferenciar entre la víctima y el victimario es imposible, ya que en estos conflictos la sociedad civil está en guerra consigo misma (Rana, 2001: 1).

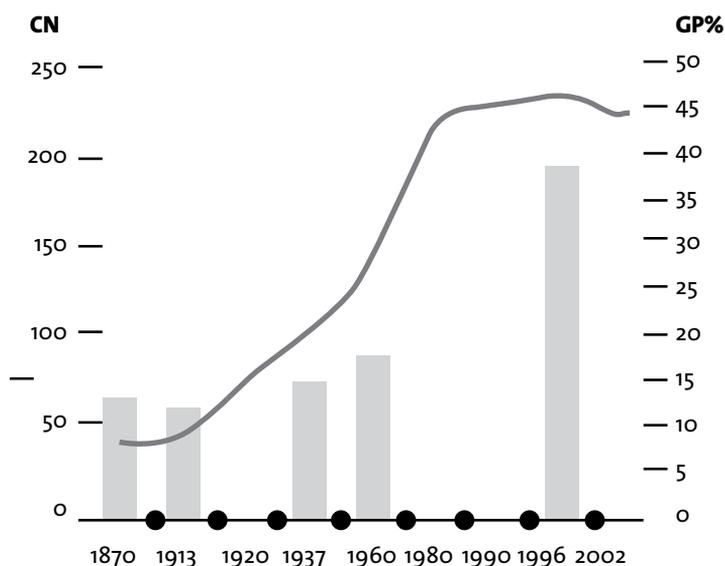
Hay dos afirmaciones en esta definición que merecen ciertos matices. Una, la extrema dificultad para predecirlos⁹. Otra, la inexistencia de “adversarios organizados”. La primera cuestión será tratada más adelante con miras a proporcionar una estructura analítica que sirva para sortear el obstáculo de la impredecibilidad en determinadas manifestaciones de este tipo de conflictos. En cuanto a la segunda, si por inexistencia de “adversarios organizados” se entiende la no-comparecencia en la disputa de ejércitos regulares, la definición de Rana no presenta problemas y, al contrario, pone de relieve una característica clave para la tipificación. Pero las cosas toman otro cariz cuando se trata de organizaciones criminales, pues el mismo concepto, o las disidencias que se presentan en su formulación¹⁰, volverían la definición de Rana contradictoria en sus propios términos. Para que la sociedad civil esté en conflicto consigo misma, y este conflicto de Cuarta Generación tome envergadura y se mantenga en el tiempo, hace falta un tipo singular de organización: la criminal; lo cual pone en entredicho también la idea de “explosión repentina e intensa de violencia”. Hay una racionalidad en la trayectoria de la violencia en los conflictos de Cuarta Generación, pero esa racionalidad no es precisamente la del Estado, sino la de la crisis política endémica del Estado; aquella que lo transforma en Estado fallido.

Es que si eso ocurre es porque puede suceder, y ocurre en tanto y en cuanto la geografía mundial parcelada por las fronteras de los Estados nacionales,

Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas 2010-2017

muestra unos cuantos Leviatanes sin la menor capacidad de mantener el orden interno, al menos este tipo de orden. Es cierto que en la organización “intensiva” de la geografía mundial se es Estado-Nación o no se es. Pero que el mundo se haya convertido en una inevitable fábrica de naciones-Estado –como deja ver el Gráfico 3– no significa que todas sean viables, es decir, que puedan consolidarse como tales¹¹.

Gráfico 3. Cantidad de naciones (CN) y gasto público (GP)% del PBI mundial 1870-2002



Fuente: para CN, Alesina, Spolare y Wacziarg (1997), para GP, Tanzi y Schuknecht (1997 y 2005).

Pero ¿cuántos son los no-viables? El Fondo para la Paz –una organización independiente norteamericana– y la revista *ForeignPolicy* confeccionaron una lista mundial de Estados débiles y fallidos, a partir de 12 indicadores sociales, económicos, políticos y militares que publican anualmente desde 2005. En 2007 concluyen que el conjunto de Estados fallidos alberga 60 miembros y dentro de sus fronteras viven 2.000 millones de personas; esto es, alrededor de un poco menos de un tercio del total de los Estados y los seres humanos existentes. En la presentación anual del índice de Estados fallidos, *ForeignPolicy* informa que para el Banco Mundial son 30, mientras que la CIA contabiliza 20 y el Departamento Británico de Desarrollo Internacional calcula que son 46. Aun tomando el indicador de menor cuantía, el tema ya resulta preocupante. Y en dicha presentación, *ForeignPolicy*, se pregunta retóricamente: “¿Cuáles son las primeras señales de alarma de un *Estado fallido*? Entre los 12 indicadores que utilizamos, hay dos que aparecen constantemente en los primeros puestos. El desarrollo desigual es un rasgo común a casi todos, lo

cual indica que el mal reparto de la riqueza en el interior del país -y no sólo la pobreza- aumenta la inestabilidad. También ocupan un lugar destacado la criminalización y la pérdida de legitimidad del Estado, que se produce cuando a sus instituciones se las considera corruptas, ilegales o ineficaces.”

La Tabla 2 recopila los valores para la región del indicador pergeñado por el Fondo para la Paz y *Foreign Policy* desde que se publica. Como se puede observar, salvo la Argentina, Chile y Uruguay –cuyo valor no se incluye– son los únicos Estados de Latinoamérica considerados “estables”. El resto está en el borde, salvo Colombia que es clasificado como crítico.

Tabla 2. Anatomía mundial del índice de Estados fallidos y posición países latinoamericanos

Año	2007		2006		2005	
Total de países	177		146		76	
	ESTÁNDARES					
Máximo	Sudán= 113,7		Sudán= 112,3		Costa de Marfil= 106,0	
Mínimo	Noruega = 17,1		Noruega = 16,8		India = 69,5	
Estado de	Rango	Valor	Rango	Valor	Rango	Valor
Situación	de países	índice	de países	índice	de países	índice
Crítico	1-32	113,7-91,2	1-28	112,3-90,3	1-33	106,0-90,3
En peligro	33-129	89,7-60,1	20-106	89,8-60,5	34-76	89,4-69-5
En el límite	130-162	59,9 - 32,4	107-133	59,6 - 30,8	-	-
Estable/ Muy estable	163-177	28,6-17,1	134-146	28,1 - 16,8	-	-
País	Posición	V.índice	Posición	V.índice	Posición	V.índice
Haití	11	101,0	8	104,6	10	99,2
Colombia	33	89,7	27	91,8	14	95,0
R. Dominicana	69	80,6	48	85,0	19	94,2
Guatemala	60	81,4	51	84,3	31	91,0
Bolivia	59	82,0	56	82,9	-	-
Nicaragua	72	80,0	59	82,4	-	-
Cuba	77	78,6	62	81,9	58	83,7
Ecuador	73	79,9	63	81,2	46	87,0
Venezuela	74	79,8	64	81,2	21	93,5
Perú	85	76,4	69	79,2	40	88,1
Honduras	94	74,9	75	76,7	41	87,6
El Salvador	92	74,9	77	76,1	72	75,5
México	102	72,6	85	73,1	73	74,6
Paraguay	101	72,9	87	72,0	36	88,9
Brasil	117	66,9	101	63,1	62	81,0
Chile	159	33,8	132	32,0	-	-
Argentina	150	41,4	122	40,8	-	-

Fuente: elaboración propia sobre datos de Fund for Peace (2005, 2006 y 2007).

La no-consolidación del Estado hace que la propia nación que le sirve de base material entre en entropía. Todo lo que resta para que la crisis política se vuelva endémica es una solución cesarística que haga del pasado mistificado su razón de ser. Este es el tipo de Estado en el que la clase dirigente además de apropiarse de la riqueza ajena –foránea–, a escala nacional no sólo no combate el crimen organizado sino que, por así decirlo, lo administra. Francisco Corigliano, en el análisis que realiza sobre la política exterior del gobierno de Isabel Perón (07/1974-03/1976) para deducir que durante esa administración se atravesó una etapa de colapso estatal, cita entre varios un par de trabajos relevantes para vislumbrar la anatomía de los Estados fallidos:

Según Pauline H. Baker y John A. Ausink (1996, 19-31), los diez indicadores del año del alto grado de colapso estatal son los siguientes: 1) fuertes presiones demográficas; 2) importantes movimientos de refugiados masivos que provocan catástrofes humanitarias e intensifican las presiones demográficas; 3) desarrollo económico desigual través de líneas de fracturas étnicas; 4) presencia de una herencia histórica de agravio grupal o faccioso, con comportamiento socializado de índole vengativa y/o paranoia; 5) criminalización o deslegitimación del Estado, ligada al crimen organizado y a la corrupción alentada desde el propio aparato estatal; 6) agudas y severas dificultades económicas ligadas a la ausencia de estabilidad política; 7) éxodos humanos masivos, crónicos o sostenidos, indicador que comprende según los autores tanto la llegada de refugiados como el éxodo de intelectuales, artistas, empresarios, o segmentos económicamente productivos de la población; 8) progresivo deterioro o eliminación de los servicios públicos como síntoma de la falta de gobernabilidad y de credibilidad del Estado; 9) suspensión del Estado de derecho como indicador de la declinación en el funcionamiento de las instituciones democráticas; y 10) existencia de un aparato de seguridad que opera como “un Estado dentro del Estado” a través de diversas formas: guardias pretorianas que protegen a gobiernos aislados o impopulares; milicias “privadas” que hacen el trabajo sucio de los regímenes autoritarios al encargarse de las torturas y asesinatos; o “escuadrones” que, alimentados oficialmente por el aparato estatal, buscan aterrizar a los opositores. Ver al respecto el artículo de Baker y Ausink. Por su parte, Robert H. Dorff (1996: 17-31) señala los siguientes rasgos característicos de los Estados en colapso o a punto de colapsar: a) amenazan la estabilidad y la seguridad regional y/o global; b) incentivan masivas violaciones de los derechos humanos, en tanto el gobierno de este tipo de Estado adopta métodos autoritarios para conservar su débil posición; c) provocan el sufrimiento de los sectores desdientes de la sociedad, quienes apelan a la ayuda humanitaria externa; y d) están gobernados por regímenes débiles e ineficaces frente a la competencia de las fuerzas de oposición –organizadas o informales– y de los actores transnacionales, subnacionales o grupos descentralizados. Esta lógica de competencia y desafío de los actores no estatales a las reglas de juego que intenta imponer un Estado débil provoca inevitablemente una situación de ingobernabilidad cercana a la anarquía (Corigliano, 2002: 52-54; notas al pie 146 y 150, respectivamente).

A diferencia del personaje en busca perpetua del autor inhallable, los conflictos de Cuarta Generación lo han encontrado en los Estados fallidos. Y pasó a ser un dato pleno de la política exterior regional, después del 11 de Septiembre de 2001, cuando durante la Cumbre de Ministros de Defensa, realizada en Santiago de Chile en 2002, el entonces Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, redefine las condiciones y prioridades de seguridad hemisférica proponiendo la adopción de una agenda en cuyo tope figura el combate al terrorismo internacional, seguido por el combate al narcotráfico, la no-prolifерación y el hasta antes de allí novedoso concepto de “soberanía restringida” y Estados fallidos¹².

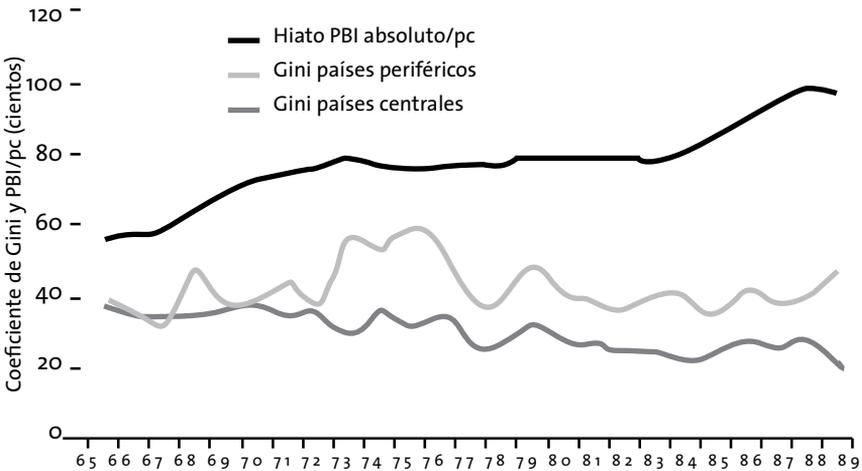
¿Aliento o freno?

A todo esto, el funcionamiento de la globalización realmente existente ¿impulsa o frena la existencia de los Estados fallidos? Este es un punto importante, porque si resulta que tras los más beneméritos dogmas que acompañan la expansión de los mercados a escala global se esconden situaciones que no hacen más que surtir de proteínas para la infección de las clases dirigentes de los Estados parásitos, entonces –por caso– las consecuencias ignominiosas del crimen organizado –como episodio de los conflictos de Cuarta Generación– tenderían a agudizarse frente a la no-respuesta de las clases dirigentes vernáculas, en tanto también quedaría observar si la sustanciación del entramado cultural global puede servir de amortiguador o de acelerador para la hipotética debacle. Dilucidar a fondo la cuestión, al menos en el plano teórico, excede largamente los alcances de este breve trabajo. Sin embargo, en el terreno empírico, ciertos datos son de orientadora utilidad.

Al respecto, es menester considerar en el ámbito de los criterios aportados por los autores citados por Corigliano, que al menos en las últimas tres décadas, usualmente, la asimetría o desigualdad global ha sido explicada en términos de crecimiento económico, cambios demográficos, problemas con la democracia, dualismo (Seers y Joy, 1975; North y Thomas, 1991; Rodrik, 2003). En todos estos enfoques, prácticamente fue desatendido hasta dónde el diferencial de desarrollo entre las naciones está correlacionado con, o tiene efectos sobre, la distribución del ingreso en el interior de un país periférico (Bergesen y Bata, 2000). De acuerdo al análisis de los dos últimos autores citados, si la periferia crece lo hace a costa de aumentar la desigualdad interna en los países que la conforman. Esto se mide correlacionando la diferencia a lo largo del tiempo entre los PBI per capita del centro y la periferia, y el reflejo que tiene en el promedio de los coeficientes de Gini¹³ para cada espacio en que está fracturada la geografía mundial. De resultas, la desigualdad global impulsa la desigualdad entre las personas de un país o de los países pobres lo que finalmente hace crecer desigualmente a los países. El sistema global, entonces, actúa como totalidad. Este derrotero se muestra en el Gráfico 4, donde asimis-

mo se observa que el único periodo de más de un año en el cual el hiato global declina, correspondiente a la primera crisis del petróleo –por la diferencia positiva entre el PBI per cápita de la periferia respecto de la del centro– es paralelamente el único periodo en donde se registró la más alta desigualdad en la distribución del ingreso en los países periféricos.

Gráfico 4. El hiato absoluto versus promedio del score del índice de Gini para el centro y la periferia 1995-1990 (n= 72)



Fuente: Bergesen y Bata (2002).

El aporte de Bergesen y Bata, combinado con los criterios reseñados por Corigliano sobre Baker y Ausink por un lado, y Dorff por el otro, dejan entrever que la escala que puede estar tomando el crimen organizado –ciertamente, receptada como asunto de la política exterior- se trata de un problema sistémico, algo así como un residuo indeseado de la globalización. Es casi inmediato percibir que la vuelta a este singular equilibrio “ecológico” requiere soluciones sistémicas. Pero, específicamente, ¿qué consecuencias trae el desarrollo desigual graficado sobre el crimen organizado? François Bourguignon afirma que “el exceso de desigualdad y la mayor pobreza relativa alimentan las actividades criminales que imponen costos sociales y económicos muy altos. Asimismo, mucho puede ser ganado con políticas que mitiguen la desigualdad, alivien la pobreza relativa y controlen el crimen y la violencia” (Bourguignon, 2000: 200). De esta manera “la desigualdad o la pobreza generan violencia individual más que colectiva, esencialmente a través del crimen y el desarrollo de actividades ilegales”. Evidentemente, los nuevos tiempos necesitan nuevas hormas idiomáticas, y esa cualidad está tras la categoría “conflictos de Cuarta Generación”. Bourguignon expresa estar motivado para conducir el análisis en esa dirección “por las considerables y crecientes actividades criminales en

los países en desarrollo –particularmente en Latinoamérica– conocidos por su alta desigualdad y el exiguo comportamiento del crecimiento” (Bourguignon, 2000: 200). Esto lo lleva a preguntarse: “¿Estos países caen en un círculo vicioso en el cual la violencia mina el clima social y económico y debilita los incentivos económicos y los factores de desarrollo, llevando a más violencia? ¿O las actividades criminales se deben principalmente a otros factores socio-lógicos o culturales que son más o menos ortogonales a los factores económicos?” (Bourguignon, 2000: 200). Este autor no se pronuncia a favor de una u otra, pero sus interrogantes indudablemente acuñan la cara y ceca de esta ominosa ópera de los tres centavos ajenos.

Lo cierto es que la Tabla 1 aclara el lugar infausto que ocupa la región en el ranking de las actividades criminales. Bourguignon, a partir de estos datos globales, los corre –con algunas modificaciones– a través del más canónico modelo teórico de Becker¹⁴ (1968) sobre la economía política de las actividades criminales, el que fue por primera vez examinado empíricamente por Ehrlich en 1973. Bourguignon encuentra que el beneficio de involucrarse en actividades ilegales se relaciona con la prosperidad global de la sociedad que se trate, pero esto a su vez modifica la naturaleza del riesgo involucrado y la sanción potencial. El riesgo en gran parte no es determinado exógenamente por el gasto público volcado en frenar las actividades criminales. Tal gasto público es supuesto de la menor magnitud posible con relación a la efectividad para frenar las actividades criminales. El riesgo, por lo tanto, deviene en endógeno y depende del grado de organización alcanzado por el sector de las actividades ilegales; por ejemplo, la probabilidad de ser asesinado por un competidor a causa de la disputa por el control del mismo lugar para traficar drogas. En cualquier caso, el factor económico principal que permanece empujando a abrazar la actividad criminal es el ingreso que se espera obtener de las actividades ilegales en relación a lo que se aguarda conseguir de los negocios lícitos. Tanto en el modelo original de Becker como en el modificado de Bourguignon cualquier declinación en el nivel de ingreso –o lo que es lo mismo: un aumento en la pobreza urbana relativa– soliviantan los incentivos para marchar hacia las actividades ilegales (Bourguignon, 2000: 209).

Vale aclarar que se trata, el precedente, de un análisis básicamente estático. En el ámbito de un análisis dinámico, el prospecto de estar inmerso permanentemente –más que en forma transitoria– en una situación de bajo ingreso relativo puede devenir en el principal factor de presión sobre determinada clase de individuos para que estos se inmiscuyan en las actividades ilegales. Esta perspectiva, o en rigor esta falta de perspectiva del ser humano que está solo y espera, le agrega otra dimensión al maridaje entre actividades criminales y desigualdad. Así es cómo la principal conclusión del análisis de Bourguignon recalca sobre la desigualdad urbana y la pobreza como candidatos principales que pueden ser determinantes económicos del crimen y la vio-

lencia. La relación puede ser directa, en tanto más desigualdad y pobreza hacen a las actividades criminales más rentables a un nivel dado de represión; o indirecta, por medio de la cantidad de gasto público que una sociedad eroga para su control y retroceso (Bourguignon, 2000: 210). Sin embargo, ¿hay suficiente evidencia empírica de tal relación entre, por un lado, crimen y, por el otro, la actuación conjunta de desigualdad y pobreza? Por dos razones esta pregunta es extremadamente difícil de responder. Primero, la dificultad se refiere exclusivamente a la recolección de datos estadísticos. En la práctica, se complica mucho conseguir datos fiables que permitan comparar países e, incluso, grandes urbes dentro de un país y también series de tiempo de un mismo territorio¹⁵. Segundo, pero no en jerarquía, ciertos factores sociológicos pueden ser responsables de la violencia observada en la sociedad. Pero tales factores presentan serias dificultades estadísticas tanto para observarlos como para cuantificarlos. Es más, si bien hay pocas dudas que las desventajas económicas han jugado siempre un papel importante, asimismo resultan insuficientes para explicar el alto nivel de actividad criminal en determinados grupos sociales. Por caso, en los países industrializados, las minorías de inmigrantes que son igualmente discriminadas, sin embargo no presentan la misma reacción hacia las actividades ilegales, y esto está adecuadamente documentado (Tonry, 1997). Sea como fuere, los factores sociológicos no sólo no pueden sino que no deben ser desdeñados a la hora de ajustar los análisis para que conduzcan la política práctica.

Un punto de ligazón entre las dos esferas que resulta de suma utilidad para el análisis lo proporciona el ya citado coeficiente de Gini¹⁶, pues es un parámetro observable y su magnitud objetiva y materializa las decisiones políticas de fondo de cualquier sociedad nacional. Naturalmente, esto merece un par de reflexiones. Para empezar, que en todo el panorama mundial las decisiones pertinentes clave a la sociedad y a la economía se centran en la esfera política. Y para continuar, que las transformaciones estructurales del orden político occidental desde la Posguerra, trajeron la inevitable consecuencia de que el rasgo central de esta ahora no tan nueva realidad fuera que la disputa política básica en las democracias industriales avanzadas –y también en países periféricos como la Argentina– se ordene alrededor del presupuesto estatal.

Con los gastos públicos cercanos al 50% del producto bruto de ocho países que explican algo más del 70% del producto bruto mundial (y que por lo tanto son ejes de la cultura occidental, es decir, sus valores y símbolos) los principales problemas políticos resultan ser la incidencia de los impuestos y la asignación de las partidas presupuestarias. La relación entre el interés público y el privado es, evidentemente, la cuestión cardinal a resolver por el orden político, edificando un sistema de precios acorde a los objetivos pactados (Bell, 1989: 209-220). La Tabla 3 pone de manifiesto a través de los valores del coeficiente de Gini cómo funciona en los unos y en los otros el orden político alcanzado.

**Tabla 3. Coeficiente de Gini y acción estatal para desigualdad en el ingreso
Algunos países OCDE-Algunos países latinoamericanos (2002)**

Países	Antes de impuestos y transfer.	Después de impuestos y transfer.	Importancia de la acción fiscal	Tamaño sector público (% gasto/PBI)	Opacity* index
	A	B	C = (B-A)/A	D	E
Dinamarca	0,420	0,217	-0,4833	47,2	19
Suecia	0,487	0,230	-0,5277	58,3	19
Finlandia	0,392	0,231	-0,4107	41,8	13
Holanda	0,421	0,253	-0,3990	47,5	24
Japón	0,340	0,265	-0,2206	39,8	28
Bélgica	0,527	0,272	-0,4839	50,5	23
Alemania	0,436	0,282	-0,3532	48,5	25
Australia	0,463	0,306	-0,3391	35,6	21
EE.UU.	0,455	0,344	-0,2440	34,1	21
Italia	0,510	0,345	-0,3235	48,0	43
Promedio	0,445	0,275	-0,3785	45,13	23,6
Desvío	0,056	0,045	0,1022	7,33	7,93
Argentina	0,548	0,567	0,0347	29,34	44
Brasil	0,581	0,579	-0,0034	24,07	40
México	0,506	0,550	0,0870	22,61	44
Chile	0,488	0,496	0,0164	22,90	29
Promedio	0,531	0,548	0,0336	24,73	39,25
Desvío	0,042	0,037	0,0388	3,14	7,09

Fuente: elaboración propia. Para Gini: Santiere, Gómez Sabaini (2000), correspondientes al año 1997. Para gasto público países de la OCDE correspondiente al años 2002: Tanzi y Schuknecht (2005), salvo para Dinamarca y Finlandia, datos correspondientes a 2004 de Eurostat (2006). Países latinoamericanos, gasto público correspondiente a 2002. Para Argentina, Mecon (2007); para Brasil, IBGE (2006); para México CEFP (2003); para Chile WB. (*) Opacity Index de Kutzman Group (2004)

Para relacionar estas circunstancias con el potencial del crimen organizado, Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998) comparan los datos tomados de la base de las Naciones Unidas y fijan como variables independientes: el grado de urbanización, la educación promedio, el PBI per capita y el coeficiente de Gini; y encuentran que es justamente esta última la única que resulta sistemáticamente significativa. Más aún, los impactos observados por estos autores generados por las variaciones del coeficiente de Gini son considerables.

Un aumento del 5% en el coeficiente de Gini –nada inesperado en Latinoamérica dado el lamentablemente tradicional grado de volatilidad macroeconómica– lleva consigo la capacidad de producir un aumento promedio del 15% en la tasa de homicidios y de dos a tres veces en la de los robos. No obstante, los coeficientes relacionados se convierten en insignificantes para Latinoamérica cuando se introduce una variable *dummy* en las regresiones sobre homi-

cidios. Este resultado sugeriría que el significado de la desigualdad como un determinante de la actividad criminal en un estudio comparativo de cruce de datos entre países se debe a factores inobservados que afectan simultáneamente la desigualdad y la tasa del crimen más que a alguna relación causal entre estas dos variables. Los resultados para las tasas de los robos son más robustos.

El coeficiente de Gini continúa siendo significativo, incluso cuando son introducidas variables de control *dummy* para otros grupos de países o regiones. Este resultado es interesante porque calza con la intuición acerca de los determinantes económicos de la actividad criminal, los cuales devienen más marcadamente probables para los crímenes contra la propiedad o la actividad criminal generada por la falta de perspectiva de movilidad social que con otro tipo de actividades ilícitas. Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998) para corregir la debilidad estructural de los modelos comparativos de cruce de datos entre países, proceden a realizar estimaciones por medio de un panel de datos y a controlar sus resultados para cada uno de los países, haciendo regresiones sobre la primera diferencial de todas las variables de interés, utilizando una muestra chica de países –20 en total– a los cuales les controlaron los posibles efectos de histéresis sobre los cambios en la tasa de actividades criminales.

La Tabla 4, en la que están volcados los resultados hallados, muestra que los efectos de la desigualdad en los ingresos sobre la criminalidad resultan significativos para homicidios y robos. A corto plazo –esto es menos de cinco años– en los países de la muestra observados un aumento del 1% en el coeficiente de Gini genera 3,6% de incremento en la tasa de homicidio, en tanto la tasa de robos se eleva 1,1%. Este efecto es mucho más fuerte a largo plazo porque opera la histéresis sobre la tasa del crimen.

Tabla 4. Panel de regresiones de crecimiento de las tasas de la actividad criminal (primera diferencia modelo auto-regresivo)

Variable explicatoria	Tasa de crecimiento de homicidios	Tasa de crecimiento de robos
Coeficiente de Gini (a)	0,036 (0,000)	0,011 0,009
Tasa de urbanización	0,004 (0,063)	0,011 (0,000)
PBI per capita (log)	-0,207 (0,000)	-0,045 (0,035)
Tasa de crecimiento PBI	-0,036 (0,001)	-0,072 (0,000)
Tasa posesión de drogas	0,001 (0,047)	0,001 (0,019)
Tasa de reincidencia	0,009 (0,000)	0,002 (0,191)
Rezago tasa de crimen	0,640 0,000	0,839 (0,000)
Número de observaciones (países)	54 (20)	50(17)

Fuente: Bourguignon (2000) sobre datos de Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998). Estimaciones obtenidas usando el método de momentos. (a) Estrictamente exógena. Los números entre paréntesis son p-valores. Los rezagos segundo y tercero fueron usados para todas las variables dependientes e independientes excepto para la tasa rezagada del crimen, a la cual se le aplicó tercer rezago.

Así, los efectos de la desigualdad en el ingreso pueden multiplicarse por tres para los homicidios y por siete para los robos¹⁷. De especial relevancia resulta la variación a corto plazo que puede experimentar el PBI en relación a la sustancial histéresis concerniente a la evolución de la criminalidad, siendo sus efectos más pronunciados sobre los robos que sobre los homicidios.

Para las variaciones en el PBI, un simple cálculo basado sobre los coeficientes de la Tabla 4 muestra que una recesión honda que de golpe pueda conducir a una caída de 5% en el producto tiene la ignominiosa capacidad de generar un aumento del 50% en la tasa de robos. Incluso, el efecto de histéresis es tan considerable que la tasa de actividades criminales puede prácticamente permanecer en el mismo nivel hasta que la pérdida inicial de PBI sea completamente yugulada por el crecimiento de la fase alcista del ciclo. Que las señaladas resulten órdenes de magnitudes indicativas no debe hacer perder de vista que las recesiones que conllevan caídas del PBI del 5% son monedas demasiado corrientes en la periferia, dentro de la cual Latinoamérica lejos de ser la excepción es la regla¹⁸.

La urbanización y el tiempo de ocio son dos asuntos –de los cuales sólo el efecto del primero aparece directamente cubicado en la Tabla 4– que merecen alguna reflexión dada la tendencia que se proyectan sobre los mismos y su posible impacto alcista en las actividades criminales. De acuerdo a las estimaciones de la ONU, y tal como indica el Gráfico 5 desde aquí hasta el 2015 en Latinoamérica las ciudades con más de diez millones de habitantes incrementarán su población en 10,5%, entre cinco y diez millones en 13,8% y entre uno y cinco millones 38,8%. Este aumento de la tasa de urbanización¹⁹ del 63,1% y conforme el dato correspondiente de la Tabla 4, tiene potencialmente la capacidad de elevar sobre los valores actuales la actividad criminal en un 94,7%. Esa impresionante magnitud esperable combinada con la prospectiva del tiempo de ocio podría a llegar a tener un efecto estimulante sobre el aciago escenario proyectado. En efecto, el dato de la Tabla 5 pasa a ser relevante al considerar la siguiente observación de Douglass North, hecha sobre el tráfico de drogas pero aplicable a los otros consumos ilegales:

[...] los problemas a los que se enfrenta un consumidor de drogas de ingresos medios son múltiples. [Esta situación se explica con una mezcla de economía y sociología] Si pierde tiempo buscando información acerca de los estupefacientes que ha de comprar, y donde encontrarlos, el tiempo pasado fuera de su trabajo significa costos de oportunidad comparativamente más elevados. La posibilidad de encarcelamiento representa un desincentivo mayor tanto en términos de costo de oportunidad como de costos psíquicos y emocionales. Y puesto que probablemente no está en posibilidades de pagarle a un intermediario para efectuar la búsqueda en su lugar (como lo haría el consumidor rico), acaba con drogas de una calidad que sería despreciada por muchos “acelerados” de bajos ingresos (North, LeRoy Miller, 1985: 26-27).

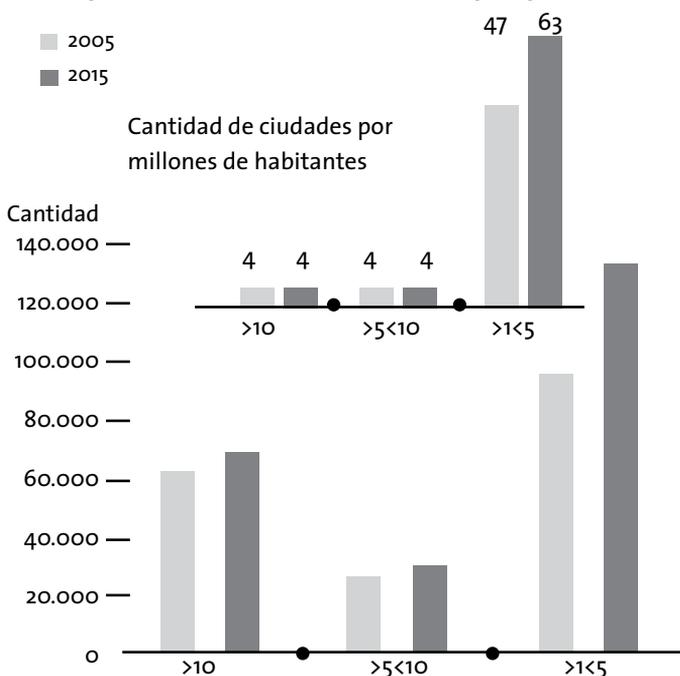
Tabla 5. Tendencia secular en los usos del tiempo: división horaria media de un día de trabajo promedio de un jefe de familia masculino (tomado sobre 365 días)

Año	1880	1995	2014
Dormir	8	8	8
Cuidado e higiene personal	2	2	2
Tareas hogareñas (a)	2	2	2
Ida y vuelta al trabajo (b)	1	1	0,5
Trabajo (c)	8,5	4,7	3,8
Enfermedad (d)	0,7	0,5	0,5
Subtotal	22,2	18,2	16,8
Residual para ocio (e)	1,8	5,8	7,2

(a) Según la época, incluye cortar leña, hacer carbón, arreglar la casa, cuidar a los chicos y ancianos, bricolage, arreglo del jardín, otras tareas del tipo "hágalo usted mismo". (b) Para el sector agropecuario se contabiliza la ida y vuelta al lugar de trabajo. (c) En 1880, calculado sobre 3.109 horas anuales. Esto implica: semana de trabajo de 64 horas, 7 días de vacaciones y 18 días de convalecencia por enfermedad. En 1995, calculado sobre 1.730 horas anuales. Esto supone una semana laboral de 37,5 horas, 28 días de vacaciones y 14 días de enfermedad. En 2040, calculado sobre 1400 horas anuales. Esto implica: semana laboral de 30 horas, 30 días de vacaciones y 12 días de convalecencia por enfermedad. (d) Los días de convalecencia están calculados para 1880 y 1995 sobre datos de E.E.U.U., y aplicados discrecionalmente a 14 horas. (e) Incluye tiempo del viaje de ida y vuelta a los eventos. En 1880, siete días de vacaciones a 14 horas por día genera discretamente 0,3 horas de ocio diario por 365 días. Igual para 1,1 horas diarias en 1995 y 1,2 horas diarias en 2040.

Fuente: elaboración propia sobre Fogel (2000 y 2004).

Gráfico 5. Urbanización en Latinoamérica 2005-2015*



Fuente: ONU (2005). * proyectado; >, < más o menos en millones de habitantes. En miles.

El tiempo de ocio creciente permitiría a los individuos de ingreso medio mejorar la “calidad” y pagar un precio más elevado por sus consumos ilegales, cuyos proveedores a su vez verían incrementado el mercado a donde volcar la oferta por efectos de la urbanización; lo cual no hace sino presuponer que mejoren la perspectiva y los mismos beneficios esperados de la actividad criminal, mientras que los costos de distribución de las mercancías y servicios ilegales vayan acomodándose en proporción inversa a lo que debería esperarse sea una razonable vida cotidiana apacible de la comunidad.

Las variadas consecuencias que una eventualidad así podría acarrear, quizás subsuman su ingrato confluir en estropear la confianza, aquella delicada argamasa del tejido social de construcción tan trabajosamente en la cotidianeidad, que ya viene deteriorada²⁰. Para tomar en cuenta una de las consecuencias de la pérdida de confianza sobre la generación de riqueza menos contempladas en este tipo de análisis, es menester considerar la hipótesis del economista, George Akerlof, quien puso en evidencia hasta qué punto el intercambio entre capital y trabajo constituye un intercambio extra-mercantil, en el cual prevalece la dimensión del “don de gentes” recíproca entre empresa y trabajadores, un don de gentes (de compromiso, de interés, de participación y de fidelidad) que, de acuerdo con este enfoque, develaría la necesidad de pertenencia de los individuos a un grupo de trabajo o a una empresa. Esto aseguraría a los trabajadores, gracias a su celo y a su “espíritu de cuerpo”, una remuneración salarial superior al salario determinado (*ex ante*) exclusivamente por la competencia de las fuerzas del mercado de trabajo (Akerlof, 1984: 145-174). Pero claro, para que esto funcione hace falta como condición necesaria confiar en el otro, cosa que en una sociedad que sufre actividad criminal creciente no es esperable que forme parte de la orden del día. Desde mediados de los años treinta tanto se sabe como se olvida que sin demanda la cosa no funge (Keynes, 1992: 328-327). Cabe recordar que Francis Fukuyama afirma que “una de las lecciones más importantes que podemos aprender del análisis de la vida económica es que el bienestar de una nación, así como su capacidad para competir, se halla condicionado por una única y penetrante característica cultural: el nivel de confianza inherente a esa sociedad” (Fukuyama, 1996: 25). Conjeturar qué tan vicioso se puede poner el círculo vicioso en ciernes resulta verosímil.

Costo social

Más allá del cuidado con el que hay que tomar los resultados de estos modelos, dado el problema con los datos y las limitadas observaciones, e incluso considerando que otras estimaciones empíricas como las de Londoño y Guerrero (1998) llegan a conclusiones similares, debe destacarse que tanto sea por cruzar datos entre países o por el método del panel, los avatares de la distribución del ingreso lucen como un significativo determinante de las diferencias internacionales e intertemporales observables en las tasas de actividad criminal. Estos

resultados sugieren que algunos de los mecanismos comentados para explicar la influencia del fenómeno distributivo sobre las actividades criminales funcionan, aunque más no sea y de mínima, como orientadores. Entonces, teniendo en cuenta el grado de probabilidad de asociación positiva entre actividades criminales y pobreza y desigualdad, interpela el análisis medir el costo social de las actividades criminales y la parte del costo social que supone la desigualdad a través de las actividades criminales. Al hacer esto, se vislumbra el alcance para detener y revertir las actividades criminales de las políticas que propenden a reducir la desigualdad y la pobreza en las áreas urbanas.

En esa inteligencia resulta conveniente tomar como dato el costo de las actividades criminales que se enfrentan en suelo norteamericano y compararlo con la correspondiente magnitud latinoamericana. Al proceder de tal manera se establece un parámetro eficaz, pues dado el papel central de los EE.UU. y su significado primario como actor global, el nivel de actividad criminal que allí se desenvuelve debe pasar a considerarse el que genera la civilización occidental compatible con su máxima expresión.

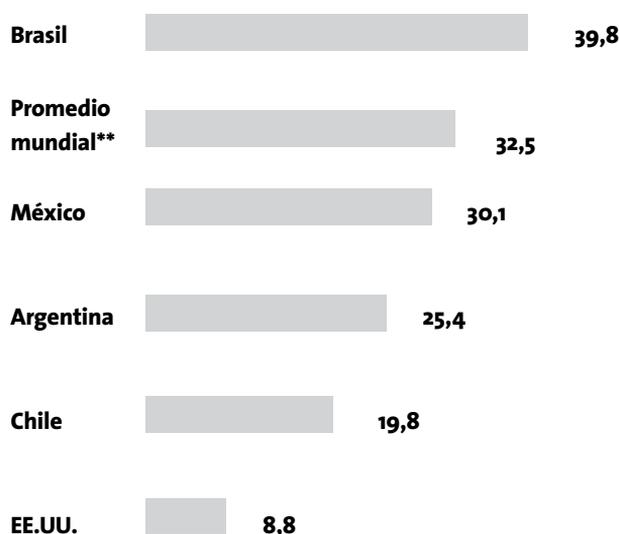
Como se puede observar en la Tabla 6, la suma de todos los componentes genera un costo social de las actividades criminales de 3,8% del PBI norteamericano y de 7,5% en Latinoamérica²¹; estas magnitudes son las que corresponden a lo que en este trabajo se ha llamado “DESPIB”. No obstante las dificultades de los datos, y la tosquedad de los modelos empleados, los resultados lucen bastante consistentes. Por caso, si se supone que el monto promedio referido a los crímenes contra la propiedad es proporcional al PBI per capita, entonces resulta razonable que la tasa de crímenes contra la propiedad triplique a la de los EE.UU. (Bourguignon, 2000: 209). Por otra parte, comparando los PBI “negros” de acuerdo a la información que aporta el Gráfico 6 y considerando el comportamiento de la incidencia fiscal de la Tabla 3, también suena consistente que el PBI criminal de Latinoamérica casi duplique al de los EE.UU. Naturalmente, la diferencia entre uno y otro –que se suma para hallar la economía “negra” total– surge de la evasión y elusión fiscal en ambos casos, aunque mucho más considerable en la región²².

Tabla 6. Estimaciones sobre el costo social de la actividad criminal en EE.UU. y Latinoamérica

Componentes	EE.UU.	Latinoamérica
Transferencias monetarias por crímenes contra la propiedad	0,5 (a)	1,5 (a)
Costos monetarios (gastos médicos, costo pérdida de tiempo)	0,2	0,6
Costos no monetarios (traumas sufridos por robo)	0,7	2,1
Pérdida de capital humano (homicidios)	0,4	1,7
Costo de oportunidades de encarcelación	0,6	0,1
Justicia Penal y Policía	1,3	1,6
Prevención privada contra el crimen	0,6	1,4
Total	3,8	7,5

Fuente: Freeman (1996); Londoño y Guerrero (1998); Bourguignon (2000). (a) Dato no incluido en el total.

Gráfico 6. Economía en negro*



Fuente: Doing Business (2004). * Tamaño economía informal como % del PBI. ** Sobre 132 países.

En este orden de ideas, y volviendo sobre los valores observados en la Tabla 6 respecto de los países cubiertos por el análisis²³, comparativamente, Bourguignon, señala: “En la mayoría de los países europeos y asiáticos los mismos cálculos probablemente arrojen resultados por debajo del 2% del PBI” (Bourguignon 2000: 215). Entonces se podría preguntarse por qué contentarse con llevar el 7,5 % del PBI criminal de Latinoamérica al 3,8% de EE.UU. –guía de política que estaba implícita cuando se procedió a la comparación–, si conforme los estándares señalados por Bourguignon sería posible ir más para abajo. Entran aquí a jugar los factores sociológicos y las relaciones de poder mundial. Respecto de esto último, es bastante directo que el eventual apoyo norteamericano –necesario para avanzar en el control del crimen– será en función de proyectar su propia realidad. En cuanto a los factores sociológicos, no parece que Confucio tenga una raigambre de peso en la región, en tanto que la todavía notable homogeneidad étnica que exhibe Europa –y también Asia– poco tiene que ver con las sociedades americanas²⁴ en las que el elemento inmigrante y aborígen –con mayor o menor grado según el país– como ya se señaló talla la heterogeneidad manifiesta²⁵.

De todas formas, si nada interesante es puesto en marcha para frenar con vistas a revertir las actividades criminales, de la observación de la Tabla 6 se infiere que las filas de la mitad para abajo cambiarían poco, pero de la mitad para arriba probablemente se incrementen *vis a vis* con la tasa de actividades

criminales. En los países latinoamericanos, con altas tasas de actividad criminal con relación a los estándares mundiales, el solo crecimiento vegetativo de la actividad criminal si nada es hecho para enfrentarla llevaría a que el costo social adicional “resulte superior al 2% del PBI” (Bourguignon, 2000: 216), o sea, se pasaría del 7,5 al 9,5% o un poco por arriba del último guarismo. Incluso, si se considera que la más probable trayectoria espacial para el aumento en la actividad criminal se localice en las áreas urbanas, entonces el costo social del crimen en esas áreas resultaría mucho más oneroso. Del conjunto de las estimaciones presentadas se desprende el inquietante alto orden de magnitud de la proporción del costo social de la pobreza y la desigualdad a través de su incidencia en el crimen y la violencia en Latinoamérica. Cinco puntos de aumento en el coeficiente de Gini pueden incrementar 50% los crímenes, cuata a una caída de 5% del PBI.

En este contexto, al considerar nuevamente la Tabla 3, se llega rápido a concluir para el caso argentino que si la estructura impositiva aunque más no sea fuera neutral –es decir, que dejara invariante al Gini– los crímenes bajarían al menos el 25%. Es más, suponiendo una distribución uniforme del costo social del crimen, se llegaría a bajar la variable al valor norteamericano con el expediente –generalmente no entrevisto para estos casos– de cobrar impuestos y distribuir subsidios de manera que después de aplicarlos el Gini alcance el valor de 0,47 o algo menos. Incluso esto ayuda a mejorar los valores del *OpacityIndex*²⁶. Considérese que mediante una simple regresión se tiene que una caída de un punto del *Opacity* –esto es, una mejora– implica un aumento de 986 dólares de ingreso per capita (valor de 2004), un aumento de la inversión extranjera directa (IED) del 1%, 4% de aumento en los activos bancarios como porcentaje del PBI, un aumento en la capitalización e intercambio bursátil del 0,9% para cada uno como porcentaje del PBI, y 0,46% de caída en la tasa de inflación (Kurtzman *et al*, 2004: 19). Ni los números del crimen ni estos de ninguna manera son cifras despreciables, más bien lo contrario.

Los datos, con todo lo limitado que son, sugieren que la violencia urbana asociada con las actividades ilegales –conflagraciones propias de la Cuarta Generación–, estarían siendo impulsadas en la parte que les corresponde por la honda desigualdad y la pobreza relativa. Esto se resuelve en los planos de la macroeconomía y las políticas de desarrollo. Desarrollarse y bajar la desigualdad es la condición necesaria para enfrentar exitosamente al crimen, pero no es suficiente. Dado el lugar de donde se parte, la histéresis amplió el impacto de las actividades criminales. Ahora bien, aumentar el grado de represión²⁷ implica tener que reasignar partidas presupuestarias o aumentar los impuestos o la deuda pública, o una combinación de tales ítems. La parte inferior de la Tabla 6 del DESPIB mejorará, dependiendo de la eficiencia de la política anticriminal, pero con la estructura impositiva vigente que empeora el coeficiente de Gini hay que esperar de acuerdo a los parámetros del modelo que la actividad criminal tienda a crecer. O sea la parte superior de la Tabla 6

aumentará. De lo dicho hasta aquí se infiere que es la crisis política del Estado –manifestada no sólo en el proceso ingreso-gasto fiscal, pero también en el proceso ingreso-gasto fiscal– antes que otra cosa la que explica el auge de la actividad criminal en la región. El problema con todo esto es que si en la desesperación por la falta de perspectivas de la seguridad urbana se le da un garrote más grande a un parásito²⁸, o en cambio, con un sentido dudosamente “humanitario” se “garantiza” cierta inocuidad del garrote, es muy obvio cuál va a ser el resultado esperable. Tener la mano muy dura para empuñar el garrote²⁹, o muy blanda, parece que emociona más que la gris tarea –pero terriblemente más efectiva– que cobrar impuestos, sin lo cual a largo plazo no se puede distribuir gastos.

Epílogo

En el escenario global caracterizado por la interdependencia, el crecimiento del DESPIB doméstico y regional –muy por encima de la media mundial– trajo aparejado el aumento de los intercambios exteriores de las mercancías y servicios ilegales y objetivamente contaminó la atmósfera social. Para que esta base material de los conflictos de Cuarta Generación se haya consolidado fue necesario que el crimen organizado avanzara en proporción directa a la crisis política del Estado³⁰. Un enfoque equilibrado necesario para enfrentar el flagelo no puede desentenderse de la eficacia de la represión, como tampoco de los efectos generados por la pobreza relativa y la desigualdad; en tanto ni antes ni ahora³¹ del funcionamiento inercial de la globalización realmente existente no puede esperarse sino la exacerbación de la fractura interna. El igualitarismo moderno, generado a raíz de las disputas por el poder en los Estados democráticos, está especificado por tres rasgos: primero, la convicción de que la sociedad como un todo mejora si el ingreso es transferido desde los ricos hacia los pobres; segundo, la creencia de que el Estado es el instrumento más indicado para efectivizar tal redistribución; y tercero, el desenvolvimiento e implementación de políticas públicas para efectuar la mentada redistribución; debe incluir en su agenda la lúcida apelación con la que los laboristas británicos enfrentaron victoriosos las últimas parlamentarias: “Duros con el crimen, tanto como con las causas del crimen”. Es que conforme no se resuelva la crisis del Estado, la propia política anticriminal se convertirá –si no lo es ya– en un fértil campo en donde florecen las demagogias de diverso cuño, pues reclaman para sí el estatus de condición necesaria de la salida de una verdadera crisis de seguridad urbana, cuando en realidad son –independientemente del enfoque que las anime– un instrumento. Así se convierten en parte del problema e, irónicamente, del “desorden establecido”.

Sin embargo, a la crisis del Estado manifestada en la “criminalización del interés nacional” se llega luego de una década y media donde su tamaño –medido como porcentaje del PBI– fue recusado como improcedente por el sentido

común imperante. En los análisis relacionados, por lo general, no se alcanza a percibir que no se puede objetivamente sortear la crisis captada por los conflictos de Cuarta Generación si el tamaño del Estado no aumenta. Esa es la parte realmente débil de la argumentación tanto de Fukuyama como de Naím. En sus enfoques, casi todo, si no todo, se reduce a poner “orden” sin considerar esta cuestión estructural; o peor aún, dándole un tratamiento que parsimoniosamente se puede calificar de baladí. Se pone de manifiesto entonces, a efectos de comparar, cierta necesidad de ajustar el enfoque teórico para encontrar los andariveles por donde el Estado de las democracias industriales se deslizó hacia su tamaño actual. Esto solamente puede realizarse analizando los cambios ocurridos en el sistema y en orden monetario mundial³². Desde esa aproximación analítica se deduce que la inconvertibilidad universal del dólar acaecida a principios de los setenta fue la que abrió las puertas para que la disputa por la distribución del ingreso en los países centrales confluyera hacia un aumento del tamaño del Estado. Las idas y vueltas en el proceso de coordinación macroeconómica internacional del G-7 forman parte de esta dinámica.

Desde esta perspectiva, resulta que el tamaño del Estado, para arriba o para abajo, no puede ser cualquiera; uno pronunciadamente más parvo que aquel que las necesidades de acumulación demandan –es decir el correspondiente al promedio de la OCDE– hace imposible alcanzar los patrones de equidad que cualquier sociedad occidental aprecia como razonables para sí. La crisis política que trasunta una democracia con ese síndrome encontraría trabas estructurales que le impedirían generar una solución tolerable para el conjunto de clases y sectores que la integran. Si el tamaño del Estado no es el pertinente, el crecimiento se retarda y existe desempleo. Queda muy por fuera de los alcances de este trabajo³³ responder si el orden monetario mundial, la globalización financiera realmente existente es un obstáculo insalvable para el desarrollo, cuya expresión más visible en la periferia es el endeudamiento externo para reproducir el subdesarrollo, o en cambio con una respuesta nacional adecuada se pueden sortear –con las dificultades del caso– sus incongruencias. En cualquier caso, dado “el vacilar de las cosas”, si la “criminalización del interés nacional” no existiera, la necesidad la prohijaría; en otras palabras, el sistema internacional tal y como es no tiene libertad de elección, pero cada país sí.

En este orden de ideas, debe considerarse que el tráfico criminal internacional creciente únicamente es posible como residuo de un movimiento mundial de capitales también creciente que permita a bajo costo volver legales cuantiosos beneficios que no lo son, para transformarlos en acumulables, el *desideratum* del capital. Pero no está dicho que haya alguna necesidad inmanente del sistema que tienda a alentar el movimiento internacional del capital financiero. Más bien, es exactamente al contrario. La ruptura en agosto de 1971 del orden de Bretton Woods dio cauce a la expansión impresionante del movimiento de capitales, hasta entonces y desde que había finalizado la Se-

gunda Guerra, totalmente inhibido. Como un resultado, el producto mundial creció algo menos que la mitad, respecto de la etapa anterior y el desempleo global se duplicó (Obstfeld y Taylor, 2002; Maddison, 2002). Y como otro resultado, el tráfico criminal se elevó como aparentemente nunca antes debido a que pudo capitalizar legalmente las ganancias. He ahí también su verdadero talón de Aquiles. Incluso, los llamados “ataques” a la balanza de pagos en la periferia, o más generalmente los avatares corrientes en torno a las cuentas exteriores, terminan estigmatizando la pobreza y luego el crimen. Con más actividad criminal interna es cuestión de tiempo –y este se ha acelerado– que esta se engarce en las redes internacionales. Las dirigencias de la periferia que están en condiciones de hacerlo, por las buenas y por las malas, terminan endeudándose internacionalmente, y cuando viene el ajuste estropean la eficacia del gasto público y la recaudación fiscal para seguir en el “negocio”, con las consecuencias ya descriptas.

Con relación a la raigambre de las actividades criminales en la agenda de la política exterior, les corre las generales de la ley de la crisis política del Estado. En este contexto, la política exterior poco o nada podrá hacer, más que expresar las incongruencias internas³⁴. Su papel de apuntaladora³⁵ se vería seriamente comprometido porque no tendría nada interesante que apuntalar. Resultaría contradictoria “con las políticas exteriores esperables de los que Richard Rosencrance³⁶ ha bautizado ‘*trading states*’” (Escudé y Fontana, 1995: 8). Porque finalmente de eso se trata, de diseñar “políticas exteriores y de seguridad [...] con un enfoque ciudadano-céntrico”, que sustituya “la búsqueda de poder por la de bienestar como principal objetivo de las políticas exteriores y de seguridad” (Escudé y Fontana, 1995: 3), para lo cual concomitantemente la crisis del Estado³⁷ debe revertirse en su ámbito interno con sentido ciudadano céntrico, es decir, con miras al desarrollo del potencial productivo. De lo contrario, lo que normalmente puede esperarse es que los gobiernos de la región, corridos por los problemas internos –entre ellos los de la inseguridad urbana atizados por el crimen organizado– una vez más intenten desenvolver malas políticas de prestigio³⁸, buscando inexistentes enemigos o problemas externos para generar espacio interno.

Sería temerariamente incauto suponer que la persistencia del crimen organizado no implicaría que evolucione hacia formas superiores de estructura. Al menos sería imprudente. Es para pensar si no habría que sacarse de la cabeza la imagen del mafioso hollywoodense. Los “buenos muchachos” producidos por la continuidad de la crisis política del Estado necesariamente tienen que aprender; está en la naturaleza de las cosas. Quizás las disidencias actuales en la propia definición de crimen organizado queden como un casi “romántico” recuerdo del pasado efímero. Sobre el particular viene a cuento una reflexión del propio Antonio Gramsci sobre un episodio de la Guerra de los Treinta Años:

[...] parece que 45 caballeros húngaros se establecieron en Flandes y puesto que la población había sido desarmada y desmoralizada por la larga guerra consiguieron tiranizar al país por otros seis meses. En realidad en muchas ocasiones es posible que surjan “45 caballeros húngaros” allí donde no exista un sistema de protección de la población inerme, dispersa, constreñida al trabajo para vivir y, por consiguiente, impedida en todo momento de rechazar los asaltos, las incursiones, las depredaciones, y los golpes de mano ejecutados con un cierto espíritu de sistema y un mínimo de previsión “estratégica”. Además, a casi todos les parece imposible que una situación como esta de los “45 caballeros húngaros” pueda verificarse nunca: esta es una “incredulidad” en la que debe verse un documento de inocencia política... No se entiende que, en toda situación política, la parte activa es siempre una minoría, y que si esta cuando la siguen las multitudes no organiza establemente esa influencia, y se dispersa en cualquier situación propicia la minoría adversaria, todo el aparato se deshace y se forma uno nuevo, en el cual las viejas multitudes no cuentan para nada y ya no pueden moverse ni obrar (Gramsci, 1977: 109-111).

Al parecer, el problema con lo normal es que se pone peor.

Buenos Aires, 5 de julio de 2011

Notas

¹ “La acción instrumental no es una acción basada en valores compartidos, sino en un cálculo cuyos elementos se reducen a la mediación del medio al fin, un *cálculo*, pues, *racional*. La acción instrumental procede del pensamiento que hace cálculos, de esa racionalidad que *excluye* juicios de valor, relegándolos a la esfera de la comunicación en cuanto a esfera separada, literalmente esfera del ‘parlamento’, de la mediación discursiva. Como escribiera MacIntyre: ‘La razón es calculadora. Puede establecer verdades de facto y relaciones matemáticas, pero nada más. En el campo de la práctica, sólo puede hablar de medios. A propósito de los fines, debe callar’” (Marazzi, 2003: 28).

² “La delincuencia organizada transnacional comprende la evasión tributaria, la falsificación de vestuario y equipo electrónico, el fraude en perjuicio de instituciones financieras internacionales, la competencia desleal en los mercados internacionales, el espionaje industrial, la importación y exportación de plantas y animales protegidos, el tráfico de obras de arte y la eliminación ilegal de desechos industriales tóxicos. Abarca no sólo las actividades ilícitas de grupos u organizaciones terroristas, sino también la violación de sanciones y embargos impuestos a los países por la comunidad internacional y las agresiones contra países en forma de guerra y genocidio. La mayoría de las actividades delictivas transnacionales van acompañadas por actos ilícitos como la corrupción de funcionarios públicos, que facilita tanto la comisión de delitos como su encubrimiento, y el blanqueo de dinero, por conducto de instituciones bancarias o centros financieros extraterritoriales. Por último, entre los motivos de inquietud figura el hecho de que los perpetradores de delitos organizados de carácter transnacional tienen la disposición y la capacidad de recurrir a la violencia, si fuere necesario, para promover sus intereses” (ONU, 1999: 3).

³ La propia institución así lo advierte al poner de manifiesto: “Es difícil dar una visión general de las principales manifestaciones contemporáneas de la delincuencia transnacional. Existe poca investigación empírica y los estudios existentes se centran principalmente en la repercusión nacional y local de la delincuencia transnacional. Las Naciones Unidas, mediante sus estudios mundiales de la delincuencia organizada transnacional, intentan llenar ese vacío” (UNODC, 1999: 3)

⁴ El filósofo Martín Heidegger, en referencia al poeta Hölderlin escribió: “El lenguaje, ámbito de la ‘ocupación más inocente de todas’, es el ‘más peligroso de los bienes’. [...] Es el peligro de todos los peligros, porque nada sino él crea la posibilidad de un peligro” (Heidegger, 1983: 43-46)

⁵ La tasa de delitos por cada 100 mil habitantes es el indicador internacionalmente más empleado para medir el impacto de la delincuencia en una sociedad. Con datos del INDEC para población y de los hechos delictivos computados por el Registro Nacional de Reincidencia y el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), Eduardo Ovalles refiere para la Argentina que, en 1985, tuvieron lugar 428.170 delitos y la población era de 30.305.336 personas, la tasa de fue delitos de 1.413 por cada 100 mil habitantes. Una década más tarde, en 1995, se computaron 710.467 delitos en momentos que la población era de 34.779.096 habitantes, y la tasa ascendió a 2.043, creció un 44% respecto a 1985. Finalmente, en 2005 se contabilizaron 1.206.946 delitos en todo el país, mientras que la población ascendió a 38.592.150 personas, lo cual arroja un promedio de 3.127 delitos por cada 100 mil habitantes, y un incremento del 53% frente a 1995, con lo cual registró un mayor aumento que en la década anterior. Así, durante 2005 la tasa de delitos se incrementó un 121% respecto a 1985, cuando fueron 1.413 hechos cada 100 mil habitantes, y un 53% frente a 1995, cuando se registraron 2.043. Debe manifestarse que las estadísticas precedentes de hechos delictivos, corresponden a aquellos delitos o supuestos ilícitos que la gente denuncia, y sólo el 28% de quienes sufren un hecho delictivo lo reporta a las autoridades. Así las estadísticas criminales sólo captan uno de cada tres hechos delictivos que ocurren, lo que se denomina la “cifra blanca”, y el resto es lo que se conoce como la “cifra negra”. La misma comprende los delitos que no son denunciados y aquellos que si bien fueron reportados, el sistema no los registró (por el efecto embudo), por problemas burocráticos o para bajar los índices de denuncias (Ovalles, 2006 b: 2).

⁶ La compulsiva fue llevada a cabo a fines de 2005 y sus resultados dados a conocer en enero de 2006. Abarcó un universo de 23 mil personas en 42 países.

⁷ El que hace de este asunto el núcleo duro de la argumentación en un reciente ensayo, es el conocido analista de temas internacionales Moisés Naím. Contrabandistas y traficantes hubo desde siempre, pero la escala a que llegaron desde hace una década y media lo lleva a señalar que “Ya no se trata del aumento del índice de delincuencia, sino de la expansión de la inestabilidad mundial” (Naím, 2006: 332), resultando que “La ‘criminalización del interés nacional’ constituye una de las más importantes tendencias ignoradas de nuestra época. El Estado es un actor fundamental en los asuntos mundiales, y a menudo son los intereses nacionales los que impulsan su conducta; pero está ampliamente confirmado que en determinados países esos intereses nacionales han sido secretamente –y a veces no tan secretamente– capturados por criminales” (Naím, 2006: 348). Y esto en virtud de que “la década de 1990 presenció una serie de cambios políticos, tecnológicos y económicos que vinieron a romper las barreras hasta entonces utilizadas por los estados-nación para controlar sus fronteras. Dichos cambios beneficiaron más a los traficantes que a los gobiernos” (Naím, 2006: 342). Así es como “Durante la década de 1990, los contrabandistas se hicieron más internacionales, más ricos y políticamente más influyentes que nunca. La delincuencia global no sólo ha experimentado un espectacular aumento de volumen, sino que, debido a su capacidad para amasar colosales beneficios, se ha convertido además en una poderosa fuerza política. Y las ideas a través de las que interpretamos la política y la

economía mundiales deben ajustarse a este cambio [...] urgentemente” (Naím, 2006: 29). Por lo que “Tratar al comercio ilícito mundial como mero ‘contrabando’ y a quienes participan en él como a simples ‘criminales’ reduciendo la solución a su aspecto ‘policial’, constituye un error. Estos términos, todos ciertos, sólo definen una parte de la historia; y no la más importante. En los próximos años, el comercio ilícito global será cada vez mayor y más complejo, al tiempo que estas categorías resultan cada vez menos adecuadas para transmitir la naturaleza de un fenómeno que cambiará el mundo de mil maneras” (Naím, 2006: 55). Habida cuenta que “Las fuerzas que impulsan el auge económico y político de las redes mundiales de contrabandistas son las mismas que motorizan la globalización” (Naím, 2006: 29) debe considerarse que “Detrás de estos cambios acechaba otra dinámica política más profunda: la proliferación en todo el mundo de estados débiles y fallidos, listos para ser colonizados por los traficantes” (Naím, 2006: 45). Es por eso que “la década de 1990 presenciaría la acuñación de una nueva expresión, la de ‘Estado fallido’; prácticamente una cáscara vacía, con una capital, un gobierno nominal y el esqueleto de algunas instituciones, pero en realidad sin control gubernamental legítimo y con muy poca capacidad de influir en la economía y en las vidas de los ciudadanos. Los estados débiles en general, y este subconjunto extremo en particular, proliferaron” (Naím, 2006: 45 y 46).

⁸ Al final del párrafo transcrito, Ovalles, se refiere a las pandillas o “maras” como los “terroristas del futuro”. El siguiente análisis de un especialista estadounidense en la materia sugiere la pertinencia de esa calificación: “Las pandillas están en 3.300 ciudades de EE.UU. con una población de más de 250.000 habitantes y van en crescendo en numerosas ciudades pequeñas y áreas rurales. Estas cifras han aumentado aproximadamente un 433 % sobre las estimadas en los años setenta cuando se ubicaban en casi 200 ciudades. El NYGC estima que actualmente hay más de 731.500 pandilleros pertenecientes a 21.500 pandillas en EE.UU. [...] dos imágenes de las pandillas callejeras dominan la conciencia popular: como *dealers* y, más recientemente, como organizaciones terroristas. Si bien, el periodismo relaciona pandillas con drogas, sólo una pequeña parte de todas ellas, actualmente hacen *dealing* como parte de una moda muy bien organizada [...] hay muchísimos ejemplos extremos que sugieren que algunas pandillas tienen el alcance global para cometer actos terroristas. En 1986 la pandilla El Rukns—con base en Chicago— conspiró para llevar a cabo un acto terrorista en territorio de EE.UU. en representación del gobierno libanés, a cambio de 2,5 millones de dólares. En los noventa, los Latin Kings destinaron dinero a las FALN —grupo militante con base en Puerto Rico— a través de enlaces que se movilizaron dentro del sistema carcelario americano. Recientemente, los líderes de la pandilla MS-13 (Mara Salvatrucha) que opera en al menos 31 estados y 3 países se reunieron en Honduras con Adnan el-Shukrijumah, uno de los principales líderes de Al Qaeda, para discutir el “contrabando” de inmigrantes a Estados Unidos vía México [...] A mediados de los ‘90, la policía migratoria de EE.UU. ha colaborado con la acentuada proliferación de pandillas por toda América Latina y Asia al deportar anualmente cientos de miles de inmigrantes con antecedentes penales de regreso a sus países de origen entre los que se incluía un creciente número de pandilleros. En 1996, alrededor de 38.000 inmigrantes fueron deportados después de cometer un delito; ya en 2003 el número saltó a casi 80.000 [...] Los países que reciben deportados a raudales, usualmente están mal equipados para controlar tantos pandilleros de retorno. Si bien las estimaciones varían, los expertos creen que ahora hay cerca de 100.000 pandilleros movilizándose por América Central y México. [...] La misma tendencia se está dando internacionalmente, en particular en América Latina y Asia. En una reciente medición realizada sobre más de 1.000 pandilleros, el Centro Nacional de Investigación de Delitos de Pandillas observó que alrededor del 50 % de los miembros creían que su pandilla tenía conexiones internacionales. Los análisis realizados por este autor sugieren que el coeficiente es considerablemente más alto en los miembros de pandillas hispanas (66%) y asiáticas (58%), o sea de inmigrantes” (Papachristos, 2005: 4-2-1-3).

⁹ No obstante, en el mismo artículo, más adelante Rana establece dos circunstancias para pronosticar los países más proclives a incubar conflictos de Cuarta Generación: “1. Países con las siguientes características: a) altos niveles de desempleo y de subempleo, b) alto porcentaje de población de menos de 30 años, y c) ingreso promedio per cápita entre U\$S 500 y U\$S 600 al año. 2. Países que comparten fronteras con aquellos que se adaptan a la definición anterior. Estos conflictos pueden generar un efecto de contagio mediante la expulsión de refugiados económicos hacia los países vecinos” (Rana: 2001: 2). Para más, una vuelta de tuerca en el sentido de la prognosis la da Carlos Escudé: “Específicamente, en mi libro *El realismo de los estados débiles* (1995), argüí que existen tres tipos de Estados con funciones diferentes: los que mandan –porque tienen el poder para establecer las reglas del juego–, los que obedecen –porque carecen de ese poder–, y los que sin tener el poder para sentar las reglas del juego, se niegan a obedecer –son los Estados paria que se rebelan contra el orden, pagando un altísimo costo en términos de marginación y pobreza–. El sistema es básicamente jerárquico, aunque no lo es para el pequeño número de grandes potencias ni para los Estados paria. [En este] tercer conjunto de países [...] debido a la anarquía interna, la riqueza es botín de guerra. En estos países, la política de las grandes potencias consiste prioritariamente en no autoexcluirse de una participación en el botín. Para ello, a veces resulta perentorio acudir al uso de mercenarios para apoyar a la parte de un conflicto que más beneficia a sus intereses. En este proceso, los mercenarios y todas las partes involucradas violan derechos humanos masivamente, mientras las potencias miran para otro lado” (Escudé, 1999). Es importante no perder de vista el elemento “mercenarios”, que todo parece indicar –y el documentado ensayo de Escudé así lo clarifica– va camino a consolidarse como ingrediente clave de los conflictos de Cuarta Generación.

¹⁰ De cara a las múltiples formas que adquiere la actividad criminal, o justamente por eso, no hay un punto de vista generalmente aceptado sobre lo que debe entenderse por “crimen organizado”. El crimen organizado difiere de otros tipos de actividades criminales por la persistencia y la estabilidad antes que por la acción depredadora casual. Es la diferencia que marca el politólogo José Nun cuando habla de “bandoleros establecidos” en contraposición a “bandoleros errantes”. Desde un punto de vista restrictivo, el “crimen organizado” tiene una estructura jerárquica afianzada, utiliza de manera sistemática y estratégica la corrupción y la violencia, entra en las actividades ilegales que prometen rentabilidad por arriba de la media esperable para este tipo de actos y, su objetivo mediano es obtener capital para entrar en la economía legal (Naylor, 1997: 6). Una definición de corte más amplio puntualiza que “El crimen organizado está configurado por organizaciones que tienen continuidad en el tiempo, jerarquía y se involucran en múltiples actividades criminales” (Reuter, 1983: 75). No obstante, el debate centrado en saber qué es o qué no es “crimen organizado”, no puede dejar de considerar el factor crucial de monitorear como se viene desarrollando a escala internacional (Naylor, 2002: 14-18). Ver también al respecto el informe de UNODC (2002: 4-5).

¹¹ Al amparo de la clásica enunciación de Max Weber, según la cual “el Estado es una comunidad humana que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado”, el día 11 de Septiembre del 2001 trajo, entre otras consecuencias, el restablecimiento del interés mundial por el estudio de los Estados –tan menoscabados después de que el Muro cayó– y en particular de los fracasados argumentando que estos son la causa y el hospedaje del terrorismo. Tal es la hipótesis sobre la cual se articula la investigación de Francis Fukuyama. Lo que está fallando y hay que restaurar es “la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado” (Fukuyama, 2004: 28). El mentor del “fin de la historia” diseñó un gráfico con cuatro cuadrantes poniendo en el eje de las abscisas la cobertura de las instituciones estatales y en el eje de las ordenadas la eficiencia de las mismas. La eficiencia aumenta hacia arriba y el tamaño aumenta hacia la derecha. Los

Estados pequeños e ineficientes, estarían en el cuadrante 3. Pero lo que Fukuyama no parece advertir –ni hace mención al punto– es que el actual sistema financiero mundial atora en la brecha que contiene a los fallidos cualquier avance del Estado hacia arriba y hacia la derecha. Para justificar que es el Estado y no el mercado el único con capacidad para hacer evolucionar los países de la brecha, su análisis se torna voluntarista y se pierde en un fárrago de postulados poco consistentes que al final recuerdan lo que decía el legendario director del diario *Crítica*, Natalio Botana, acerca del poco feliz comportamiento de ciertos gobiernos y gobernantes argentinos para los cuales: “Los problemas difíciles sólo los arregla el tiempo y los grandes problemas no tienen solución” y entonces no hacían nada.

¹² En realidad, se podría suponer que el 11/S amplió madurando una tendencia que se empezó a desenvolver en las dos décadas previas a la incalificable agresión. Corigliano, a principios de los noventa, monitoreando las tendencias para entonces recientes en el sistema internacional subraya que “La cuestión de las drogas constituye uno de los ‘nuevos temas’ que aparece cada vez con mayor énfasis en la agenda internacional. La creciente relevancia de estas cuestiones –narcotráfico, medio ambiente, migraciones, etc.– se debe a que, en un contexto global signado por la interdependencia, su alcance supera las fronteras nacionales. Estos nuevos *issues* ejercen un enorme impacto dentro de cada uno de los Estados nacionales, en las relaciones de un país con otros pertenecientes a una misma región, y a nivel global” (Corigliano, 1993: 3).

¹³ El coeficiente Gini-valor cero: igualdad óptima; valor uno: máxima desigualdad– es una conocida medida de desigualdad que puede resultar controvertida. Entre sus principales limitaciones hay que señalar la posibilidad de que el valor del coeficiente puede descender –lo que significaría una mejora en términos de distribución progresiva del ingreso– simultáneamente con un aumento de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza. Por lo tanto, existe la posibilidad de que aun mejorando el valor del coeficiente, el deterioro de los sectores más postergados resulte más extensivo. Sin embargo, entre sus ventajas debe considerarse el hecho de que dicho coeficiente posee el importante atributo de unidimensionalidad de la variable que se plantea medir, por lo que es posible registrar en el mismo cualquier movimiento interdecílico que se haya producido. En este sentido, el coeficiente Gini resulta una medida estadística interesante para ser combinada y complementada con las brechas de ingresos que sólo se calculan entre deciles de ingresos seleccionados. Para un análisis de contenido técnico ver Silber (1989).

¹⁴ Para la estructura matemática del modelo ver Bourguignon (2000: 203-209).

¹⁵ Bourguignon se pasa tres páginas de un trabajo de veinte relatando las diferentes dificultades que se enfrentan para recolectar datos confiables sobre actividades criminales organizadas o sin organizar de un país o entre países y a lo largo del tiempo (Bourguignon, 2000: 200-202). Este tipo de advertencias y aclaraciones son sorprendentemente corrientes en los trabajos dedicados a estudiar la actividad criminal. Que sean notablemente más pronunciados que en otros rubros, quizás esté revelando que la cultura occidental, dispuesta a medir y pesar todo lo que se le ponga por delante, al menos en este caso experimenta ciertas dificultades para aquilatar el verdadero talle del oscuro traje de Mr. Hyde.

¹⁶ Ver nota N° 14.

¹⁷ Estos órdenes de magnitud son más altos que aquellos que provienen de los modelos comparativos de cruce de datos entre países.

¹⁸ Para estilizar semejante comportamiento errático observable en la región Daniel Heymannapunta que “Cuando no hay bases firmes para proyectar las oportunidades futuras, las decisiones e interpretaciones tienen un carácter necesariamente ‘especulativo’, no solamente porque los planes elaborados en un momento son contingentes a inciertas realizaciones futuras, sino también porque esos planes son, para cada agente, una ‘apuesta’ a un modo particular de formar expectativas, y además sus consecuencias dependen de cómo otros individuos establezcan sus previsiones y las vayan revisando con el tiempo”

(Heymann, 1999: 5). Por su parte, el siguiente comentario le da encarnadura argentina a la estilización de Heymann. “Una de las más perturbadoras observaciones para quienes estudian la historia económica de la Argentina es su récord de crisis monetarias. Desde 1823 hasta 2002, la Argentina experimentó 26 crisis, las cuales dan cuenta de 43 años de crisis, esto es un promedio de una crisis cada cuatro años. Más aún, seis de esos episodios pueden ser calificados de desastres” (Aráoz et al, 2006: 3).

¹⁹ En esto Latinoamérica sigue una acentuada tendencia mundial hacia la urbanización. Por primera vez en la historia, en 2007 se espera que más del 50% de la humanidad viva en conglomerados urbanos. En 1900, apenas el 13% de la población mundial era urbana. Los 3.200 millones de humanos que hoy viven en ciudades se podrían convertir en 5 mil millones para el 2030 (ONU, 2005).

²⁰ “La confianza es uno de los elementos que más nos diferencia de otras regiones del mundo, de acuerdo a los datos del Globalbarometers. América Latina tiene los índices promedio más bajos de todas las regiones medidas en la confianza interpersonal. Los datos son más bien alarmantes porque en una parte importante de la región hay pérdida de confianza interpersonal a lo largo del período. Sólo en 3 países ha aumentado la confianza y en 2 países casi no ha habido variación” (Latinobarómetro, 2004: 31). En el mismo informe se registra que la Argentina es uno de los países de la región en donde la gente menos confía entre sí (15%) y entre 1996 y 2004 la confianza en el “otro” bajó (-8%) (Latinobarómetro, 2004: 33).

²¹ La primera fila de la tabla muestra una estimación del costo monetario directo de crímenes contra la propiedad (robos, asaltos, fraudes, etcétera). Esta fila es denominada “transferencias” y no está incluida en la contabilización del costo social del crimen. Esto se corresponde con los supuestos del modelo teórico implícito, en el cual los crímenes contra la propiedad son vistos como un cambio de manos, o sea una transferencia de riqueza o ingresos de las víctimas a los criminales. Sin embargo, parte de esta riqueza puede ser destruida en la transferencia. Esta parte es contabilizada en la segunda fila de la Tabla 6 como costo monetario del crimen, el cual incluye desde la ida al médico o al psicólogo, dependiendo del trauma sufrido, hasta los gastos que insume los sistemas policial y legal para recurrir a ellos pasando por las eventuales reparaciones o el costo del seguro contratado si lo hubiere. Para Latinoamérica los autores los han estimado a partir de los valores norteamericanos y probablemente resultan más altos. En todo caso, obsérveselos como algo subestimados.

²² Los cálculos de la Tabla 6 son realizados a escala agregada, y en tal caso no toman en cuenta el costo social potencial que proviene del hecho de que las víctimas no están distribuidas uniformemente entre la población.

²³ Para Latinoamérica, las estimaciones fueron hechas sobre datos de seis países: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Con el cuidado del caso, los resultados pueden ser extendidos al resto de los países de la región, al menos como un primer indicio.

²⁴ Vale tener presente el siguiente comentario vertido en el ámbito de un trabajo –realizado entre otros por Nueva Mayoría– destinado a prever el derrotero de Latinoamérica hasta el 2020: “La cultura y los valores de las sociedades latinoamericanas no constituyen una variable de influencia de primer orden, pero sí un factor que no debiéramos subestimar. En la medida que existan en la sociedad latinoamericana factores que tiendan a la subestimación de las reglas institucionales permanentes con respecto a la voluntad del ejercicio coyuntural del poder –como surge de la tradición política latinoamericana–, o un rechazo ideológico del crecimiento y bienestar económico como bienes públicos –como puede suceder con algunos movimientos indigenistas–, las contradicciones culturales que no sean satisfactoriamente resueltas por las elites e instituciones latinoamericanas pueden conformar un ‘driver’ opuesto a las aspiraciones de desarrollo económico e institucional y a la vigencia del estado de derecho –más concretamente, a las opciones de la sociedad en

favor de estos desarrollos— que sí sostiene una buena parte de los latinoamericanos” (Burdman *et al*, 2004: 9).

²⁵ Al respecto, considérese que en 1820, en el continente americano residía el 3,8% de la población mundial, en tanto que en Asia lo hacía el 68,27% y en Europa el 12,79%. Por estos días, el continente americano explica el 14,7% de la población mundial, Asia el 59,53% y Europa el 6,57%. En medio, fines del siglo XIX principios del XX, operó la inmigración del 10% de la población mundial, en gran parte salida de Europa y en menor medida de Eurasia y Asia. Ver Maddison (1991 y 2002).

²⁶ El *OpacityIndex* conjuga 65 variables objetivas generadas por 41 fuentes que incluyen al Banco Mundial, el FMI, la *Country Risk Guide*, entre otras, para poder comparar los 48 países enlistados. Además incluye cuestionarios a ejecutivos de los sectores reales y financieros, analistas bursátiles, y personal en cada país de PricewaterhouseCoopers, su hacedor original. Su objetivo es medir qué otros factores además de la corrupción incrementan los riesgos de la inversión extranjera. Los riesgos los agruparon en cinco categorías: corrupción, ineficiencia del sistema legal, política económica poco consistente, inadecuadas prácticas contables y societarias. Estas categorías las agrupan bajo el acrónimo inglés: CLEAR, dado a conocer en 2000 (Kurtzman *et al*, 2004: 2-3-19). Como todo índice de su tipo, puede debatirse sobre su alcance y pertinencia, pero indudablemente la información que arroja sugiere consistencia metodológica. Quizás lo más discutible sean las inferencias que hacen los propios autores sobre cómo actuar sobre la realidad para que esto se refleje en un índice mejor a partir de los datos del mismo, generalmente muy ideologizadas. Pero eso no tiene nada que ver con recusar la información de un índice por las anteojeras de sus autores.

²⁷ Y parece que hace falta, si se computa que “sólo el 2,7% de los delitos reciben sentencia condenatoria y uno de cada tres condenados son reincidentes, lo que muestra la baja performance no sólo del servicio Policial y Judicial sino también del Penitenciario” (Ovalles, 2006b: 3).

²⁸ Para colmo, en una encuesta dada a conocer a principios de octubre de 2006 realizada por Equipos Mori Argentina y Cippec a un total de 130 funcionarios del Poder Ejecutivo y legisladores nacionales, si bien el conjunto reconoce que el sistema tributario actual es poco eficiente, regresivo y complejo, más del 40 % de los encuestados afirma que son escasas las posibilidades que tenga lugar una reforma. Por otro lado, el 80 % destacó que debería bajarse la alícuota del impuesto al valor agregado. Si esto es todo lo que tiene para mostrar como voluntad de cambio la clase dirigente, entonces no habría por qué suponer que el Estado parásito corra peligro de extinción.

²⁹ “Otro aspecto que cobrará más importancia en los próximos quince años es el de la seguridad pública en las grandes ciudades. Los indicadores de inseguridad y delincuencia muestran una tendencia creciente desde hace varios años, coincidiendo con el aumento de la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países. Asimismo, la cuestión de la inseguridad se convertirá en una demanda creciente en las sociedades latinoamericanas, y de la misma forma en una cuestión de cada vez mayor importancia política y electoral: a partir de este fenómeno, accederán políticos y candidatos de ‘mano dura’ a alcaldías, gobernaciones y presidencias de la región” (Burdman *et al*, 2004: 6).

³⁰ Sobre la génesis de este proceso, Cortés Conde señala: “En la Argentina de la segunda mitad de siglo faltó una mínima base de consenso que pudiera posibilitar un juego cooperativo. Los distintos sectores enfrentados entre sí y con el Estado invirtieron un enorme esfuerzo y recursos en defenderse. El Estado trató de sorprender a los contribuyentes con medidas confiscatorias y estos intentaron ocultar sus ingresos (evadiendo impuestos, entrando en la economía informal). Los empresarios aprovecharon la inflación para pagar menos a sus obreros y estos —o más específicamente sus dirigentes— sacaron ventajas de los demás trabajadores y de los consumidores. En esas circunstancias aumentaron los costos de transacción, fue imposible una definición eficiente de los

derechos de propiedad, la inversión se estancó y con ella el crecimiento. Porque, a diferencia de otras sociedades, la Argentina tuvo la ventaja (que a su vez fue un inconveniente) de tener una población educada y con altas expectativas donde no hubo ningún grupo que pudiera imponerse definitivamente. Esto llevó a disipar la renta, fue un obstáculo para la formación de capital y culminó en su declinación económica” (Cortés Conde, 2005: 123).

³¹ Acerca del presente como historia de la globalización, la evidencia presentada por el historiador Paul Bairoch “confirma la visión escéptica sobre una nueva y completa globalización mundial. Asimismo, a la luz de los profundos cambios sociales, políticos y económicos que han caracterizado el siglo XX corto, la idea de que simplemente se recobró una tendencia de integración global que había sido mellada tanto por las dos guerras mundiales como por la perversidad del Estado intervencionista, no resulta convincente” (Bairoch y Kozul Wrigth, 1996: 25). En este contexto discursivo inadecuado, conforme el análisis de Bairoch, la posguerra fue la etapa del “desarrollo económico”. De entonces a ahora los anteriores países subdesarrollados pasaron a ser “mercados emergentes”. Las actuales ideas prevaletentes no necesitan entretenerse con las hispidas teorías del desarrollo, les basta para decretar que una nación es pobre por causa de los malos gobiernos y además por desandar el camino cierto hacia objetivos emanados de un decálogo de políticas adecuadas (Arrighiy Silver, 2001: 6)

³² La idea de “orden monetario” corresponde a Ronald J. McKinnon, quien a su vez la exhuma de Robert Mundell, del que cita la siguiente definición: “A diferencia de un sistema, un orden representa la estructura y el proceso mediante el cual opera el sistema. Es una estructura de leyes, convenciones, regulaciones, y demás que establece el proceder del sistema para la comprensión de los que participan en él, del ambiente en el cual operan. Un orden monetario es a un sistema monetario lo que una constitución es a un sistema político o electoral. Podemos pensar el sistema monetario como el *modus operandi* del orden monetario” (McKinnon, 1993: 1).

³³ Para un tratamiento extenso del tema ver Aschieri (2007) y Aschieri y De Azevedo (2007).

³⁴ “El análisis moderno ha demostrado repetidamente la relevancia de la forma en que funcionan los gobiernos y las sociedades nacionales para explicar comportamientos de la política exterior. El énfasis en los factores internos ha permitido a los expertos superar las limitaciones del análisis tradicional de la política de poder, que tendía a considerar que los países se comportaban con independencia de las fuerzas políticas y sociales internas en la búsqueda de intereses nacionales evidentes por sí solos. Esta visión puede representar una prescripción y recomendación útil para lograr coherencia y continuidad en la acción externa de un país, pero ciertamente oculta la evidente influencia de los factores internos en la configuración de la política exterior [...] las dos categorías de factores no están en competencia, sino que se complementan” (Van Klaveren, 1992: 176-178). En tal complementariedad entran a tallar los factores históricos, culturales y sociales, sobre los cuales, Roberto Russell, taxativo, expresa que “ciertos aspectos concretos de la política exterior no se pueden comprender sin recurrir a las creencias. Y esto es precisamente, lo que amerita su estudio” (Russell, 1996: 48). Por su parte, Escudé estudia las razones por las cuales la cultura política argentina impacta en la política exterior sancionando la caducidad del Estado como actor racional. Esta dinámica cultural, o mejor su inercia, hace que el país caiga en una trampa: “[...] donde la racionalidad del político se opone, para estos casos, a la racionalidad del Estado, que no opera como actor racional. Además se demuestra la vigencia del concepto gramsciano de Robert Cox, sobre el hecho de que el verdadero actor en el largo plazo de las relaciones internacionales no es el Estado sino el ‘complejo Estado/sociedad civil’” (Escudé, 2001: 97). El mismo autor, con relación al tema específico de este trabajo apunta que “En el caso del Estado parasitario argentino...es improbable que el futuro depare políticas exteriores racionales...Por lo menos hasta que la condición de parásito sea superada” (Escudé, 2005: 117).

³⁵ Para un análisis de este punto ver Corigliano (2003: 12).

³⁶ “El mundo está embarcado en una progresiva emancipación del territorio como determinante de la producción y el poder. Para el Tercer Mundo, la anterior inmodificable estructura de ventajas comparativas puede ser superada mediante la adquisición de una fuerza de trabajo altamente entrenada. África y Latinoamérica podrían no tener que basarse en la exportación de materias primas o productos de la agricultura; a través de la educación pueden capitalizarse con una fuerza de trabajo capacitada como lo hizo la India en Bangalore o Irlanda en Dublín. La inversión en capital humano puede sustituir a los esfuerzos por tratar de prever las sinrazones de los mercados de *commodities* y evitar la constante amenaza de superproducción. Mientras tanto la tierra sigue perdiendo valor. Estudios recientes muestran que a medida que crece la densidad de población disminuye el PBI per capita” (Rosencrance, 1996: 14-15).

³⁷ Aunque muy indirectamente entraría dentro de la esfera de este trabajo, pero sí a las inferencias a que puede llevar, no está de más agregar un breve apunte sobre el llamado “movimiento piquetero”, toda vez que el mayor o menor grado de legitimidad política que alcanzaron no los exime de incurrir en lo que Escudé considera prácticas técnicamente delictivas, aunque explica que “en la Argentina, son el resultado inevitable de la macrocorrupción y su ciclo de vaciamiento. Quienes caen en estas prácticas son más víctimas que victimarios, ejerciendo un derecho natural a la revuelta que ha sido reconocido tanto por John Locke como por Santo Tomás de Aquino” (Escudé, 2005: 27). ¿El Estado legitima estas prácticas para evitar transformaciones marcadas que las volverían un fósil? Curiosamente, la respuesta positiva de Escudé a tal interrogante coincide con la antípoda del espectro ideológico: las del dueto Antonio Negri y Michael Hardt, y lo que es más curioso aún, ¡por las mismas razones! En efecto, cuando el dueto “conceptualiza al poder imperial norteamericano de desarrollo político progresista [y] argumenta que la expansión del poder de EE.UU. representó un momento histórico positivo, incluso si el poder de EE.UU. se inmolará a sí mismo creando una soberanía imperial, no imperialista” (Sherman y Trichur, 2004: 824-825), no sólo están llevando agua al molino del Realismo Periférico –de la que menos quisieron beber sus críticos, tan sedientos de venganza por la osadía de romper el “sistema de creencias”–, sino que establecen el parámetro clave del programa político que desensuelven en “Imperio” (2002) y su secuela “Multitud” (2004). Por otra parte, la declarada intención de “Multitud” es proveer una teoría del sujeto político posmoderno, tanto como “Imperio” provee una teoría posmoderna de la soberanía. Hardt y Negri se comparan a sí mismos con Hobbes, quien fue el primero en teorizar sobre el sujeto burgués y la nueva forma de ciudadanía en *De Cive*, a la que le continúa una teoría de la nueva forma de soberanía: *Leviatan*. Hardt y Negri invierten este orden (primero teorizan sobre la soberanía y luego sobre el sujeto). Hobbes creía que una nueva forma de soberanía era necesaria para contener al nuevo sujeto. El dueto cree que esa nueva forma de soberanía (imperio) es la que corresponde, en tanto las soberanías existentes en la época actual sólo actúan como una restricción parasitaria del nuevo sujeto (multitud). Tanto Escudé como el dueto utilizan el mismo calificativo, “parásito”, para explicar la mala hora de las mayorías. Ahí terminan las coincidencias, pues mientras Escudé se aboca a pensar sobre el uso sensato e inteligente de la soberanía estatal periférica, el dueto la considera –central o periférica– una pesada rémora del pasado. También la otra diferencia clave es que Escudé ve en la “multitud” una malformación con aristas delictivas con poder de veto sobre la política exterior, legitimada por necesidades políticas del “Estado Parásito” (Escudé, 2006: 3-4). Hardt y Negri en ningún momento se plantean la hipótesis de si la “multitud” en vez de tener la potencia política que le encuentran, no es en realidad la respuesta desesperada del lumpemproletariado –y entonces sin posibilidades políticas– ante la “criminalización” objetiva del interés nacional –Naím dixit– para al menos morder un migaja del esquivo pastel.

³⁸ “Demostrar al mundo el poder que una nación posee, evitando precisiones y cuantificaciones, es el meollo de cualquier política de prestigio inteligentemente concebida [...]. Una nación también hace mucho cuando pinta un cuadro exagerado de su poder y así intenta ganar una reputación de poder que excede el poder que realmente posee [...]. Aquí la política de prestigio se transforma en un *bluff* político [...]. No es muy difícil que una política de esta naturaleza tenga éxito en el corto plazo, pero a la larga sólo puede tenerlo si logra aplazar indefinidamente la comprobación de su capacidad real [...] resulta evidente que por lo general es un error insistir en una política de engaño, un error no menos grave que el situado en el otro extremo, en el de conformarse con una reputación de poder inferior al poder que realmente se posee” (Morgenthau, 1986: 111-112-113-114).

Referencias

- ACNielsen Latinoamérica (2006). *Encuesta sobre la confianza y opinión de los consumidores II*. Enero.
- Akerlof, George (1984). “Labor Contracts as Patrial Gift Exchange”, en G.Akerlof, *An Economic Theorist’s Book of Tales: Essays that Entertain the Consequences of New Assumptions in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University.
- Alesina, A., E. Spolaore y B. Wacziarg (1997). *Economic Integration and Political Disintegration*, Working Paper 6163. NBER.
- Aráoz, María Florencia, Ana María Cerro, Osvaldo Meloni y Tatiana Soria Genta (2006). *Fiscal Sustainability and Crises. The Case of Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política.
- Arrighi, Giovanni y J. Silver Beverly (2001). “Capitalism and World (Dis) order”, *Review of International Studies*, 27.
- Aschieri, Enrique (2007). “El orden monetario mundial y la economía política del tamaño del Estado”. Trabajo presentado en la materia Finanzas Internacionales, prof. Alejandro Vanoli, MRI-UBA.
- Aschieri, Enrique y Francisco De Azevedo (2007). “El porvenir de la violencia acuñado en la moneda mundial” (inédito).
- Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1996). *Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy*. UNCTAD, Discussion Papers N° 113. Geneva.
- Becker, Gary (1968). “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal Political Economy*, 101, pp. 385-409.
- Baker, Pauline y John A. Ausink (1996). “State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model”, *Parameters US Army War College Quarterly*, Spring,
- Becker, Gary, S. Murphy Kevin y M. Grossman Michael (2004). *The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs*. NBER Working Paper Series, Working Paper 10976 Cambridge.
- Bell, Daniel (1989). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. México: Alianza.
- Bergesen, Albert J. y Michelle Bata (2002). “Global and National Inequality: Are They Connected?”, *Journal of World-Systems Research*, VIII. I, Pp 130-144. Winter
- Bourguignon, François (2000). “Crime, Violence, and Inequitable Development”, Annual World Bank Conference on Development Economics 1999. Washington: World Bank, pp 199-220.
- Burdman, Julio et al. (2004). *Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo. Conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de junio en el marco del Proyecto Global Trends 2020 del National Intelligence Council de los Estados Unidos*. Washington, Buenos Aires, Santiago de Chile: Georgetown University; Centro de Estudios Nueva Mayoría; Universidad Adolfo Ibáñez.
- CEFP (2003). *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México, 1980-2002*. México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Corigliano, Francisco (1993). *El problema del narcotráfico: los obstáculos y las posibilidades de cooperación multilateral*. Documento N° 140. Buenos Aires: FLACSO.
- Corigliano, Francisco (2003). “La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de ‘relaciones especiales’”, en Carlos Escudé (dir.), *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, parte IV, tomo XV, capítulo 1. Buenos Aires: Gel.

Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas 2010-2017

- Cortés Conde, Roberto (2005). *Progreso y declinación de la economía argentina. Un análisis histórico institucional*. Buenos Aires: FCE.
- Doing Business (2004). *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington: World Bank, Oxford University Press.
- Dorff, Robert (1996). "Democratization and Failed State: The Challenge of Ungovernability", *Parameter Us Army War Collage Quarterley*, Summer, pp. 17-31
- Escudé, Carlos y Andrés Fontana (1995). *Divergencias estratégicas en el cono sur: las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile*. UTDT, Working Paper N° 20. Buenos Aires.
- Escudé, Carlos (1995). *El realismo de los estados débiles*. Buenos Aires: GEL.
- Escudé, Carlos (1999). *Mercenarios del fin del milenio: Estados Unidos, Europa y la proliferación de servicios militares privados*. Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/documentos/mer-01.htm>.
- Escudé, Carlos (2001). "Cultura política, política exterior y caducidad del modelo del Estado como actor racional: el caso argentino", en *Postdata*, N° 7.
- Escudé, Carlos (2005). *El Estado parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*. Buenos Aires: Lumiere.
- Escudé, Carlos (2006). "El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior", *Boletín ISIAE*, N° 40.
- Ehrlich, Isaac (1973). "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation", *Journal of Political Economy*, 81, pp. 521-565.
- Eurostat (2006). Key figures on Europe Statistical pocketbook 2006. Data 1995-2005.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (1998). *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment*. Latin America and Caribbean Studies. Washington: World Bank.
- Ferguson, Niall. (2001). *Dinero y poder en el mundo moderno 1700-2000*. Madrid: Taurus.
- Fogel, William (2004). *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100: Europe, America, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University.
- Fukuyama, Francis (1996). *Confianza*. Atlántida: Buenos Aires.
- Fukuyama, Francis, (2004). *La construcción del Estado, hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Gramsci, Antonio (1977). *Pasado y presente*. Barcelona: Granica.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2002). *Empire*. Cambridge: Harvard University.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2004). *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: Penguin Press.
- Heidegger, Martín (1983). *Interpretaciones sobre la poesía de Holderlin*. Barcelona: Ariel.
- Hener, Alejandro (2006). "Las políticas de seguridad en el Mercosur: violencia, inseguridad y orden", en: *Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, UBA.
- Heymann, D. (1999). *Grandes perturbaciones macroeconómicas y respuestas de política: algunas notas*. Documento de Trabajo CEPAL.
- IBGE (2003). *Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2000-2002*. Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística.
- Keynes, John Maynard (1992). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Buenos Aires: FCE.
- Kurtzman, Joel, Glenn Yago y Triphon Phumiwasana (2004). "The Global Costs of Opacity. Measuring Business and Investment Risk Worldwide", *MIT Sloan Management Review*.
- Latinobarómetro (2004). *Una década de mediciones*. Santiago de Chile.
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (1998). *Epidemiología y costos y costos de la violencia en América Latina. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington.
- Marazzi, Christian (2003). *El sitio de los calcetines. El giro lingüístico de la economía y sus efectos sobre la política*. Madrid: Akal.
- McKinnon, Ronald (1993). "The Rules of the Game: International Money in Historical Perspective", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, pp 1-35. March.
- Maddison, Angus (1991). *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas. Una visión comparada de largo plazo*. Ariel: Barcelona.
- Maddison, Angus (2002). *La economía mundial, una perspectiva milenaria*. Madrid: OCDE/ Mundi-Prensa.

- Morgenthau, Hans (1985). *Política entre las naciones*. Buenos Aires: Gel.
- Náim, Moises (2006). *Ilícito*. Buenos Aires: Debate.
- Naylor, R.T. (2002). *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy*. Ithaca: Cornell University.
- Naylor, R.T. (1997). "Mafias, Myths and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime", *Transnational Organized Crime*, Vol. 3, N° 3.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- North, Douglass C. y Roger LeRoy Miller (1985). *El análisis económico de la usura, el crimen, la pobreza, etcétera*. México: FCE.
- North, Douglass C. y Robert Paul Thomas (1991). *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. Madrid: Siglo XXI.
- Obstfeld, Maurice y Alan M. Taylor (2002). *Globalization and Capital Markets*. NBER, Working Paper N° 8 846. March.
- ONU (2005). *World Urbanization Prospects 2005 Revision*.
- ONU (1999). *Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional: nuevos retos en el siglo XXI*.
- Ovalles, Eduardo (2006a). *Inseguridad pública y crimen organizado en Latam*. <http://www.nuevamayoria.com/ES/>
- Ovalles, Eduardo (2006b). *El aumento de la tasa de delitos en la Argentina*. <http://www.nuevamayoria.com/ES/>
- Papachristos, Andrew V. (2005). "El mundo de la pandilla", *Foreign Policy*, marzo/abril, pp 1-7.
- Rana, Swadesh M. (2001). "Conflictos de Cuarta Generación", *Boletín del ISIAE*, año 4, N° 15, mayo, pp. 1-2.
- Reuter, Peter (1983). *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia*. Cambridge: MIT.
- Rodrik, Dani (2003). *Growth Strategies*, NBER Working Paper No. 10050.
- Romero, Agustín (2002). "Cambios estratégicos en el conflicto colombiano", en *Argentina Global 13*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/global/13/art6.pdf>.
- Rosecrance, Richard (1996). "The Rise of the Virtual State: Territory Becomes Passé", *Foreign Affairs*, July/August.
- Russell, Roberto (1996). *Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989*, Documentos e Informes de Investigación N° 204, de FLACSO. Buenos Aires..
- Santiere, J. y J. Gómez Sabaini (2000). "Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina. Un análisis para 1986, 1993 y 1997", en C. Vaitos, *Cohesión social y gobernabilidad económica en Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- Santiere, J., J. Gómez Sabaini, D. Rossignolo (2000). *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997*. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
- Schwartzman, Kathleen C. (2006). "Globalization from a World-System Perspective: A New Phase in the Core—A New Destiny for Brazil and the Semiperiphery?" *Journal of World-Systems Research*, XII, 2, diciembre, pp.265- 307.
- Seers, Dudley y Leonard Joy (1975). *El desarrollo de un mundo dividido*. Madrid: FCE.
- Sherman, Steven y Ganesh K. Trichur (2004). "Empire and its Multitude: A Review Essay", *Journal of World-Systems Research*, X, 3. Pp. 819-845. Fall.
- Silber, Jacques (1989). "Factor Components, Population Subgroups and the Computation of the Gini Index of Inequality", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 71, n° . 1, pp. 107-115.
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht (1997). "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", *American Economic Review*, 87: 164-68.
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht (2005). *Reforming Public Expenditure in Industrial Countries ¿Are There Trade-Off?* Working Paper Serie N° 435. Frankfurt. European Central Bank.
- Tonry, Michael (1997). *Ethnicity, Crime and Immigration*. Chicago: University of Chicago.
- UN-Habitat (2003). *The Challenge of the Slums: Global Report on Human Settlements*.
- UN-Habitat, Earthscan (2004). *State of the World's Cities, 2004/2005*.
- UN-Habitat, Earthscan (2005). *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements, 2005*.
- UN-Habitat, Earthscan (2006). *State of the World's Cities, 2006/2007*

Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas 2010-2017

- UNODC (2002). *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries September Global Programme Against Transnational Organized Crime*.
- Van Klaveren, Alberto (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", en *Estudios Internacionales*, N° 98, pp. 169-216.
- World Bank (2007). *City Indicators: Now to Nanjing*. World Bank Research Working Paper 4114.
- Worldwatch Institute, Earthscan, (2007). *State of the World 2007: Our Urban Future*.

Aplicación de la ley penal en materia de estupefacientes

Los textos que se presentan a continuación corresponden a ponencias presentadas entre los años 2010 y 2016. Esta introducción tiene como propósito contextualizar lo que ha ocurrido, a partir de algunos sucesos y datos. En todos ellos se sostiene una crítica a cómo se han desarrollado las políticas de drogas, con datos respecto de sus consecuencias, y se insta a un cambio en ellas.

En el año 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó el fallo “Arriola”, mediante el cual se declaró que resultaba contraria a la Constitución Nacional la punición de la tenencia para consumo personal. Sin embargo, los textos muestran que la persecución de las personas usuarias (incluidas aquellas que cultivan cannabis para su propio consumo) sigue siendo una parte importante de la respuesta de las agencias penales. En este sentido, si bien el fallo impactó en la jurisprudencia de los tribunales, ha sido menor el cambio que produjo en las prácticas de la agencia policial, la cual tiene un importante rol a la hora de definir la magnitud de la respuesta penal respecto de las personas usuarias.

Otro aspecto que muchos de los textos recorren se refiere a la posibilidad vulgarmente conocida como “desfederalización” que tienen las provincias a partir del año 2005 de asumir la persecución de determinados delitos (venta al menudeo y conductas de personas usuarias) por medio de sus agencias penales. Si bien la provincia de Buenos Aires fue la primera en implementarlo, en 2005, luego se sumaron Córdoba en 2012, Salta en 2014 y Chaco en 2015. Esta estrategia resultó en una mayor persecución de personas usuarias y de los actores menores del tráfico, entre los que se encuentran muchas mujeres en situación de vulnerabilidad.

Históricamente, la mayor actividad de aplicación de la ley penal ha recaído sobre las personas usuarias de drogas. Con la implementación de esta reforma esas prácticas, instaladas en las fuerzas de seguridad, se acentuaron. Y si bien

es cierto que en la provincia de Buenos Aires se trabajó desde el Ministerio Público Fiscal para reducir el número de casos por este tipo de delitos, cuando se analiza la cantidad de casos que estos porcentajes representan se advierte un incremento de causas de personas usuarias, aun luego del fallo “Arriola”.

Al mismo tiempo, esta reforma ha producido una mayor persecución del “narcomenudeo”, dentro del cual se encuentran muchas personas en situación de vulnerabilidad. Esta estrategia no parece haber producido impacto alguno en los mercados, ya que estos actores son fácilmente reemplazables por otras personas en iguales condiciones. Dentro de estas personas merece particular atención la situación de las mujeres, muchas de ellas cabeza de hogar con varios hijos a cargo, que encuentran en la venta al menudeo una forma de subsistencia económica y de continuar cumpliendo con las tareas que la sociedad les impone en el hogar y el cuidado de hijos y personas mayores.

En este sentido, uno de los textos ilustra cómo la población de mujeres en prisión en la provincia de Buenos Aires se ha triplicado entre 2004 y 2014. Y precisamente, debido al rol que la sociedad le asigna a la mujer, el encarcelamiento impacta sobre ellas y su entorno familiar de una forma mucho más gravosa, con lo que constituye un “plus de sufrimiento”, como define uno de los textos. Incluso cuando se suma la situación de persona proveniente de otro país el impacto puede llegar hasta extremos difíciles de calificar, tal como lo muestra una de las historias relatadas.

Durante el año 2012 hubo distintos proyectos que no sólo pretendían modificar la ley penal para ajustarla al fallo “Arriola”, sino que también proponían morigerar la respuesta penal respecto de los actores menores y alguno, incluso, con perspectiva de género. Sin embargo, ninguna reforma se produjo en este sentido y la respuesta penal se siguió reproduciendo, y hasta acentuándose, en la misma lógica.

Es por ello que una vez más habrá que insistir no sólo en la necesidad de morigerar las consecuencias de la respuesta penal, sino en repensar las bases de la actual política de drogas y, como dice uno de los textos, “elaborar herramientas conceptuales nuevas para encarar ese fenómeno”. Sólo así se podrá superar la actual situación donde se desarrollan políticas que tienen escaso impacto en los mercados y consumos, y que producen peores consecuencias que aquellas que se pretenden evitar.

Alejandro Corda

Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Integrante del equipo de investigación de Intercambios Asociación Civil y del Proyecto UBACyT 20020130100790BA “Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del Mercosur”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Es necesario elaborar herramientas conceptuales nuevas

Alberto Binder

i PROFESOR DE DERECHO PROCESAL PENAL DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FUNDADOR Y VICEPRESIDENTE DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES (INECIP) Y DIRECTOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SEGURIDAD Y DEMOCRACIA (ILSED).

Al analizar un problema dentro del sistema penal, debemos tener en cuenta conceptualmente dos grandes dimensiones. Por un lado, estamos construyendo herramientas de política criminal, y por el otro, herramientas de garantía, es decir, herramientas que protegen a la persona. Todo problema penal es un equilibrio inestable entre estas dos necesidades; por eso mismo, debemos primeramente pensar cómo construyo una herramienta, para luego pensar cómo construyo la otra. Eso es importante, dado que al analizar la diversidad de jurisprudencia existente sobre punición de la tenencia de estupefacientes para consumo personal, vamos a encontrar estas dos dimensiones. Tal es así, que podemos observar cómo determinada línea jurisprudencial le da primacía al principio de reserva establecido en el artículo 19 de la Constitución Nacional¹, que establece que los habitantes de este país tienen derecho a que las autoridades no interfieran en sus vidas privadas, aun cuando la acción que decidan llevar a cabo sea dañosa para ellos –siempre que no cause daño a terceros–, mientras que podemos observar cómo otra línea jurisprudencial toma el discurso de la necesidad de perseguir al tenedor de drogas –aunque sea con fines de consumo personal– con miras a desarticular el mercado ilegal de estupefacientes. Toda la jurisprudencia sobre tenencia de estupefacientes para consumo personal se puede analizar desde el balance que cada juez decide hacer sobre estas dos dimensiones.

El fallo Arriola² es, en este sentido, novedoso. Porque no se ocupa tanto de dar primacía a una u otra dimensión, sino que establece que las intervenciones sobre las problemáticas relacionadas con la tenencia para consumo personal no deben desarrollarse a través de herramientas de política criminal. Con lo cual, sopesar estas dos dimensiones mencionadas anteriormente y analizar cuál debe prevalecer en cada caso concreto, deja de tener sentido.

Ahora bien, ello no quiere decir que el tema no siga vigente y que no exista la necesidad de plantear este problema con nuevas herramientas conceptuales. En primer lugar, no caben dudas de que toda tenencia de estupefacientes para consumo personal debe estar protegida por el artículo 19 de la Constitución Nacional; en este sentido, ninguna autoridad del Estado debe intervenir en una acción privada que no ocasione daño a terceros. Por eso mismo, resulta necesaria la inmediata reforma de la Ley de Estupefacientes 23.737 (1989) en este sentido, es ineludible un debate político criminal más rico y amplio, que deje de basarse en la dualidad “criminalización de la tenencia para consumo personal/narcotráfico”, lo cual genera que perdamos de vista el fenómeno del microtráfico. El microtráfico es una realidad que está comenzando a surgir en el diseño de la política criminal como algo totalmente diferenciado del castigo de la tenencia para consumo personal y del narcotráfico en términos tradicionales. Ser conscientes de este fenómeno implica la necesidad de trabajar no sólo en lograr la despenalización de la tenencia para consumo personal, sino también en lograr diseñar herramientas político-criminales para el microtráfico, esto quiere decir, crear una categoría intermedia que logre diferenciarlo del narcotráfico. Esto último resulta vital para el diseño de una nueva política criminal de estupefacientes. Lo cual, como mencionábamos, involucra la necesidad de diseñar herramientas nuevas.

Al hablar de herramientas nuevas debemos referirnos en primer lugar a los sistemas de información vigentes actualmente en el país. Tanto los sistemas para el diseño de información estratégica como los sistemas de información operativa son débiles e incluso inexistentes, con lo cual no se cuenta con información empírica sobre redes de microtráfico. La particularidad del fenómeno del microtráfico genera que sea necesaria una construcción de la información fraccionada por barrios, localidades y comunidades, y eso no sucede en la actualidad. Esta información no existe y ello repercute en el diseño de la política criminal y en el desarrollo de los operativos. La única información existente sobre el fenómeno del microtráfico es que son redes que se construyen y se destruyen diariamente.

En segundo lugar, debe haber una reducción de la utilización de herramientas punitivas. Se debe dejar atrás la noción de que utilizar las normas penales es sinónimo de eficacia; utilizar las normas penales es, muy por el contrario, asegurar la ineficacia de una política criminal.

Quienes nos dedicamos a estudiar los aspectos de diversos fenómenos criminales, hemos llegado a la conclusión de que la política criminal debe estar orientada, por un lado, a detectar irregularidades y, por el otro, a desarrollar estrategias de desarticulación de mercados. Si bien el caso de los delitos vinculados con el tráfico de drogas es paradigmático, la realidad es que en gran parte de la criminalidad encontramos estructuras de mercado. Por eso, es esencial la desarticulación de las mismas. El decomiso, el uso del poder de policía municipal, el uso de facultades de punición mínimas a través de los

sistemas contravencionales, aparecen hoy como herramientas fundamentales, así como también aparecen como herramientas fundamentales nuevas herramientas de protección.

Se suele decir que el narcotráfico es un delito sin víctimas. Establecer eso es erróneo, dado que las víctimas concretas del narcotráfico son los consumidores de drogas. Debemos redefinir la categoría de víctima. Debemos dejar de pensarla como una categoría ontológica, para empezar a concebirla como una construcción propia del sistema penal a través de la cual humanizamos las situaciones y las consecuencias que traen determinadas políticas sobre personas reales. La categoría de víctima, de esa forma, se transforma en una herramienta conceptual para el diseño político criminal.

Por otro lado, resulta necesario el desarrollo de un nuevo modelo de coordinación. Una nueva política criminal frente al microtráfico implica necesariamente una muy fuerte coordinación a nivel municipal, provincial y federal. Hoy en día tenemos un modelo de coordinación dual, en el cual no se distinguen claramente las atribuciones de las policías provinciales y la policía federal. El único paso que se ha dado con miras a la transferencia de competencias, fue a través de la Ley 26.052 (2005), que da la opción a las provincias de optar por desfederalizar ciertos delitos contemplados en la Ley de Estupefacientes. Este sistema de adhesión es una solución extremadamente tosca para un problema tan complejo. Los municipios suelen creer que no tienen nada que ver con las redes de microtráfico, cuando muy probablemente ellos deban ser los actores principales en el asunto. A su vez, los intendentes prefieren no hablar del tema y suelen responder a cualquier pregunta al respecto: “mirá, por favor, callate la boca, porque esto significa que me pasen otra competencia y no me pasen un peso”. Esto nos indica que debemos diseñar un nuevo mecanismo de coordinación institucional, lo cual, desde ya, en esta temática, como en otras, resulta problemático. Pero no es posible imaginar la forma de trabajar en la desarticulación del microtráfico sin un rediseño de la coordinación institucional.

También, debemos tener en cuenta los programas de protección a las víctimas del narcotráfico (el consumidor) que en la actualidad se están volviendo muy complejos. Ello porque estamos dejando atrás la noción de que deben ser programas focalizados solamente en la asistencia psicológica, para empezar a comprender que deben ser programas que intenten dar orientación y protección integral a las víctimas. Si una persona no tiene un trabajo paralelo a aquel vinculado con el microtráfico, las posibilidades de proteger a esa víctima son realmente menores. De otra forma, pareciera que es una víctima forzada, cuando en realidad muchas veces lo que quiere esa persona es participar de la red de microtráfico libremente, porque eso le produce más satisfacción que el resto de los aspectos de su vida. Por lo mismo, tampoco parece correcta la categoría de enfermo. Creo que la categoría de víctima da más herramientas de protección, aunque probablemente esta dualidad no interese demasiado. Sin duda, es un

programa, el de atención a las víctimas, que debe ser explorado. Pero lo que resulta claro es que es muy difícil implementar cualquier programa de este tipo sin la policía. Llevamos una década tratando de generar caminos alternativos a la policía para solucionar este tipo de conflictos, y no los hay. Ello nos conduce inexorablemente a la necesidad de trabajar con la policía. Esto puede generar reacciones del tipo “pero, ¿vos fuiste a ver la policía de mi provincia?”. Las hemos ido a ver, y probablemente ninguna de las policías provinciales estén adecuadamente preparadas, y, además, está el factor corrupción. Pero, la otra posibilidad es “tirar la toalla”, y quedar en manos de lo que las organizaciones policiales quieran hacer. Yo insisto en que, más allá de las cuestiones ideológicas, políticas e histórico-institucionales, debemos afrontar muy fuertemente el desafío de profesionalización de las policías. En el contexto de la sociedad moderna es muy difícil ser policía; todavía creemos que es correcto que los policías sean no-profesionales o cuasi profesionales muy mal preparados y muy mal pagos. Eso es imposible en la sociedad, sobre todo en términos de la participación de la policía en la gestión de los conflictos.

Lo que intenté con mi exposición fue esgrimir ideas para abrir un debate. Esas ideas son, recapitulando, la superación de la dualidad castigo del consumo/narcotráfico, la construcción y la atención preferente a la política criminal del microtráfico, la necesidad de elaborar herramientas conceptuales nuevas para encarar ese fenómeno, releer adecuadamente el fallo Arriola y darnos cuenta de que vamos a avanzar bien hacia la despenalización del consumo de drogas si categorizamos al consumidor como víctima.

Nuestros sistemas judiciales trabajan con categorías muy toscas, porque la burocracia necesita de categorías que no sean complicadas. Debemos ser capaces de jugar con eso y de renovar la visión que tenemos sobre este tema.

Buenos Aires, 4 de octubre de 2010

Notas

¹ N. de la E.: Constitución Nacional, artículo 19: “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.”

² N. de la E.: “Arriola, Sebastián y otros s/ causa N° 9080”, con fecha 25 de agosto de 2009, por el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación declara inconstitucional el artículo 14 de la Ley 23.737, que tipifica la tenencia para consumo personal.

Despenalizar la tenencia de drogas es respetar los derechos humanos

Gabriela Basalo



ABOGADA ESPECIALISTA EN DERECHO PENAL. ASESORA LEGAL DE *THC*, REVISTA DE LA CULTURA CANNÁBICA.

A comienzos del siglo XX, el filósofo Enrico Malatesta recurrió a una frase más que simple para describir un problema que comenzaba a surgir en esa época: “Nunca la ley, por bárbara que sea, ha servido para suprimir un vicio”. Las legislaciones sobre drogas, surgidas todas en ese siglo, no escapan a tal concepción. La discusión en torno a la actual Ley 23.737 (1989) no pasa por una determinación moral respecto del consumo de drogas, sino que pasa por si una persona tiene o no el derecho de elegir consumirlas, que no es más que el derecho de disponer de su propio cuerpo.

Desde hace más de 20 años los usuarios de drogas en Argentina se encuentran criminalizados, estigmatizados, torturados y en muchos casos muertos, producto de una Ley que se propuso como objetivo principal combatir el consumo de drogas y el narcotráfico, pero que lamentable y perversamente no hizo más que expandirlos. Esto se produce principalmente porque esta Ley ha intentado abarcar una gama innominable de conductas típicas alrededor de los estupefacientes con el fin de preservar la salud pública penando de este modo a quien los posee, a quien los introduce al país, a quien los comercializa, a quien los suministra gratuitamente, etc. Pero por sobre todas las cosas la Ley se propuso como base criminalizadora, la penalización de la tenencia de drogas. Es decir, que todo aquel que tuviese drogas en su poder y sin importar para qué las tuviera, pasaba a ser un criminal a perseguir, detener y enjuiciar. De este modo, la actual Ley de Estupefacientes funciona como un gran embudo criminalizador, en el cual son introducidos todos los usuarios que poseen estupefacientes para que luego de un extenso proceso judicial y en aquellos casos en los que puedan probar ser usuarios de dichas sustancias y sólo una vez, puedan someterse a un tratamiento médico, lo deseen o no, para así poder evitar ir a prisión. Esto se produce principalmente por la penalización de tres figuras: la tenencia simple, el cultivo o siembra prevista en el artículo 5º, inciso a), y la tenencia para consumo.

La tenencia para consumo personal está prescripta en dos artículos, el 14º, segundo párrafo, y el 5º, penúltimo párrafo. Ambos artículos van a penalizar la tenencia de estupefacientes cuando por la escasa cantidad y demás circunstancias surge inequívocamente que esa tenencia es para consumo personal. Así ambos artículos establecen, y están redactados del mismo modo, como atenuantes o excepciones a la tipificación de tenencia simple y de cultivo o siembra, prevista en el 5º a).

En cuanto a la constitucionalidad de estas penalizaciones, luego de la interpretación sentada por la Corte Suprema con el fallo Arriola¹ queda poco para decir. Quisiera resaltar algunas cuestiones, como ser, en primer lugar, la estigmatización de los usuarios de drogas, la cual se produce porque esta figura penal penaliza la conducta de tener estupefacientes. Esto, lo que hace, es considerar la conducta del consumo como disvaliosa, desviada o reprochable, puesto que si no, no existiría en una Legislación Penal. Esta tan solo prevé conductas prohibidas, atento que es la única herramienta que posee el Estado para proteger mediante el control social los bienes jurídicos que considera indispensables para la vida. Por otro lado, la discriminación que sufren los usuarios de drogas al ser los únicos usuarios que encuentran regulado su acceso a la salud en una la ley penal. La injerencia por demás arbitraria en la vida y en la salud de los usuarios, porque primero son criminalizados y luego se los obliga a hacer un tratamiento, que muchas veces no desean, bajo la amenaza de una pena de prisión. Por último, esta estigmatización, discriminación y criminalización lo único que trae aparejado es el alejamiento de los usuarios de drogas de los centros asistenciales, ya sea que busquen tratamiento, reducir los daños de su consumo o simplemente información.

Otra de las figuras penales es la tenencia simple. Está prevista en el artículo 14 de la Ley y establece una pena de 1 a 6 años a todo aquel que posea estupefacientes. Algo similar sucede con el artículo 5, inciso a). Este artículo pena a todo aquel que sin autorización o con destino ilegítimo siembre o cultive plantas o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes o materias primas o elementos destinados para su producción o fabricación. Si bien este artículo pena simplemente el cultivo para comercialización, jurisprudencialmente esto no se entiende de este modo y la mayoría de los usuarios que no logran probar la finalidad del consumo personal son condenados en orden a este delito como al delito de tenencia simple. Por eso me voy a referir ahora en adelante al artículo 5º, inciso a), como siembra o cultivo simple. Esta interpretación es aberrante. En primer lugar, porque si la tenencia simple tiene una pena de 1 a 6 años, es irracional entender que el cultivo simple, el cual resulta muchísimo menos lesivo de la salud pública, de la sociedad y de quien lo consume, tenga una pena de 4 a 15, pena que convierte el delito, por otra errónea interpretación judicial, en un delito inexcusable y en un delito de prisión efectiva.

Ahora bien, estas tres figuras típicas lo que van a realizar es una violación flagrante a los derechos de privacidad, a la libertad de conciencia y al princi-

pio de lesividad de todos los usuarios de drogas. Así los usuarios de drogas ven aniquilados sus derechos, la privacidad y la libertad de conciencia, puesto que las penalizaciones enunciadas conllevan que el total de las fuerzas que el Estado dedica a perseguir al narcotráfico sean destinadas a perseguir a toda aquella persona que tiene en su poder drogas prohibidas. Esto implica, por un lado, negar que el consumo de cualquier sustancia sea inherente a la tenencia. Las drogas, al igual que la comida y cualquier cosa que el ser humano ingiere, no caen como maná del cielo sino que, por más ridículo que parezca tener que aclarar esto, para consumir algo primero necesito tenerlo. Al estar penalizada abiertamente la tenencia de drogas, todo usuario de las mismas se encuentra criminalizado desde el primer momento en que elige llevar a cabo su consumo. Por otro lado, se comprueba que primero los efectivos policiales requisan y allanan domicilios para luego de haber criminalizado a los usuarios, recién entonces investigar si existen indicios de comercio. El mejor ejemplo de esto es el caso de los cultivadores de marihuana.

Tal como sucedió en el caso de Matías Faray², quienes desean satisfacer su consumo personal y emprenden esta actividad en la privacidad de su domicilio pueden realizarlo hasta tanto dicha elección de vida comienza a ser cuestionada por algún vecino, el cual inmiscuyéndose inconstitucionalmente en su ámbito de reserva, toma conocimiento de este cultivo y decide anotar a las fuerzas policiales. Luego, dichos efectivos policiales violentan una vez más la privacidad del usuario para obtener placas fotográficas de este cultivo. Así estos dos elementos, una denuncia anónima que anota tan sólo el cultivo y una placa fotográfica que evidencia tan sólo el cultivo, son motivos suficientes para cualquier juez para ordenar un allanamiento de un domicilio, que suele ser por demás violento y causa un estigma en quien lo padece. Es decir, la persona que es allanada es tratada como un delincuente. La policía los allana como si fueran delincuentes peligrosos y son exhibidos ante la sociedad de ese modo, ya sea mediáticamente o con los propios vecinos.

Es muy simple la persecución del comercio y sobre todo el comercio llamado “al menudeo”. Porque tan sólo con la necesidad de vigilar y controlar externamente un domicilio se puede comprobar el comercio. Porque justamente el comercio es una actividad que se corrobora y que necesita la transacción. Es muy simple llegar al comprador para poder así imputar al vendedor. Es decir, que no pretendemos ni más ni menos trabajo que el que realiza en la actualidad la policía, pero en lugar de hacerlo después de criminalizar al usuario y violentar sus derechos, debiera realizarlo en la etapa previa de investigación judicial. Entonces queda claro que es aquí donde comienza la violación a la privacidad, la criminalización y el periplo judicial que todos los usuarios de estupefacientes deben padecer. Pues luego de ser requisados o allanados se les va a iniciar un proceso judicial en su contra, en el cual deben demostrar que su tenencia o cultivo tenía como única y exclusiva finalidad su consumo personal, invirtiendo inconstitucionalmente la carga de la prueba.

La actual Ley de drogas no sólo viola el acceso a la salud de las personas y criminaliza a los usuarios, sino que además ha llevado a quienes no necesitan o no desean tratarse a realizarlo bajo una amenaza de pena de prisión, ha criminalizado la reducción de daños y ha dejado sin tratamiento a quienes sí lo necesitan por excusas como las de falta de camas, condición sexual o económica, entre otras.

Es por todo lo expuesto que sostenemos que despenalizar la tenencia y el cultivo de drogas es no sólo empezar a combatir el fracaso de la actual ley en la persecución del narcotráfico, la expansión geométrica del consumo de drogas y los tremendos daños que esta política produjo a la salud pública de nuestro país. Despenalizar la tenencia de drogas es respetar los derechos humanos de más de 400.000 personas que fueron violentadas durante los últimos 20 años de democracia. Despenalizar la tenencia de drogas es reconocer las elecciones privadas como el medio que tiene el ser humano para ejercer su libertad de acción y de este modo llevar adelante su experiencia humana. Despenalizar la tenencia de drogas no es ni más ni menos que despenalizar la vida.

Buenos Aires, 5 de julio de 2011

Notas

¹ N. de la E.: El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Arriola, Sebastián y otros s/ causa N° 9080”, de fecha 25 de agosto de 2009, declaró inconstitucional el artículo que reprime la tenencia de estupefacientes para consumo personal, en la medida que no afecte a terceras personas.

² N. de la E.: En abril de 2011, Matías Faray fue detenido y procesado por el cultivo de plantas de marihuana. Es activista y militante de la Asociación Cannabicultores del Oeste.

Investigación penal y narcocriminalidad

Diego Iglesias

i

ABOGADO POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. ESPECIALISTA EN DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGÍA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOMAS DE ZAMORA. FISCAL TITULAR A CARGO DE LA PROCURADURÍA DE NARCOCRIMINALIDAD DESDE 2015.

La Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) depende del Ministerio Público Fiscal de la Nación y dentro del esquema que necesariamente involucra a los distintos estamentos del Estado, a las distintas agencias, a los distintos actores, para un abordaje integral del problema de las drogas, la PROCUNAR se encuentra abocada a lo que es la adopción concreta de política criminal direccionada a lo que se conoce como el control de la oferta. Es decir, nos dedicamos a investigar, enjuiciar y direccionar a la persecución penal en lo que respecta a organizaciones criminales complejas vinculadas a delitos de tráfico y sus delitos conexos.

La PROCUNAR fue creada en el 2013 y respondió a la necesidad que advirtió el Ministerio Público de contar con un organismo especializado en la materia; tiene como función principal la de colaborar y coadyuvar con los fiscales federales, que están diseminados a lo largo y a lo ancho del país, con el objeto de lograr una eficacia mayor y mejorar las investigaciones penales en materia de narcocriminalidad. Para delimitar el concepto de narcocriminalidad nos remitimos básicamente a dos convenciones internacionales, la Convención de Viena, de 1988, y la Convención de Palermo, de 2000; es decir, trabajamos sobre la persecución de bandas criminales organizadas no sólo para cometer delitos vinculados al tráfico sino también y principalmente a sus delitos conexos que pueden ser inclusive más perjudiciales que el propio tráfico.

En ese contexto nosotros actualmente colaboramos con 288 fiscales, tenemos más de 315 investigaciones en curso. Y nuestro método, nuestra estrategia de intervención, es principalmente reconocer que la limitación de recursos con los que cuenta el Estado amerita o impone la adopción de políticas de persecución inteligentes. Es decir, tratamos de redireccionar nuestros recursos a aquellas

investigaciones que involucren una criminalidad organizada de entidad suficiente; o sea, utilizamos nuestros pocos recursos en aquellas organizaciones que entendemos son las más dañinas para la sociedad. Y en este sentido trabajamos sobre cuatro políticas de estrategia en investigaciones complejas.

La primera de ellas es tener un enfoque federalizado de la persecución penal. ¿Esto qué significa? Nosotros actuamos a lo largo y ancho del país, tenemos jurisdicción en todo el país. Somos la única fiscalía con estas características. Esto lo que nos da y a lo que nos obliga es a la recolección de información, a la recolección de todos los datos diseminados en las distintas fiscalías, que son más de 280 distribuidas en el país. Esto nos permite, una vez analizada y sistematizada la información, hacer una investigación de análisis criminal de la información. Y nos permite superar las barreras jurisdiccionales. Nuestro país está dividido en jurisdicciones, judiciales y territoriales, o sea además de la división que se impone por provincias, existe una división que se impone por jurisdicción y competencia de los jueces. Todas esas barreras, todas esas fronteras, el narcotráfico y el crimen organizado no las reconocen. Por definición propia, el crimen organizado es un delito transnacional. Entonces si no reconoce fronteras internacionales menos lo hace con las fronteras locales o propias de nuestro país. Parece obvio pero esta mirada global y superadora de los límites nos ha permitido unir investigaciones diseminadas. Por ejemplo, una causa con condena en Chaco vinculada al organizador de un contrabando de una tonelada y media de cocaína a Europa con cinco contrabandos anteriores que habían quedado impunes en jurisdicciones de Campana, Lomas de Zamora, Orán y Rosario.

La segunda línea o estrategia sobre la cual trabajamos es el ascenso a la cadena de responsabilidad. Como todos sabemos, el sistema penal es selectivo, es decir toma los eslabones más débiles de cualquier cadena de organización criminal y cae alrededor de ellos y la investigación se centra en esa persona por una cuestión de comodidad. Nosotros trabajamos sobre la necesidad de ir para arriba. Entendemos que en una organización criminal claramente hay diferentes roles y si realmente se quiere neutralizar o trabajar eficientemente sobre la organización, tenemos que llegar hasta los eslabones superiores. Es allí donde se toman las decisiones, es allí donde se produce el beneficio patrimonial, y es allí donde se organiza todo. Los eslabones inferiores, más allá de su carácter fungible, por lo tanto reemplazable, en lo que se refiere al narcotráfico generalmente implican cierto grado de vulnerabilidad, lo que permite o lo que limita su determinación a los fines de inmiscuirse en ese tipo de organizaciones. Con lo cual trabajamos siempre sobre la base y la premisa de llegar hasta arriba; inclusive el análisis conjunto de la organización va a permitir asignar a esos eslabones más débiles una responsabilidad diferente que si nos quedamos solamente con ellos. Trabajar así nos permitió, por ejemplo, en la jurisdicción de Orán, en Salta, articular un trabajo que permitió la imputación de un empresario de nacionalidad boliviana que había introducido mil doscientos kilos de cocaína en Argentina en once camiones a razón de

cien kilos por camión. Hasta ese momento estaban condenados por transportar sólo los camioneros. Nosotros logramos ir para arriba, desenmascarar un conglomerado de cinco empresas y actualmente Bolivia acaba de autorizar la extradición del empresario boliviano. Hasta ese momento, las investigaciones culminaban con la condena del transportista, que claramente es el eslabón más débil o inferior en la cadena de narcotráfico.

La siguiente estrategia que planteamos es la necesidad de trabajar sobre la investigación del desvío de precursores químicos. Y acá nos metemos en lo que es el mundo de las drogas sintéticas, detrás de la producción de drogas sintéticas necesariamente hay un desvío de precursores. Entonces, en aquellas investigaciones sobre la comercialización a través de organizaciones criminales de sustancias o drogas sintéticas, proponemos y trabajamos en el desvío de precursores, que generalmente involucra una actividad comercial como lo es el tráfico también.

Y la última línea o estrategia de investigación, y no la menos importante, es la necesaria investigación patrimonial que tenemos que hacer sobre estas organizaciones. Como todos sabemos, el narcotráfico o la narcocriminalidad es una actividad por definición económica. O sea, cualquier persona que se dedique a esto, lo único que busca es un beneficio patrimonial. Si realmente queremos ir por estas organizaciones, tenemos que investigar y trabajar sobre el beneficio patrimonial. Eso nos va a permitir no sólo el decomiso de los bienes sino inclusive el desbaratamiento de la actividad propia, ya que es normal que una organización financie sus próximos trabajos a partir del beneficio producido por el último negocio. Con lo cual, en la actualidad ya estamos trabajando de manera sistemática en paralelo lo que es la investigación de narcocriminalidad con la investigación de lavado de activos. Actualmente tenemos en curso en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires una investigación de una organización colombiana en la cual logramos el congelamiento de los bienes de 29 empresas. Y en la jurisdicción de Chaco, con una persona que ya está condenada a 20 años de prisión por un contrabando de estupefacientes, actualmente estamos enjuiciando al resto de los responsables por lavado de dinero. Con lo cual entendemos que, si se quiere dar una respuesta, el abordaje tiene que ser integral.

Por último, quiero comentar unos números que reflejan la incidencia de nuestro trabajo pero nos plantean un problema y un dilema que tenemos que solucionar. En el año 2015 se iniciaron a nivel federal en todo el país 20.020 causas vinculadas a la Ley de Drogas. De ese número, el 45% se refiere a lo que se conoce como delitos graves, es decir el comercio, el transporte, el almacenamiento como así también los contrabandos. El resto son por delitos menores, es decir por tenencia para el consumo y tenencia simple. El dilema que nos plantean estos números es la sobrecarga en el sistema penal por causas que no ameritan ni siquiera el inicio.

El costo humano y social de la Ley de Estupefacientes

María Santos

i CURSÓ ESTUDIOS EN PSICOLOGÍA Y SE ESPECIALIZÓ EN GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS EN EL INSTITUTO SERNAM (CHILE). INTEGRANTE DEL COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER. COORDINADORA DEL EQUIPO DE GÉNERO DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN.

Hace años que trabajo visitando las cárceles federales, constatando las violaciones de los derechos humanos de las personas detenidas. Desde 2009 coordino un pequeño espacio de trabajo, que es el área de Género de la Procuración Penitenciaria de la Nación. La Procuración es un organismo de derechos humanos que vela por la protección de los derechos fundamentales de las personas detenidas en el ámbito federal y de las personas detenidas por delitos federales en las distintas jurisdicciones provinciales.

Voy a referirme exclusivamente al encarcelamiento de las mujeres en prisión. A este fenómeno de la feminización de la población carcelaria. De todos modos, los datos y características estructurales que voy a analizar también se replican en las cárceles de varones. Me interesa mostrar cuál es el costo humano y social que produce la actual Ley de Estupefacientes. Cuál es el saldo de estos últimos 20 años en materia de sufrimiento e injusticia producto de la aplicación de la Ley tal cual como está, y cuál es la población objetivo y de qué modo se va atravesando el castigo mediante los diferentes dispositivos punitivos que hacen a la gobernabilidad penitenciaria.

Sabemos que son las mujeres las principales encarceladas por delitos relacionados con el microtráfico o venta minoritaria de drogas en las últimas décadas, tal como lo refleja la investigación de Alejandro Corda (2011). Se vio un aumento sostenido y acelerado de la población penitenciaria femenina. En el caso de Argentina estamos hablando de un crecimiento del 350% entre 1990 y 2007 aproximadamente. Entonces, para ejemplificar estos daños irreparables en muchos casos, y el sufrimiento desmedido de estas mujeres, voy a presentar brevemente los resultados de una investigación que llevamos a cabo con el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Defensoría General de

la Nación titulada “Mujeres en prisión, los alcances del castigo” (2011). Esta investigación formó parte de un desafío que nos propusimos hace muchos años porque sabíamos que para la defensa de los derechos humanos de las mujeres necesitábamos conocer las especificidades de esas violaciones a sus derechos. Queríamos reflejar concretamente la realidad de esas mujeres detenidas, aportar una verificación empírica y un conocimiento específico sobre de qué modo sufren esas mujeres.

El objeto de investigación es el Servicio Penitenciario Federal por dos motivos: las instituciones que investigamos trabajamos básicamente sobre el Servicio Penitenciario Federal; y el otro motivo es porque el Sistema Penitenciario Federal constituye el modelo penitenciario de la Argentina.

La investigación es amplia, interesante, abordamos distintos tópicos, como el acceso a la salud, a la educación, al trabajo, la violencia institucional, la maternidad en prisión, entre otros ejes. A continuación, presento la caracterización socio-demográfica del colectivo y los alcances del castigo en relación al entorno social de estas mujeres.

Respecto de los delitos por el cual están detenidas, efectivamente la gran mayoría lo están bajo la imputación de delitos no violentos como la comercialización o el contrabando de estupefacientes. Son las comúnmente y mal llamadas “mulas”. Siete de cada diez mujeres están procesadas o condenadas por este tipo de delitos. En el caso de las extranjeras, la cifra es aún más alarmante, asciende al 90%. Un dato significativo al respecto es que existe un alto índice de extranjeras que conforman prácticamente la mitad de las mujeres presas, hablamos del 48%, en su mayoría provenientes de países limítrofes. Este es un colectivo aún más invisibilizado, no están en el imaginario social; cuando uno piensa en la población que está detenida suele pensar en hombres, casi nunca en mujeres, y mucho menos en mujeres extranjeras. Esta negación logra que las extranjeras se incorporen de forma insuficiente a la agenda política.

Casi la mitad de estas mujeres están privadas de su libertad en forma preventiva, lo que es una medida cautelar que debería aplicarse con carácter excepcional. La mayoría de ellas son primarias, estamos hablando del 80%, esto quiere decir que no estuvo detenida en otra oportunidad. En el caso de las extranjeras el porcentaje de primarias es aún mayor, alcanza casi el 96%.

Respecto de la instrucción formal previa, únicamente un tercio concluyó el secundario y una de cada cinco mujeres entrevistadas manifestó no tener estudios o no haber concluido el ciclo primario. Respecto del trabajo previo, en qué estaban ocupadas antes de la detención, la mayoría de ellas estaba en tareas de alta informalidad y malas remuneraciones, changas, servicio doméstico, etcétera.

El segundo eje, que es la expansión del castigo, y que tal vez es el punto más original del trabajo, es que la gran mayoría de ellas pertenece a los sectores más vulnerables. El 86% son madres y en su gran mayoría encabezaban familias monoparentales en las que ejercían la jefatura del hogar. Encontramos también que son muy poco visitadas. El 70% nunca fue visitada por sus hijos

menores de edad. Esto se debe a la imposibilidad de costear los pasajes por parte de la familia y también para evitar las requisas invasivas que deben sufrir los visitantes. En promedio, las mujeres que son madres tienen tres hijos, y la gran mayoría de ellas tenía hijos menores de 18 años. Es decir que ocupaban un rol central en lo que hace al cuidado cotidiano y al mantenimiento económico y simbólico de sus hijos. Las secuelas para ellas suelen resultar devastadoras, ya que su encarcelamiento suele aparejar el desmembramiento del grupo familiar y gravísimas consecuencias en sus hijos tanto en el plano afectivo y psicológico como material.

La posibilidad de poder cuantificarlo y rescatar los relatos de estas mujeres, nos permite construir afirmaciones que como sociedad debemos escuchar.

Las detenidas que cursan un embarazo o que conviven con sus hijos en el penal deben enfrentar aún mayores dificultades que el resto. El impacto que provoca el encarcelamiento de la madre en los niños menores de edad alcanza no sólo al vínculo materno filial, sino que se proyecta también a casi todos los aspectos de la vida de los niños y adolescentes. En el caso de los bebés y niños que viven en la cárcel el impacto es muy claro. Pero en los hijos menores de edad que quedaron afuera, que perdieron la convivencia, algunas de las consecuencias reiteradas son: desmembramiento del grupo familiar, pérdida de contacto con la madre y con los hermanos, peregrinación por distintos hogares, incremento de la vulnerabilidad económica, abandono de los estudios o dificultades de aprendizaje, situación de explotación laboral infantil, depresión y problemas de salud, entre otros. De este modo, vamos observando que la adaptación a la cárcel y el encierro de estas mujeres que son madres conllevan un plus de sufrimiento como suplemento punitivo.

Lo comentado hasta ahora pone en evidencia que los fines pretendidos de resocialización de las mujeres y de las personas que están presas son irrealizables; que la cárcel es incapaz de producir efectos positivos. Es un espacio de reproducción de desigualdades, de violencia y exclusión, sólo genera estigmatización en el mejor de los casos. Adentro hay personas que sufren y están presas dentro de una maquinaria que las cosifica. Y frente a este paradigma prohibicionista, la respuesta carcelaria surge como la única herramienta utilizada. Resulta apropiado, aportar en este debate un criterio de realidad, darle carne al sufrimiento que vemos cotidianamente, que sea tangible para la sociedad y sobre todo establecer un corte real con tanta impunidad y oscuridad.

Para ejemplificar, comento un caso; a quien conocí, seguí muy de cerca, que fue el caso de Remedios Bejarano. Que fue un suceso muy dramático porque no se pudo evitar la muerte en prisión de una mujer boliviana, condenada justamente por el tráfico de drogas a pequeña escala. Remedios, de 26 años estaba detenida junto a su hija en la Unidad 31 de Ezeiza. Desde el mes de septiembre de 2009, previo paso por la unidad de Jujuy, estaba detenida en Ezeiza, o sea en el área metropolitana. Ella solicitó el traslado porque no podía trabajar, porque en las unidades del Norte no había trabajo. Venía de una situación de extrema

vulnerabilidad debida a la grave situación socio económica que atravesaba en su pueblo de Bolivia. Su lengua principal, casi la única, era el quechua y apenas comprendía el castellano. En la Argentina no tenía ni familiares ni amigos, sólo estaba su hija detenida con ella y su marido que también estaba detenido. Al poco tiempo de estar detenida se le diagnosticó un cáncer de útero terminal, lo que motivó una solicitud de indulto por parte de la Procuración que nunca tuvo respuesta. También se logró conseguir por medio del juez que estaba a cargo de la causa, la expulsión anticipada que tampoco pudo llevarse a cabo porque ella ya estaba en una fase muy avanzada de su enfermedad. Se la internó en el Hospital Madame Curie, su hija tuvo que ser externada en una familia, patrocinada por un pastor. Previo a la internación de Remedios mientras se encontraba detenida, en una de las salidas de su hija con esta familia, la nena volvió con indicios de haber sido abusada sexualmente. Sus compañeras y Remedios le exigieron al Servicio Penitenciario explicaciones, se atrincheraron en un pasillo recibiendo como respuesta una brutal represión por parte del Servicio. ¿Cómo terminó esto? Remedios terminó muriendo en el Hospital, no pudo encontrarse con sus hijos que continúan en Bolivia, no pudo ver a su familia, y su nena tuvo que ser trasladada a Bolivia con la tutoría de la hermana de Remedios que tuvo que viajar especialmente para ello.

Este ejemplo es paradigmático porque muestra la crudeza de la respuesta punitiva frente a los problemas sociales. Es una historia de soledad y desintegración como las historias que vemos a diario, como las historias de la mayoría de las mujeres que vemos a diario. Por ello sostenemos una propuesta de la modificación legislativa y de las correspondientes prácticas judiciales, que permita suspender el encierro carcelario cuando se trata de personas primarias, casi un 80% en el caso de las mujeres, imputadas por delitos no violentos como es el caso del tráfico de drogas a pequeña escala. Existen varios proyectos legislativos en este Congreso que proponen reformas a la Ley de Estupefacientes y algunos de ellos, que son los que apoyamos, reducen la pena mínima a dos o tres años para las llamadas “mulas”, posibilitando de ese modo la probation en la suspensión de la pena.

Por otra parte, pensamos que la modificación integral de esta Ley también va a evitar algunas muertes en manos del Estado como sucedió el 24 de junio de 2011 en la ciudad de Balcarce durante un operativo antidrogas, cuando un chico de 17 años sin antecedentes, que no estaba armado, que no se resistió a la policía en ningún momento, murió por el disparo de un agente no uniformado que estaba de civil en un auto no identificado. Sólo le encontraron entre sus pertenencias una pequeña cantidad de marihuana que, se supone obviamente, era para consumo personal. Entonces, es hora de que el Congreso Nacional acompañe este proceso de transformación proponiendo respuestas no punitivas. No queremos más Remedios Bejarano en el país.

Referencias

- CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación (2011). *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Corda, Alejandro R. (2011). *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil; Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

El sistema penal tiende a ocuparse de los casos de menor envergadura

Mario Juliano

i DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ASOCIACIÓN PENSAMIENTO PENAL. JUEZ DEL TRIBUNAL EN LO CRIMINAL 1 DE NECOCHEA.

Quiero sumar mi voz a la preocupación sobre la política en materia de drogas, que ciertamente parece estar realizando muy pocos aportes a atender los conflictos y las cuestiones que se generan en torno a esta problemática. Lamentablemente, sigue imperando el paradigma “un mundo sin drogas” establecido por Naciones Unidas hace muchos años, hipótesis inalcanzable absolutamente.

Dentro de estas preocupaciones, la que a mí particularmente me llega en función de mi trabajo es la desfederalización¹, es decir que las provincias asuman la persecución penal del narcomenudeo, de los pequeños conflictos derivados de estupefacientes. Desde nuestra perspectiva, la experiencia empírica de ya varios años en la provincia de Buenos Aires está arrojando resultados diametralmente opuestos a los que se proclaman perseguir. Advertimos que la criminalización del narcomenudeo no es el camino para resolver o atender los conflictos que se originen y, muy por el contrario, lo que normalmente han implicado las políticas de desfederalización es el incremento de burocracias estatales, lo que en los hechos implica, en economías que no tienen seguramente posibilidades ilimitadas, restar posibilidades económicas para atender de verdad los conflictos vinculados con esta cuestión. Los hechos vienen demostrando que la persecución del narcomenudeo, de los kiosquitos, de los punteros, de personas que normalmente se encuentran vinculadas con esta actividad en función de sus propias economías familiares, no es una buena idea sino que probablemente el Estado debería recurrir en estos casos a algún otro tipo de propuestas o soluciones.

Al respecto resulta interesante conocer algunos datos. Por ejemplo, en la ciudad de Mar del Plata existe un centro de análisis estratégico del delito que relevó el área de estupefacientes y de qué modo están actuando las fuerzas de seguridad y los Tribunales frente a la desfederalización. Sus datos indican que en 2014 se generaron 1.035 casos provinciales en materia de estupefacientes;

756 de los cuales lo fueron de tenencia para consumo personal; 87 motivados por denuncias vecinales; 63 se desarrollaron dentro del Sistema Penitenciario. Sustancias involucradas en los 756 casos por tenencia para consumo: 666 marihuana, 63 cocaína, 27 marihuana y cocaína. De todos estos casos o de otros que venían de arrastre, durante 2014 en el Departamento Judicial Mar del Plata se dictaron 50 sentencias vinculadas con violaciones a la Ley 23.737, de las cuales hubo 34 condenas por tenencia para comercialización y el resto fueron absoluciones, suspensiones del juicio a prueba y otras variantes.

Lo que quiero hacer notar es de qué modo esta política de desfederalización implica o pretende mostrar que se hace algo evidentemente sin hacer nada, dilapidando los escasos recursos públicos y adhiriendo a un modelo de seguridad pública que creo que no está rindiendo frutos de ninguna naturaleza para los ciudadanos. La cuestión de la desfederalización que nos preocupa e intentamos, dentro de lo posible, contrarrestar, no es muy diferente a lo que ocurre dentro del Fuero Federal. El Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Federico Delgado, hizo un análisis de lo que ocurrió durante el segundo turno de julio de 2014 y los datos son casi los mismos dentro del Fuero Federal, es decir, la orientación prácticamente exclusiva a la persecución y criminalización de la tenencia para consumo.

Esta es básicamente la realidad que arroja nuestro sistema, lo que nos lleva a cuestionarnos acerca del sistema penal como alternativa a este tipo de conflictos. Es intrínseca a la naturaleza del sistema penal su extrema selectividad, es decir su tendencia es ocuparse de aquellos casos de menos entidad, de menor envergadura, que son los de más sencilla resolución. En materia de estupefacientes, venimos viendo esta tendencia desde hace mucho tiempo particularmente en la provincia de Buenos Aires, cuando se implementaron los mecanismos de la flagrancia bajo la idea de dar respuesta rápida a los conflictos más pequeños para desafectar recursos y poder ocuparse de los conflictos más graves. Lo cierto y lo concreto es que en la provincia de Buenos Aires casi la totalidad de los recursos humanos y materiales se volcaron a la flagrancia y los casos complejos continúan prácticamente invisibles e inexistentes dentro del sistema. Esta es la tendencia natural del sistema penal y, por supuesto, en materia de estupefacientes ocurre lo propio. Es por ello que considero que el camino a transitar, la forma de desmontar el negocio, pasa por la legalización, por impulsar políticas, al menos progresivas, de legalización en materia de estupefacientes. Confío absolutamente en la madurez democrática del pueblo argentino y creo que es el único camino que tenemos realmente para construir una sociedad plural, una sociedad inclusiva.

Buenos Aires, 3 de julio de 2015

Notas

¹ N. de la E.: Ley 26.052 de Desfederalización Parcial de la Competencia Penal en Materia de Estupefacientes.

La experiencia de la desfederalización en Córdoba

Mercedes Crespi

i

ABOGADA. ESPECIALISTA EN DERECHO PENAL. DEFENSORA PÚBLICA OFICIAL ANTE LOS TRIBUNALES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA DE CÓRDOBA.

Yo llevo ya 21 años dentro del Ministerio Público de la Defensa y siete años como defensora en el ámbito federal. Esto nos permite estar cerca de las personas que conforman la mayor clientela de los sistemas penales, que son las personas en situación de vulnerabilidad, gente muy humilde que termina en el delito básicamente por necesidad, más en el tema de drogas. Entonces la idea es traer la experiencia de Córdoba, que puso en marcha la desfederalización a finales de 2012, pero en nombre de estas personas que no tienen espacios donde hacerse escuchar.

Comparto la cuestión de la legalización y la regulación pero no creo que sea una posibilidad cercana, por lo que voy a ser más modesta y referirme a algunas posibilidades de cambio que quizá sí sean más cercanas y que podrían verse reflejadas en este grupo de personas que son quienes, en definitiva, sienten todo el peso de la ley penal.

En primer lugar es imprescindible, en relación concreta a la Ley 23.737, bajar las penas sobre todo en las conductas de tráfico del Artículo 5^o, que fueron pensadas para otro tipo de negocio de narcotráfico y finalmente se terminaron aplicando a lo que nosotros comúnmente llamamos “los kiosqueros”.

De la mano de la reforma de la ley penal, es imprescindible la reforma del procedimiento. El procedimiento, tal cual lo tenemos ahora en el ámbito federal, plantea una visible inequidad entre las partes. Nosotros, hoy, como defensores, nos enfrentamos al juez y al fiscal y tenemos que levantar esas dos acusaciones. En Córdoba en particular, en el año 2005 el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) trabajó durante varios meses en los tribunales federales, fiscalía, defensoría y tribunales, y presentó una pequeña investigación de la que se extraían algunas conclusiones: 50% de causas contra consumidores, el 70% de las resoluciones de los juzgados trataban sobre temas menores, incompetencias, pases entre juzgados, o sea, cuestiones absolutamente menores. Entonces, fue bastante patético ver a los jueces

y a los fiscales, que obviamente acusaban el golpe, referirse a la necesidad de reformas penales, sin las cuales no podían hacer nada. Esto es una mentira que hay que develar porque todos, en nuestros ámbitos, tomamos decisiones de hecho, a veces explícitas, a veces no, sobre cómo llevar adelante nuestra función. Por ejemplo, hablando de Córdoba específicamente, se deciden dilatar las causas que vienen por la Ley Penal Tributaria que todos sabemos quiénes son los posibles imputados; esas causas se dilatan, demoran aproximadamente quince años de tramitación, en tanto que la causa por narcomenudeo, por venta en una casa paupérrima con lo cual uno sabe que no hay ningún beneficio económico, en un año está instruida, juzgada, condenada.

Entonces, esas son decisiones que toman los jueces; cuando yo dispongo de los recursos que tengo en mi defensoría para ver qué atiendo con los mejores recursos y a qué le derivo los peores recursos, estoy tomando decisiones de hecho y estoy decidiendo a quién le doy más importancia y a quién no. Hay toda una justicia que es subterránea, que es no hablada, no explícita, pero que existe, y estas decisiones las toman los jueces todos los días y ellos disponen qué tipo de juzgado quieren, qué tipo de clientela y qué tipo de política van a tomar. Política criminal en un sentido “chiquito”. Entonces, es una excusa el tema de la reforma de las leyes que, si bien es necesaria, por supuesto, los jueces disponen de muchos otros métodos para poder sortear los escollos legales.

El ejemplo más claro es el fallo Ríos de la Cámara Federal de Casación Penal², que se origina en un caso de Córdoba, en el cual los jueces de la Cámara de Casación consideraron que correspondía aplicar una pena inferior a la mínima de cuatro años prevista para los casos de tráfico, entendiendo que esa pena mínima violaría los principios acusatorio, de proporcionalidad y humanidad. A raíz de este fallo se acuñó la expresión “perforar” el mínimo de la pena y se le aplicó una pena más ajustada al caso. Es decir que deberíamos poder exigir, y desde las defensorías intentamos hacerlo, que los jueces apliquen este tipo de instrumentos que tienen y que sean más coherentes con lo que realmente están haciendo desde sus lugares.

Vamos a lo que es concretamente la desfederalización en Córdoba. En mayo de 2012 aproximadamente, el gobernador convocó a un acto. Había un secreto absoluto sobre lo que iba a anunciar; de hecho muchos magistrados de la Justicia Federal se mostraron sorprendidos cuando el gobernador, criticándolos directa o indirectamente, anunció que mandaba al Congreso el proyecto de adhesión a la Ley de Desfederalización. Esto tuvo en la Justicia Federal, a mi juicio, una recepción lamentable, porque lo que se escuchaba en los pasillos era: “Vamos a trabajar menos, está buenísimo”.

La Ley³ también es lamentable. Creó el Fuero de Lucha contra el Narcotráfico, que ya el nombre es simbólico cuando hace años que se dice que la guerra contra las drogas está perdida. Pero más allá de lo simbólico, el artículo 6 dice: “Dispónese, en los términos y condiciones que fije la reglamentación, que el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Seguridad de la Pro-

vincia de Córdoba –de manera coordinada– ejecuten a partir de la puesta en vigencia de la presente Ley, las acciones que fueren pertinentes para producir un blindaje al ingreso y tránsito de drogas dentro del territorio de la Provincia de Córdoba”. ¿Cómo van a plantear, en la situación en que está el mundo actual, hablar de blindar la provincia? Pero así se votó y así está en la Ley.

¿Qué pasó cuando se empezó a implementar? En los Tribunales Federales, luego de años de práctica y de aplicación de la Ley 23.737, se habían empezado a advertir las injusticias de su aplicación a rajatabla; entonces, dentro de la Justicia Federal teníamos ya algunas cosas un poco más aceitadas. Por ejemplo, los casos que no eran graves, el narcomenudeo, con un poquito de esfuerzo conseguíamos que se cambie la calificación a un delito menor, conseguíamos muchas excarcelaciones. A los seis meses de implementada la Ley, empecé a notar en la Defensoría que caían presas todas las personas que yo había conseguido la excarcelación. O sea, ¿qué fue lo primero que hizo la policía de la provincia, completamente empoderada por esta situación política favorable a la persecución? Fue a buscar a los que ya conocía y habían salido en libertad; era lo más fácil para todos, y por supuesto no salían más, porque la Justicia Provincial asumió esta cuestión de “estamos encarnando la lucha contra el narcotráfico y además tenemos que blindar la provincia”. Intentamos usar un artículo de la Ley para conseguir que estas causas por conexidad volvieran a la Justicia Federal, porque eran personas que estaban imputadas en ambos ámbitos, pero no lo conseguimos porque la justicia provincial no quería dejar de tener esas causas. Y a esto se sumó una situación política unos meses después de la desfederalización, que fue el “narcoescándalo”. Se trató del descubrimiento de un alto nivel de corrupción policial en casos de drogas. Muchas de nuestras causas fueron declaradas nulas porque hubo pruebas concretas de que habían plantado droga, de investigaciones irregulares. Entonces, en todo este contexto, lo que sucedió fue un abroquelamiento de la Justicia Provincial en relación a las causas por drogas a punto tal que la Policía de la provincia tiene prohibido entregar procedimientos a la Justicia Federal, y en algunos lugares del interior de la provincia la Justicia Federal no está haciendo casi nada y directamente le entrega los procedimientos a los Tribunales Provinciales.

Y lo que uno percibe cuando va a las cárceles, es tremendo. Hay un aumento desproporcionado de la cantidad de mujeres en prisión. La mujer es un eslabón mucho más visible, el narcomenudeo es un delito muy femenino. Las mujeres en situación extrema de vulnerabilidad, de pobreza, con muchos niños, se quedan en su casa, no necesitan salir, les traen todo armado y son quienes en definitiva, terminan poblando las cárceles. Hay un notorio impedimento de parte de la justicia provincial para acceder a prisiones domiciliarias, con lo cual tenemos situaciones familiares tremendas, originadas en las detenciones de mujeres.

Hay una desproporción en las penas; cuento una pequeña anécdota. La semana pasada, un hombre, que tenía una causa vieja de drogas en la Justicia

Federal, viene a juicio detenido por la Justicia Provincial, que lo había condenado a cinco años y medio de prisión por tres porros para vender. La causa federal era por tenencia simple de aproximadamente 40 a 50 gramos de marihuana. Entonces terminamos arreglando un abreviado por, efectivamente, tenencia simple: pena única 5 años y 8 meses. Entonces, el hombre no entendía cómo le habían dado 5 años y medio por tres porros y, en definitiva una forma de interpretar, dos meses por tener mucho más en la Justicia Federal.

El panorama es realmente muy desalentador, no hay voces que se alcen en la provincia contra esto; creo que cuando estas cosas se imponen, a todos les conviene; a su vez hay una zona liberada para lo que es el gran tráfico. Porque en definitiva nadie está investigando esto. Hay muchos homicidios, hay mucho narcosecuestro. Con lo cual yo creo que la situación en la provincia es claramente contraria a lo que se quiso implementar.

Para terminar, recordar lo que dice el profesor Alberto Binder cuando se refiere al “fetichismo normativo”. Él dice que esto sucede cuando se cambian las normas pero con una intención puramente electoral o política, y sin una convicción real de poder cambiar algo.

Buenos Aires, 3 de julio de 2015

Notas

¹ N. de la E.: Artículo 5°: “Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a quince años y multa de seis mil a quinientos mil australes el que sin autorización o con destino ilegítimo: // a) Siembre o cultive plantas o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación; // b) Produzca, fabrique, extraiga o prepare estupefacientes; // c) Comercie con estupefacientes o materias primas para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o dé en pago, o almacene o transporte; // d) Comercie con plantas o sus semillas, utilizables para producir estupefacientes, o las tenga con fines de comercialización, o las distribuya, o las dé en pago, o las almacene o transporte; // e) Entregue, suministre, aplique o facilite a otro estupefacientes a título oneroso. Si lo fuese a título gratuito, se aplicará reclusión o prisión de tres a doce años y multa de tres mil a ciento veinte mil australes. // Si los hechos previstos en los incisos precedentes fueren ejecutados por quien desarrolla una actividad cuyo ejercicio dependa de una autorización, licencia o habilitación del poder público, se aplicará, además, inhabilitación especial de cinco a quince años” (artículo sustituido por el artículo 1° de la Ley N° 27.302, de 2016).

² N. de la E.: Causa N° 16.261, “Ríos, Mauricio David s/ recurso de casación”, 16/04/2013, Sala II,.

³ N. de la E.: Ley 10.067 (Córdoba) Adhesión a la Desfederalización de la Ley de Estupefacientes.

El impacto de la desfederalización de estupefacientes en mujeres encarceladas en la provincia de Buenos Aires

Laurana Malacalza

i LICENCIADA EN HISTORIA Y MAGISTER EN GÉNERO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO. DOCENTE DE POSGRADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA. COORDINADORA DEL OBSERVATORIO DE VIOLENCIA DE GÉNERO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El sistema penal reproduce las concepciones tradicionales sobre la naturaleza subordinada de las mujeres a los varones, a través de la segregación sexual, por las formas de aplicación de la ley penal. Estos especiales modos de aplicación se revelan en la población criminalizada por delitos cuyo sujeto activo no se encuentra discriminado por el género.

A partir del 10 de diciembre de 2005, la provincia de Buenos Aires asumió la competencia respecto de los delitos previstos y penados en la Ley de Estupefacientes (23.737 y modificatorias)¹. Los tipos penales que contiene la Ley no hacen distinción de sexo entre hombres y mujeres, pero su aplicación ha producido un impacto diferenciado que se traduce en un incremento significativo en la criminalización de mujeres pobres imputadas por el delito de tenencia simple de estupefacientes, facilitación gratuita de estupefacientes y tenencia de estupefacientes con fines de comercialización².

El traspaso de la competencia federal a la provincial se presentó públicamente como un mecanismo que les permitiría a los jueces y fiscales bonaerenses agilizar “la lucha contra los traficantes de droga a menor escala” en todo en el territorio bonaerense, en especial en los municipios del Conurbano. El argumento fue que la justicia provincial contaba con mayor estructu-

ra para poder afrontar la demanda de conflictos, aprovechando las ventajas de información y poder de control que presentaba el poder provincial sobre el nacional.

La provincialización de la competencia devela la lógica de diseño de política pública en materia de estupefacientes: se establece que la jurisdicción con mayor estructura y capacidad operativa lleve adelante las tareas de represión de la venta por menor y la justicia federal sin estructura –al menos en el Conurbano– investigue y persiga la fabricación y producción, el tráfico mayor, la financiación y la exportación de estupefacientes³. Fue la intermediación que detenta la policía provincial, el dominio del territorio logrado a través de las actuaciones de policiamiento preventivo activa o específica –que incluyen la presencia policial en la vía pública por medio del patrullaje, las rondas y diversas formas de vigilancia– lo que en definitiva habilitó la política de provincialización en materia de estupefacientes⁴.

La implementación de la Ley de Estupefacientes se fundó en la capacidad de irrupción que posee la policía bonaerense en los barrios, delimitando un territorio y definiendo un tipo de sujeto posible de ser criminalizado.

Política criminal en materia de estupefacientes

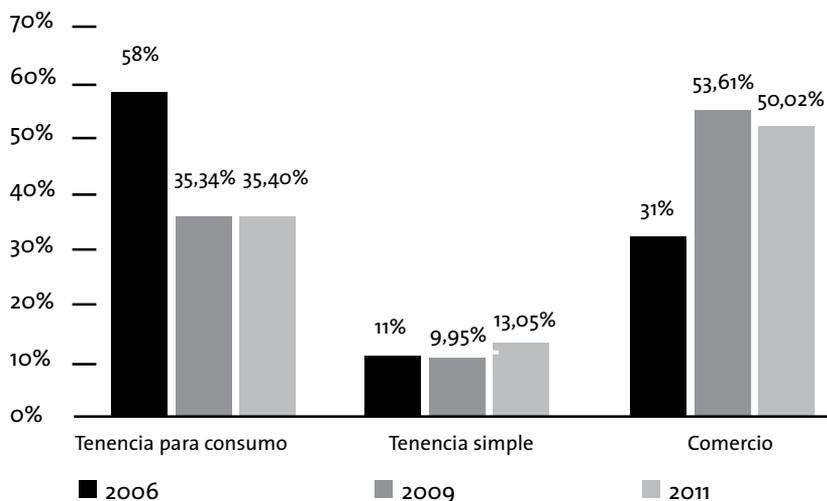
A partir de la desfederalización en materia de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires, la política criminal se plasmó únicamente en el ámbito del Ministerio Público, desde el cual ha definido diferentes etapas de implementación. Se crearon unidades funcionales de instrucción especializadas en los departamentos judiciales del Conurbano y se nombraron ayudantes fiscales en el resto de los departamentos judiciales.

La Procuración General, ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, fue definiendo los lineamientos generales de la política criminal en materia de estupefacientes a través de una serie de dictámenes, resoluciones y acciones. En este marco de acciones se formó una Unidad de Coordinación en materia de estupefacientes dependiente de la Procuración, que sistematiza estadísticamente los datos de la política criminal en la temática⁵.

La política criminal delineada desde la Procuración General se dirigió a minimizar la intervención judicial en materia de consumo y producir investigaciones en relación a la comercialización de estupefacientes.

A partir de esta definición, se ha producido un aumento de las investigaciones penales preparatorias por el delito de “tenencia de estupefacientes con fines de comercialización” y una notable disminución de investigaciones iniciadas por “tenencia para consumo personal”; sin embargo, las causas por consumo siguen representando un porcentaje importante de las investigaciones penales preparatorias iniciadas anualmente, entre el 4,9% al 6,45% (Gráfico 1).

Gráfico 1. Comparativa según tipos penales, período 2006-2011



La definición de la política criminal en materia de estupefacientes se remite exclusivamente a la competencia provincial, sin articular espacios institucionales con la competencia federal. Tampoco existen estadísticas acerca de la cantidad de investigaciones penales preparatorias que se remiten para su investigación al fuero federal, tendientes a conectar esta comercialización con las verdaderas redes de organizaciones delictivas.

El accionar de la policía y de la Justicia

Los allanamientos policiales se realizan a partir de tareas de investigación y observación directa del personal policial en los domicilios investigados. Estas acciones surgen de una denuncia recibida o por el accionar espontáneo de la policía en las “tareas de calle”. Ninguna de las causas analizadas se inicia a partir de otras investigaciones llevadas a cabo por la justicia provincial y/o federal.

A través del allanamiento, el accionar de la policía se dirige directamente a desarmar el lugar donde presuntamente se comercializan los estupefacientes e imputando a quienes se encuentran en el domicilio aunque, como lo demuestran estas causas, no sea coincidente la descripción de los supuestos responsables denunciados inicialmente con los que finalmente son imputados y detenidos.

La causa donde se encuentra imputada María Angélica C. V. (N° 3248) se inició a partir de un llamado telefónico al 911, en el que se manifestó en forma anónima que en un domicilio “el boli tira merca a lo grande”. Denunció también a otra persona que se hace llamar “el correntino, que es transa del boli vende merca a lo loco”.

Luego de investigaciones y observaciones hechas en el lugar por parte de la policía, sin que medie explicación o hipótesis investigativa alguna en el expediente policial, el sujeto investigado cambia de identidad: [...] en realidad se trata de una femenina que se llama 'la china o la boli' que lidera una organización dedicada a la compra y venta de material estupefaciente al por mayor”.

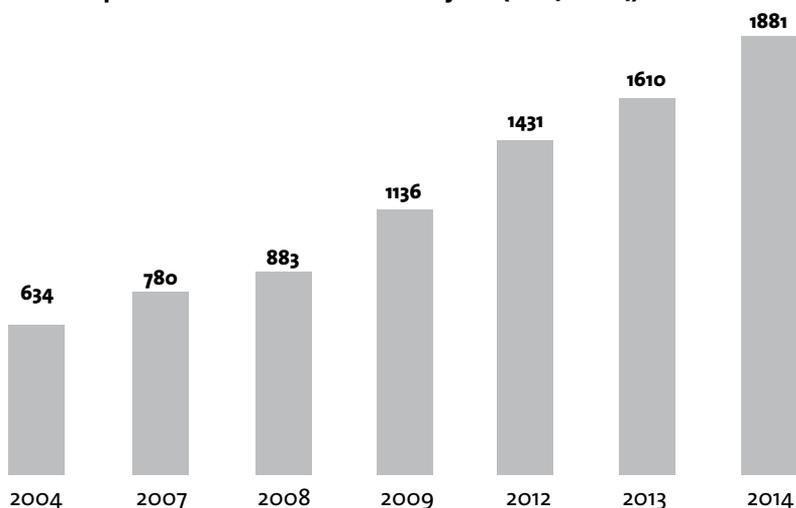
Es preciso destacar que la policía no especifica en modo alguno la metodología utilizada en las tareas de investigación: “[...] de las tareas de inteligencia y averiguaciones encubierto en las zonas adyacentes del domicilio [...] se logró constatar que en el domicilio se realiza la venta de estupefacientes [...]”.

En las actas policiales que dan inicio a las causas judiciales analizadas, los agentes policiales utilizan generalidades en la descripción de las tareas desarrolladas: “[...] movimientos compatibles con venta de estupefacientes” (se refieren a la observación de llegadas de autos al domicilio investigado donde bajan personas, entregan dinero, y entran y salen con cajas de zapatos o similares). En ninguna de las causas analizadas estas investigaciones quedaron registradas en filmaciones o fotos.

Impacto sobre la criminalización de las mujeres

El número de mujeres detenidas en la provincia de Buenos Aires se ha visto incrementado a partir de la desfederalización en materia de estupefacientes (Gráfico 2).

Gráfico 2. Impacto en la criminalización de mujeres (2004 a 2014)



En este sentido, consideramos relevante señalar que en todas las causas analizadas las mujeres parecen llevar adelante el tipo penal de comercialización desde sus domicilios particulares ubicados en zonas marginales, tal como fue constatado a partir de la descripción de los lugares donde se realizaron los allanamientos.

tos policiales: “Profesión: ama de casa. Al momento de su detención vivía sola con sus hijos de 16, 10 y 8 años respectivamente, con la ayuda de Plan Social Jefas y Jefes de Hogar. Residía en una vivienda con un solo ambiente separado por muebles”. “Allanamientos realizados en tres casillas precarias. Asentamientos en barrios carenciados”. “La imputada residía sola junto a sus tres hijos de 7, 13 y 15 años. Casilla con paredes de madera, techo sólo de chapa, piso de cemento alisado”. “Casa compacta de ladrillo con techos de chapa con tres dormitorios ubicada en calle de tierra. El lugar de allanamiento es una casa de material sin revocar, con puerta de acceso construido en chapa”.

El modo en que las mujeres aparecen vinculadas al territorio, y las redes sociales y comunitarias en las que se integran, da cuenta de un modo particular de vincularse al delito: el modo en que esta se desarrolla está vinculada al espacio doméstico, privado, donde las mujeres desarrollan sus actividades.

La mayoría de las mujeres imputadas por los delitos enmarcados en la Ley 23.737 son adultas mayores con hijos menores a cargo. La mayoría de las entrevistadas en los lugares de detención manifestaron no haber mantenido contacto previo con otros delitos.

La escala penal prevista para los tipos penales, cuya competencia fue absorbida por la justicia penal, es sumamente amplia por la variedad de tipos penales que se incluyen en la norma. Los márgenes de la pena varían de cuatro a quince años, según lo establece el artículo 5° de la Ley 23.737 en sus incisos referidos a tenencia con fines de comercialización y al suministro oneroso; y de tres a doce años en el caso del suministro gratuito. Respecto del suministro gratuito ocasional, la pena prevista es de seis meses a tres años de prisión. A partir de las entrevistas realizadas a mujeres detenidas podemos afirmar que la gran mayoría de mujeres condenadas por este tipo de delito llegan a la condena a través de la modalidad de juicios abreviados de los que resultan penas mayores a los 6 años.

En relación a la forma en que acceden a la justicia las mujeres detenidas por este tipo de delitos, consideramos importante mencionar el impacto que ha producido en términos cuanti y cualitativos la reciente modificación del Código Procesal de la Provincia, donde aparece visibilizada la categoría “mujeres con hijos a cargo menores de 5 años y mujeres embarazadas” entre quienes pueden acceder a medidas alternativas a la prisión domiciliaria (artículo 159).

De las causas analizadas en el departamento judicial de La Plata a mujeres imputadas por los delitos previstos en la Ley 23.737, surge que los órganos jurisdiccionales intervinientes han otorgado medidas morigeradoras de la pena o alternativas a la prisión preventiva considerando especialmente los siguientes situaciones: “la responsabilidad de la imputada en el cuidado de hijos menores”; “ausencia de antecedentes”; “el domicilio donde se cumplirá el arresto domiciliario no es el mismo en el que se cometieron los hechos por los que fue imputada”; “buen concepto vecinal”.

En entrevistas mantenidas a mujeres detenidas y a funcionarios judiciales ha sido posible constatar que es parte de la política impulsada por los muni-

cipios destruir las viviendas donde se realizan allanamientos y secuestro de estupefacientes. Este accionar de los municipios, avalado por el Poder Judicial, impide la designación de posibles domicilios para aquellas mujeres imputadas que solicitan una medida alternativa a la prisión. De este modo, como en el grueso de los casos, las mujeres imputadas no pueden ofrecer otro domicilio, el beneficio de la prisión domiciliaria les es denegado.

Las acciones delictivas en estos sectores, sobre todo las vinculadas a la comercialización de estupefacientes, no siempre se encuentran vinculadas directamente al funcionamiento de organizaciones delictivas, sino que forman parte de estrategias individuales de supervivencia frente a la creciente pauperización y exclusión económica. Estas estrategias de supervivencia se encuentran remitidas al ámbito doméstico, donde las mujeres ocupan un lugar central en tanto responsables del cuidado y de la manutención económica de los miembros de redes familiares ampliadas. En el marco de estas estrategias, se incorporan a redes sociales y comunitarias atravesadas por el accionar territorial de organizaciones delictivas.

Buenos Aires, 3 de julio de 2015

Notas

¹ La competencia se asume en los términos de la Ley 26.052, es decir en relación al artículo 5° incisos c) y e), cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor; artículo 5° penúltimo párrafo, cuando se cultivan estupefacientes para uso personal; artículo 29 en el caso de falsificación de recetas médicas y artículos 204, 204 bis, 204 ter y 204 quater del Código Penal.

² Esta Ley, en su artículo 5° establece que es delito “cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor”

³ El ministro de Seguridad, doctor Arslanián, indicó: “Esperemos que en poco tiempo más tengamos esa reforma y entonces vamos a poder ser más efectivos aún, porque podremos decidir con nuestros jueces locales, con el acompañamiento de los foros, la comunidad y el intendente, hacer un trabajo que hoy, nos está francamente restringido en razón de esta circunstancia que nos es ajena” (Impulso Baires, 2005).

⁴ Quien por entonces se desempeñaba como el virtual jefe de la fuerza, superintendente Daniel Rago, anticipó que “[...] los agentes de seguridad tienen mayor capacidad de actuación. Me refero a los que están en la calle, los que conocen el barrio. Los de las comisarias” (Clarín, 2006).

⁵ Anualmente la Unidad de Coordinación publica una “Memoria sobre Desfederalización en Materia de Estupefacientes”. Hasta el año 2009, la Unidad de Coordinación ha publicado tres memorias. En la primera, se realizó un análisis y diagnóstico de la problemática y se delimitaron las primeras pautas de trabajo impartidas desde la Procuración General. Para la segunda memoria, se evaluaron las directrices de política criminal.

Referencias

Clarín (2006). “Nueva Ley de drogas: la Justicia se queja y la Policía trabaja más”, 4 de enero.
Impulso Baires (2005). “Los resultados van a ser fruto de un trabajo sostenido”, 16 de junio.

Drogas, atención socio-sanitaria y derechos humanos

Situemos nuestra lectura. Antes de leer las presentaciones de este apartado, los invito a ubicar el escenario histórico en que se produjeron estas enunciaciones: los años 2010, 2011 y 2012. Vale la pena entonces el ejercicio de poner en valor aquellos debates que tienen como hilo conductor el posicionamiento de las autoras en defensa de los derechos humanos.

Se destaca la Ley de Salud Mental N° 26.657, en tanto que posibilita el pasaje de paradigmas de tutela a paradigmas de derechos, y la afirmación del reconocimiento de los usuarios de drogas como sujetos de derechos, en igual condición que el resto de las personas.

Esta Ley establece que “se debe partir de la presunción de capacidad” (Art. 5) y el derecho a que el padecimiento no sea considerado un “estado inmodificable” (Art. 7h). Asimismo, garantiza el derecho al consentimiento informado, a contar con un abogado defensor cuando la internación fuera involuntaria, a la toma de decisiones con apoyo, al acceso a alternativas inclusivas de tratamiento, y a que la internación sea el último recurso.

En este mismo movimiento de superación de las lógicas manicomiales se crearon diversos organismos y mesas intersectoriales, como la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, los Órganos de Revisión de la Ley de Salud Mental, el Consejo Consultivo Honorario en Salud Mental y Adicciones, la Unidad de Letrados, entre otras.

En el proceso se fueron sucediendo movimiento de resistencia o impulso a esta reforma, de avances y retrocesos en escenarios de disputas de intereses. Tal es así que las presentaciones de este apartado nos interrogan mostrando contradicciones y alertas para la plena implementación de la Ley de Salud Mental. Mencionan la brecha entre las normativas y las prácticas, la escasa inversión en la creación efectiva de dispositivos sustitutivos, la tendencia a la medicalización de los consumos, la errática auditoría estatal sobre los dispositivos que subsidia, la reducida formación en las universidades acerca de

las intervenciones interdisciplinarias en problemáticas sociales complejas, la vigencia de representaciones sociales estigmatizadoras y totalizadoras de los usuarios de drogas como sujetos “incapaces”, descuidados y peligrosos, etc.

Se pueden distinguir cuatro situaciones particulares que plantean las autoras, en las que las problemáticas que se pudiesen presentar por el consumo se complejizan por multiplicación de vulnerabilidades y respuestas poco adecuadas.

En primer lugar, las personas con consumos problemáticos y padecimientos subjetivos, que suelen etiquetarse como “patología dual” y para las cuales hay escasos dispositivos de atención. En segundo término, los usuarios de drogas que viven con VIH que padecen la estigmatización, a la que se suma la escasa adherencia, los diagnósticos tardíos, las co-infecciones, la culpabilización y las barreras organizacionales para acceder a los servicios de salud. Mecanismos de expulsión social que se potencian cuando además se trata de personas en situación de calle, pobres, mujeres y/o adolescentes. Un tercer problema que no logra tener un lugar aún en la agenda de las políticas públicas es la situación de niños y niñas con problemas de consumo de sustancias, que se complejiza cuando estos “llegan” al ámbito penal, donde se plantea que escasea la vigencia de la Ley de Salud Mental. En último término, la atención socio sanitaria en cárceles federales para las personas con consumos problemáticos, que se describe como escasa, poco variada, de difícil acceso y limitante de otros derechos (como las salidas transitorias). Situación aún más difícil para las mujeres y los extranjeros.

Entonces hoy, con “el diario del lunes”, nos acercamos a estos debates desde el escenario actual en que estamos viviendo un retroceso político en materia de derechos. Desde esta cartografía, que cambió rápidamente arrasando derechos conquistados, volvamos a interrogarnos: ¿Cuáles son ahora los desafíos? ¿Qué alianzas y fuerzas recuperar para superar la fragmentación y fortalecer los espacios y prácticas de transformación de las lógicas manicomiales?

Hoy, que el péndulo retrocede (retomando la metáfora de Silvia Faraone en su artículo) hacia políticas y prácticas disciplinadoras, se torna necesario aunar fuerzas para traccionar en el sentido contrario, recuperando y no cediendo.

María Pía Pawlowicz

Psicóloga por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Ciencias Sociales y Salud por FLACSO. Integrante del equipo de investigación de Intercambios Asociación Civil. Profesora e investigadora de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires y de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Moreno.

De la tutela a los derechos

Una posible cartografía desde algunos conceptos para pensar la intersección salud mental-uso problemático de drogas

Silvia Faraone

i LICENCIADA EN TRABAJO SOCIAL, MÁSTER EN SALUD PÚBLICA Y DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. PROFESORA E INVESTIGADORA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.

Si bien mi trabajo, desde hace ya muchos años, está fuertemente relacionado con la temática de salud mental, particularmente con los procesos que podríamos denominar de “reformas psiquiátricas”, en sus diferentes nominaciones nativas –transformaciones institucionales (y acá hablo de institución-manicomio), desinstitucionalización, desmanicomialización, transformación de la lógica manicomial–, puedo afirmar que la temática que vengo investigando, trabajando, tiene cada vez más relación con la interacción entre lo que se conoce tradicionalmente como “problemática de la salud mental” y lo que se conoce tradicionalmente como “uso problemático de drogas”.

Enumerar los diferentes enunciados con que cada experiencia en nuestro país da significado a esos esfuerzos por transformar las políticas instituidas en el campo asilar/de encierro/de reclusión, en todas sus formas, y generar nuevas modalidades de abordaje, me llevan a poner en escena los diferentes anclajes en los cuales estos términos nativos (desde una concepción antropológica) definen, ubican, construyen prácticas *transformadoras del modelo disciplinar en el abordaje de estas problemáticas*.

En el sentido aquí expuesto entiendo el concepto de *disciplina* en una direccionalidad foucaultiana del término, pensando por tal al conjunto de técnicas a partir de las cuales los sistemas de *poder* tienen como objetivo la singularización de los individuos. Desde esta perspectiva sitúo el poder como una categoría analítica central para abordar las transformaciones objeto de esta ponencia. Observo el poder como el juego que, por medio de las luchas y enfrentamientos incesantes, transforma y/o refuerza las intervenciones al-

ternativas. Me centro en los apoyos que dichas relaciones encuentran, o, por el contrario, en los corrimientos, las contradicciones; es decir, me refiero a las estrategias que las tornan dificultosas o posibles, y cuyo dibujo general o cristalización institucional toma forma en el aparato del Estado, en la legislación y en las prácticas (Foucault 1987, 2008; Murillo, 1996).

Así, pensar la construcción de estrategias, prácticas, programas alternativos a los modelos disciplinares instituidos en lo que podríamos plantear como la intersección entre salud mental y uso problemático de drogas es un gran desafío que debemos afrontar.

En este sentido, para una delimitación del problema que propongo desarrollar, ubico como central “el encuentro de aquello que ha de devenir en la configuración de lo real (las prácticas), y no de aquello que se presenta como linealidad o continuidad (vigencias/certezas)” (Pinhero y Ceccim, 2009: 57); para esto, la noción de *cartografía* (Guattari, 1995; Merhy, 2006; Guemureman, 2008) facilita un abordaje en el cual lo conceptual y lo instrumental pueden ser pensados como una unidad. La cartografía la entiendo ligada a la preocupación por la composición de nuevas prácticas, en el sentido mismo dado por Guattari, como un dibujo que acompaña y se hace en el mismo movimiento de transformación de un determinado acontecimiento social.

Pienso estas problemáticas complejas desde una perspectiva de derechos. Ubico el contexto actual como un momento de transición; podría ejemplificar esta transición en la figura de un péndulo en movimiento, donde en uno de los extremos al que en su movimiento llega está la concepción de tutela jurídica, mientras que en el otro extremo está la concepción de ciudadanía y de derechos. Nosotros, como trabajadores de este campo, transitamos cotidianamente esa trayectoria que marca el péndulo. Pero intentaré acercarme a algunas líneas explicativas acerca de esa trayectoria.

Los conceptos que quiero abordar en esta cartografía son: la tutela jurídica de la concepción de incapacidad-alienación-peligrosidad, y la emergencia del concepto de discapacidad como garantía de derecho en salud mental.

Para comenzar con el tema *tutela jurídica: la concepción incapacidad-alienación-peligrosidad*, me remito a la Revolución Francesa, espacio en el cual se dio origen a la primera legislación destinada a un ordenamiento de las problemáticas asociadas al campo (locura) que posteriormente se definirá como el “campo de la salud mental”. Se trata de la Ley de Alienados –conocida como Ley Esquirol–, sancionada en Francia el 30 de junio de 1838. Esta Ley es el instrumento legislativo de mayor relevancia en la historia de la salud mental, ya que impactó en la organización jurídica de los Estados modernos y tiene vigencia (tanto en términos concretos, como en términos discursivos) hasta la actualidad.

La Ley Esquirol introduce la noción de *incapacidad*, históricamente determinada por el propio proceso de internamiento, se podría decir que incapacidad-internamiento son dos caras de una misma moneda; pero además esta

Ley instituye otra noción como determinante en la construcción de los procesos de medicalización, estoy hablando del concepto de *alienación*. Es decir, los procesos de medicalizar la locura, medicalizar el problema del consumo, medicalizar otros problemas sociales han contribuido, exactamente, a la consolidación del completo ejercicio de la tutela (Castel, 1980). La Ley de Alienados “no plantea específicamente un problema de garantías jurídicas porque plantea el problema del cambio de régimen y de función de la propia garantía jurídica” (Castel, 1980:237). Esto se debe a que el concepto de alienación es entendido aquí como la pérdida del dominio de sí mismo por parte del sujeto. En nuestro país esta Ley está presente en los códigos de fondo, particularmente en el Código Civil sancionado en 1864 y puesto en vigencia en 1871.

El artículo 482¹, agregado al Código Civil por Decreto-Ley 17.711 de 1968, bajo el gobierno de facto de Onganía, regula la internación forzosa de personas –enfermos mentales, alcohólicos y toxicómanos–, y fue reglamentado por la Ley 22.914 de Internación y Egresos de Establecimientos de Salud Mental, sancionada también bajo un gobierno de facto, de Leopoldo Galtieri, en 1982. El artículo 482 se refiere a la internación en razón de la *peligrosidad* (Foucault, 2008), concepto que amplía considerablemente el espectro de probables reclusiones de los sujetos considerados como “presuntos peligrosos”.

Así, podría decir que un nuevo concepto se tornaba significativo en esta cartografía: me refiero a la *pericia psiquiátrica*. Esta puede entenderse como aquella acción que permite la división dicotómica entre enfermedad-responsabilidad, terapéutica-castigo, medicina-penalidad. La pericia psiquiátrica, instituida en el artículo 34 del Código Penal, define el modo de intervención: jurídica o médica (Carrara, 1998). La pericia psiquiátrica estuvo presente en la Argentina desde el momento inicial del alienismo y fueron algunos casos definidos por Sozzo como “casos difíciles” (Sozzo, 1999) –como José Vivado, Luis Castruccio y Cayetano Santos Godino, conocido como “Petiso Orejudo” (Marí 1982; Vezzetti 1983; Ruibal, 1996)– los que dan cuenta de esa división dicotómica. La pericia médico legal no se dirige, según Foucault, a delincuentes o inocentes, enfermos en contraposición de no-enfermos, sino de algo que define como la categoría *anormales* (Foucault, 2008: 49). La categoría de anormales abordada por Foucault, los casos difíciles señalados por Sozzo, son hoy referenciados en narrativas de profesiones de algunos servicios de salud mental como “casos caños”. Caño visualizado como “me pusieron un caño en la cabeza”, pero también “con un caño en la cabeza, no sé qué hacer, estoy impotente, no puedo, me explota en cualquier momento”. Anormal, caso difícil, caso caño, son descriptos hoy en las narrativas de profesionales (siempre referidos a mis entrevistas), como aquellos pacientes jóvenes en los que se asocia salud mental y consumo problemático de drogas, son los diagnosticados como “duales”.

Considero que son estos los sujetos donde hoy el sistema tutelar pone particularmente en juego el arsenal de estrategias disciplinadoras en el campo de la salud mental.

Otro tema que quiero abordar aquí, más novedoso, es la emergencia del concepto de discapacidad, como garantía de derecho en salud mental. Desde la perspectiva cartográfica que aquí expongo, observo una formación discursiva que no tamiza un objeto predeterminado: el que podríamos denominar, genéricamente, “padecimientos psíquicos”, sino un conjunto de expresiones imbricadas en prácticas legislativas, jurídicas e institucionales que reubican dicho padecimiento, en determinados momentos en términos de “retraso mental”, en otros momentos en términos de “personas impedidas” o “personas incapacitadas”. Así, en estas conceptualizaciones, la tutela jurídica vuelve a encontrar centralidad en el campo de la salud mental desde otras expresiones discursivas (diferenciadas de alienación/peligrosidad).

Ahora bien, en el año 1993, los Estados miembros de las Naciones Unidas introdujeron el concepto de *discapacidad mental* en sus agendas para garantizar los derechos de las personas con padecimiento psíquico. Esta centralidad se dio en nuestro país con la aprobación de la Ley 26.378, de 2008 que incorpora al derecho interno la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta, la Convención, tuvo realmente un avance sustancial en términos conceptuales y estratégicos. Coloca como punto central la garantía jurídica ya no en términos tutelares sino en términos de ciudadanía y derechos. A pesar de esto, pone un especial cuidado en que dicho instrumento restringe el campo de la salud mental a aquellas patologías productoras de “discapacidad” (aunque tal se exprese en términos transitorios) y, hasta el jueves pasado, momento en que comencé a pensar esta ponencia, decía: “Y deja en una nebulosa jurídica, en términos de derechos, a otros padecimientos psíquicos no discapacitantes, en algún sentido a la población que hoy, en términos genéricos me convoca a dialogar en esta mesa”.

Sin embargo, un hecho ocurrido el día viernes me alertó de esto. En una de las provincias donde estoy realizando trabajo de campo y en razón a una historia de vida de un sujeto que venía abordando (y en el marco de una derivación a Buenos Aires para ser internado en una llamada “comunidad terapéutica”), me acercaron un certificado de discapacidad, temporario, por cinco años, en el cual se describe como causa del daño –en términos de discapacidad– (diagnóstico final o presuntivo) la categoría F 19 del CIE-10 (que significa “trastornos mentales y del comportamiento debido al uso de múltiples drogas y al uso de otras sustancias psicoactivas”).

Este certificado recoloca el problema planteado en este punto como central en la perspectiva analítica de aquí para adelante. Me interesa dejar abierta la discusión en relación a los conceptos y los significados que los conceptos arrastran histórica, social y culturalmente, y que se transparentan en prácticas también construidas histórica, social, cultural e institucionalmente.

Quiero decir, que si bien los instrumentos legislativos son un aporte fundamental, si no se acompañan con transformaciones en las prácticas pueden generar situaciones y problemas hasta opuestos a los enunciados en la norma.

En este caso, la rotulación a partir de un certificado de discapacidad masificado, indiscriminado (en el caso narrado, se expresa la necesidad de continuar la cobertura que garantiza dicha certificación) es particularmente una estrategia estigmatizante que nada tiene que ver con la garantía de derechos y ciudadanía que la propia norma enuncia.

La cartografía hasta aquí desarrollada intentó acercarse a la construcción histórico-social de lo que podría denominar una “trayectoria conceptual y estratégica del campo de la salud mental”, con el fin de aportar a discusiones actuales en torno a los consumos problemáticos de sustancias. Trayectoria que incorpora visiones, definiciones, perspectivas que han construido y consolidado, en diferentes momentos históricos, legislaciones, políticas y prácticas con mayor eje en la tutela jurídica, y/o en la ciudadanía y/o los derechos.

Como cierre, quisiera dejar planteado que en el momento actual, en nuestro país, desde diferentes sectores se desarrollan a nivel macropolítico normas legales y proyectos que intentan consolidar una tendencia hacia la perspectiva de derechos; en este punto, un avance importante lo constituye el proyecto de ley de salud mental y derechos humanos que hoy se debate en el Senado².

Ahora bien, la cartografía aquí dibujada no sólo me interroga acerca de las dificultades que debemos enfrentar en los espacios macropolíticos para la sanción de esas legislaciones, que no son pocos, sino también en los espacios micropolíticos como trabajadores, constructores en lo cotidiano de estrategias que superen el disciplinamiento, la violencia, el estigma y el sometimiento en que muchas de nuestras intervenciones históricamente fueron instituidas y reproducidas.

La trayectoria entre tutela y derecho se está construyendo, aún falta mucho y el camino no es fácil; sin embargo, el péndulo está en movimiento, lo importante es que entre todos no lo dejemos detener.

Buenos Aires, 5 de octubre de 2010

Notas

¹ Art.482.- El demente no será privado de su libertad personal sino en los casos en que sea de temer que, usando de ella, se dañe a sí mismo o dañe a otros. No podrá tampoco ser trasladado a una casa de dementes sin autorización judicial. // Las autoridades policiales podrán disponer la internación, dando inmediata cuenta al juez, de las personas que por padecer enfermedades mentales, o ser alcoholistas crónicos o toxicómanos pudieren dañar su salud o la de terceros o afectaren la tranquilidad pública. Dicha internación sólo podrá ordenarse, previo dictamen del médico oficial. // A pedido de las personas enumeradas en el artículo 144 el juez podrá, previa información sumaria, disponer la internación de quienes se encuentren afectados de enfermedades mentales aunque no justifiquen la declaración de demencia, alcoholistas crónicos y toxicómanos, que requieran asistencia en establecimientos adecuados, debiendo designar un defensor especial para asegurar que la internación no

se prolongue más de lo indispensable y aun evitarla, si pueden prestarle debida asistencia las personas obligadas a la prestación de alimentos.

² N. de la E.: La autora hace referencia al proyecto de ley que poco después de su presentación, el 25 de noviembre de 2010, el Congreso Nacional sancionó como Ley 26.657 de Salud Mental.

Referencias

- Carrara, S. (1998). *Crime e Loucura*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Castel, R. (1980). *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*. Madrid: La Piqueta.
- Guattari, F. (1995). *Cartografía del deseo*. Buenos Aires: La marca.
- Guemureman, S. (2008). "La cartografía moral de las prácticas judiciales en los tribunales de menores". Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Foucault, M. (1987). *Historia de la sexualidad*, t. I "La voluntad de saber". México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2008). *Los anormales*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.
- Marí, E. (1982). "Moi Pierre Rivière y el mito de la uniformidad semántica en las ciencias jurídicas y sociales", en AA. VV., *El discurso jurídico*, pp. 53-83. Buenos Aires: Hachette.
- Merhy, E. (2006). *Salud: cartografía del trabajo vivo*. Buenos Aires: Lugar.
- Murillo, S. (1996). *El discurso de Foucault. Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno*. Buenos Aires: CBC.
- Pinheiro, R. y R. Ceccim (2009). "Experimentación, formación, cuidado y conocimiento en el campo de la salud: articulando concepciones, percepciones y sensaciones para efectivizar la enseñanza de la integralidad", en R. Pinheiro y otros (comp.), *Enseñar salud*. Buenos Aires: Teseo.
- Ruibal, B. (1996). "Medicina legal y derecho penal a fines del siglo XIX", en M. Lobato, *Política, médicos y enfermedades*, pp. 193-210. Buenos Aires: Biblos.
- Sozzo, M. (1999). "Cuestiones de responsabilidad entre dispositivo penal y dispositivo psiquiátrico", en revista *Delito y Sociedad*, núm. 13, pp. 162-181. UNL.
- Vezzetti, H. (1983). *La locura en la Argentina*. Buenos Aires: Folios.

La dignidad del riesgo de tomar las propias decisiones

Roxana Amendolaro

i

PSICÓLOGA. EXCOORDINADORA DEL EQUIPO DE SALUD MENTAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. AL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN ERA LA COORDINADORA DEL PROGRAMA DISCRIMINACIÓN Y SALUD MENTAL DEL INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO.

Nuestra pregunta principal es ¿cómo desmontamos las lógicas de aislamiento y cómo montamos redes de trabajo? Entonces, ¿cómo generar puentes entre ese campo de problemas que se ha nominado “salud mental” y ese otro campo, nominado “adicciones”? Seguramente esto merece una genealogía, ¿cómo fue que se separaron? ¿Cuál es el proceso por el cual terminamos presentándolos y sintiéndonos como habitantes de diferentes campos? Me interesa contarles sobre propuestas específicas de trabajo, de articulación entre esos campos, que hablan del momento histórico que nos está tocando transitar.

¿Desde dónde pensamos, como equipo de trabajo en el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), estos puentes? Por supuesto, desde una perspectiva de igualdad y no discriminación, de pleno reconocimiento de la condición de sujetos de derechos de las personas usuarias de los servicios de salud mental, incluidas aquellas con uso problemático de drogas que solicitan asistencia. Tenemos presente las 400.000 personas que necesitaron atención desde 1983 y que, de acuerdo a lo que dice la Organización Mundial de la Salud, al menos el 75% de las personas que requieren asistencia en salud mental en algún momento de sus vidas, en países como el nuestro, no la reciben. O sea, sabemos que el término “usuario” es restrictivo.

Para pensar estos puentes es que estamos hablando de participación real, en todas las instancias de toma de decisiones respecto de las estrategias que se van a asumir, tanto de “técnicos” como de “activistas”.

Para plantear algunos datos del estado de situación, tengo que hacer referencia al informe “Vidas arrasadas” (CELS, MDRI, 2008). Este informe por supuesto también está hablando de una parte de este campo complejo que incluye salud

mental y adicciones. Cuando en 2007 presentamos este informe, hablábamos de aproximadamente 25.000 personas detenidas en centros de internación, hablábamos de que un 80 % estaba internada durante un año o más, también mencionamos que dos tercios de esta población se encontraba en el sistema público, y que dentro del sistema público el 75% se encontraba en centros de internación de grandes dimensiones, de 800 o más personas y/o camas. Que entre el 60% y el 90% (60% como dato más optimista, 90% como dato más pesimista), de estas personas no deberían estar internadas. La palabra que se solía utilizar era que permanecían internadas por “cuestiones sociales”, pacientes sociales, un invento. Y nuevamente recordar que, al menos, el 75 % de la población que requirió asistencia en salud mental, es decir 75.000 personas, no la recibió.

A continuación, planteamos algunos de estos puentes posibles de encuentro, propuestas de trabajo, algunos actuales y en los que estamos transitando, y otros un poco más a futuro.

Tenemos que comenzar mencionando la Ley Nacional de Salud Mental, N° 26.657, fundamentalmente el artículo 3: “En el marco de la presente ley [...] se debe partir de la presunción de capacidad de todas las personas”. Lo que podemos, no lo que no podemos o lo que nos falta. Y el artículo 4: “Las adicciones deben ser abordadas como parte integrante del campo de la salud mental” y, fundamentalmente, que “las personas con uso problemático de drogas legales o ilegales tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley”. Esta sería una de las cuestiones, uno de los lugares donde nos podemos encontrar a trabajar, quienes venimos de lo que se nombra como “salud mental” y quienes vienen de lo comúnmente nominado como “adicciones”.

Es fundamental mencionar, como otro punto de encuentro, que en abril de 2010 se creó la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, que se propone “el objetivo de fortalecer las políticas públicas de salud mental con especial énfasis en el cumplimiento de los derechos humanos de las personas con padecimientos mentales o adicciones”. Se destaca el trabajo que se está realizando, fortaleciendo el primer nivel de atención en todo el país, apoyando técnica y financieramente la conformación de equipos de trabajo de dispositivos con base en la comunidad para la atención en salud mental.

Un tercer punto donde nos podemos encontrar y donde estamos proponiendo encontrarnos es la Mesa Federal de Salud Mental, Justicia y Derechos Humanos. Es un espacio intergubernamental e intersectorial que comenzó a funcionar en 2005, impulsado inicialmente por la Secretaría de Derechos Humanos y la entonces Unidad Coordinadora de Salud Mental y Comportamiento Saludable, del Ministerio de Salud de la Nación. Surgió con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el objetivo de promover una política en salud mental desde una perspectiva de derechos humanos. Inicialmente esta mesa estuvo integrada por la Secretaría de Derechos Humanos, la Unidad Coordinadora

de Salud Mental, la OPS, y participaron organizaciones de la sociedad civil. El INADI se incorporó en 2010, pero básicamente todos los actores que participábamos veníamos de este campo más tradicionalmente nominado como “salud mental”. Fue recién este año y luego de la sanción de la Ley, cuando surgió la preocupación de varios de los que integrábamos la mesa: ¿cómo es que Intercambios, o el Programa de Usuarios de drogas del INADI, o la Asociación de Reducción de Daños de Argentina (ARDA) u otras organizaciones o espacios de gobierno, no forman parte de la mesa? Estamos en ese proceso, estamos en el proceso de, progresivamente, ir incluyendo a estos otros actores que venían trabajando desde el campo de las adicciones.

Como la cuarta propuesta, como otro de los posibles lugares de encuentro para los diferentes actores, quería nombrar a la Unidad de Letrados. La Ley Nacional de Salud Mental compromete una cantidad de reformas y esta es una que efectivamente se está comenzando a implementar en estos días y que va a estar en pleno funcionamiento a partir de agosto de 2011. La Unidad de Letrados se enmarca en la implementación del artículo 22 de la Ley 26.657, en el ámbito de la Defensoría General de la Nación. Se trata de un equipo interdisciplinario integrado por abogados, trabajadores sociales, psicólogos y psiquiatras, cuyo objetivo va a ser garantizar la voluntad de la persona que fue o que está siendo internada involuntariamente, tanto en hospitales psiquiátricos como en comunidades terapéuticas, para garantizar el cumplimiento del proceso conforme a derecho. Lo que dice el artículo 22 explícitamente es que: “La persona internada involuntariamente o su representante legal tiene derecho a designar un abogado. Si no lo hiciera el Estado debe proporcionarle uno desde el momento de la internación. El defensor podrá oponerse a la internación y solicitar la externación en cualquier momento. El juzgado deberá permitir al defensor el control de la actuaciones en todo momento”.

A su vez, desde inicios de este año 2011 se creó una comisión para la elaboración del proyecto de ley de reforma, actualización y unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. El Código Civil data del año 1869, nombra a las personas usuarias de los servicios de salud mental como “dementes”, básicamente ubicadas en el lugar de objeto de derecho. Todo esto es lo que se está pudiendo poner en cuestión, reformular, repensar.

Desde el INADI lo que hicimos fue apoyar el documento “Capacidad jurídica y acceso a la Justicia. Una propuesta de reforma legal desde las organizaciones de las personas con discapacidad”, elaborado por la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI). Este documento plantea el reconocimiento de la personalidad jurídica de todas las personas; su consideración como sujetos de derecho con plena capacidad jurídica para ser titular y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás y en todos los aspectos de la vida en comunidad, el respeto indispensable de su voluntad en todo proceso que la afecte, y la obligación estatal de adoptar

todas las medidas que sean necesarias para proporcionar los apoyos que las personas requieran para la toma y ejecución de sus propias decisiones.

No estamos diciendo que personas usuarias de servicios de salud mental o personas usuarias de drogas o personas con discapacidad o personas con discapacidad psicosocial son exactamente lo mismo. Básicamente, estamos tomando los aportes locales de cada uno de estos grupos de personas, de cada uno de estos activistas, a la construcción de un modelo de sociedad y en particular en salud mental; de un modelo que nos permita pararnos en condiciones de igualdad entre quien brinda la asistencia y quien se acerca a solicitarla. Antes que nada todos somos ciudadanos, ciudadanas, sujetos de derecho en igualdad de condiciones.

Desde el año 2007, una vez que se presentó “Vidas arrasadas”, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) ha venido acompañando de una manera muy respetuosa la construcción de un espacio autogestionado por un grupo de personas usuarias y exusuarias de servicios de salud mental, la Asamblea Permanente de Personas Usuarias y Sobrevivientes de los Servicios de Salud Mental. Toman este término identificándose con una organización global que se llama Red de Personas Usuarias y Sobrevivientes de la Psiquiatría. Este colectivo global participó activamente en la redacción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, aprobada por la ONU el 13 de diciembre de 2006, y en particular en la redacción del artículo 12 sobre el concepto de capacidad jurídica.

Trabajando con la Asamblea Permanente de Personas Usuarias y Sobrevivientes de los Servicios de Salud Mental nos encontramos con una organización americana llamada Proyecto ICARO que venía trabajando en el cruce entre la perspectiva de reducción de daños y la discontinuación en el uso de drogas psiquiátricas (Icarus Project y Freedom Center, 2007). Acá se da otro punto de encuentro. Plantean cómo a partir de la implementación del consentimiento informado y la toma de decisiones con apoyo, una persona podía plantearse no reducir la salud mental a la internación y al uso de fármacos. Estas estrategias involucran el reconocer a las personas usuarias como sujetos de derechos introduciendo una ética del cuidado, de la interdependencia; todos necesitamos cuidar y ser cuidados. Somos sujetos autónomos con capacidad para cuidar y con necesidad de ser cuidados.

Hay tres principios que se mencionan en esta metodología de discontinuación en el uso de drogas psiquiátricas: elección, no se trata de una elección entre tomar drogas psiquiátricas o no hacer nada sobre tus problemas, hay muchas alternativas a intentar; información para mejorar tu calidad de vida, y acceso a alternativas inclusivas de tratamiento, junto con la medicación psiquiátrica, utilización de hierbas, suplementos, nutrición para reducir los efectos nocivos, etc.

La última propuesta, otro lugar de encuentro donde estamos trabajando, es una campaña por el derecho a votar de las personas que se encuentran en centros de internación. Se realiza desde diferentes organizaciones de la sociedad

civil acompañadas por oficinas de gobiernos, en este caso el INADI, también la Secretaría de Derechos Humanos, la Dirección Nacional de Salud Mental y otras tantas. Estamos intentando llevar adelante una campaña para promover el derecho a votar de las personas usuarias de servicios de salud mental que se encuentran internadas en hospitales públicos, clínicas privadas, unidades psiquiátricas penales, comunidades terapéuticas, y en cualquier otro tipo de establecimiento del que no puedan salir por propia voluntad. Se trata de sensibilizar a la comunidad en su conjunto en el respeto a los derechos civiles y políticos de este grupo de personas. Esto implica que en los centros de internación que adhieran voluntariamente a la medida se revise: quiénes tienen DNI; quiénes están empadronados de esos que tienen DNI; de esos que están empadronados quiénes no están declarados insanos en juicio, porque en 2009 se reformó el Código Nacional Electoral y las personas internadas que no están declaradas insanas en juicio están habilitadas para votar; cuáles son sus domicilios, porque van a poder ejercer su derecho a votar las personas que tengan su domicilio en el centro de internación o en lugares más o menos cercanos. También estamos realizando una campaña de capacitación y sensibilización sobre el proceso electoral.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se funda en el “modelo social” de la discapacidad y en la lucha de las propias personas con discapacidad para autoafirmarse como ciudadanos con igual dignidad y valor que los demás. La dignidad como valor ha sido crucial en el pasaje hacia una perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos. Las discapacidades son producto del encuentro entre personas que experimentan un determinado impedimento, y barreras sociales que limitan su capacidad para participar en condiciones de igualdad en la sociedad.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad instala la discusión entre un modelo de sustitución de la propia autonomía versus un modelo de asistencia y acompañamiento en el proceso de toma de decisiones: “No nos prevengan, inclúyanos” o “Nada sobre nosotros sin nosotros”. Se apoya en el reconocimiento de la autonomía y la asunción de la persona como un sujeto con capacidad para la toma de decisiones.

Quería recuperar el porqué del título: “La dignidad del riesgo de tomar las propias decisiones”. Nos referimos a la toma de decisiones con apoyo. Básicamente, lo que se propone es que en lugar de privar a la persona de su capacidad legal e instalar un tutor o curador a cuidar de sus intereses (lo que refuerza un estado de pasividad), debemos crear las condiciones que faciliten a la persona el obrar con impulsos propios. Se trata de la dignidad del riesgo y del derecho de andar en el mundo con todos sus peligros y posibilidades.

Referencias

CELS, MDRI (2008). “Vidas Arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos”. Informe realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales y el Mental Disability Rights International.

Icarus Project y Freedom Center (2007). *Discontinuación del Uso de Drogas Psiquiátricas: Una Guía Basada en la Reducción del Daño*. Disponible en: <http://theicarusproject.net/guia-reduccion-deldano-discontinuacion-drogas-psiquiatricas>.

Las prácticas institucionales en el marco de la Ley de Salud Mental

Alejandra Barcala

i DOCTORA EN PSICOLOGÍA, MAGISTER EN SALUD PÚBLICA POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. COORDINADORA DEL DOCTORADO INTERNACIONAL DE SALUD MENTAL COMUNITARIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS (UNLA). AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN COORDINABA EL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO DE LA UNIDAD DE LETRADOS ART. N°22 DE LA DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

La Ley de Salud Mental consolida el pasaje de un modelo biomédico, hegemónico, sustentado en un paradigma positivista para la comprensión de los padecimientos mentales, hacia un enfoque que tiene una visión más integral desde la salud mental comunitaria, que entiende los procesos en términos históricos y sociales, los procesos de padecimiento subjetivo de las personas. Y esta Ley de Salud Mental, a partir de 2012, intenta efectivizar un cambio de paradigma. Intenta romper con un paradigma tutelar, e intenta ver a las personas como sujetos de derechos, cualquiera sea su edad y el padecimiento que tenga. En ese sentido, genera profundas discusiones en tanto modifica las relaciones de poder existentes entre la teoría y prácticas vinculadas al modo en que la pobreza es estigmatizada, medicalizada, y finaliza internada, personas en situación de pobreza internadas en psiquiátricos. Por el contrario, promueve un modelo que rescata la palabra como medio terapéutico, las voces de los usuarios y de sus familias; intenta un modelo que implique el estar y el vivir en los territorios en los que habitualmente la gente habita y vive. En ese sentido es una ley que constituye un instrumento de reforma y plantea responsabilidades políticas y sociales importantes. Y, en función de esto, promueve la transformación de todas las prácticas existentes que teníamos para con las personas con padecimientos subjetivos y con consumo problemático.

Para reflexionar sobre cómo se configuran las relaciones que condicionan las formas de habitar las instituciones, quisiera comentar dos situaciones particulares en las que vengo trabajando en los últimos años.

Una es en el marco de la Defensoría General de la Nación, en un equipo interdisciplinario que hace un apoyo a la defensa técnica de la Unidad de Letrados Art. 22. En realidad, a partir del artículo 22 de la Ley 26.657¹, la Defensoría General de

la Nación creó un equipo de abogados que brinda una defensa técnica a todas las personas que están internadas en instituciones en contra de su voluntad. Y en realidad lo que se intenta es mejorar el nivel de protección de derechos y el acceso a la Justicia de estas personas. Pero sobre todo lo que propone es garantizar el derecho a ser escuchados. Nosotros recorremos las instituciones, sobre todo en la Ciudad de Buenos Aires –esta Unidad de Letrados trabaja particularmente en la Ciudad de Buenos Aires– donde nos encontramos con personas que están internadas en contra de su voluntad y a quienes no se les permite hablar con sus amigos, con sus parientes; que no se les explica de qué se trata el tratamiento que están recibiendo; que muchas veces fueron internados engañados, o sea, que no se les ha explicado respecto a esta situación; que están sometidos a prácticas abusivas o contenciones o medicaciones forzadas, o pasan días enteros estando en una institución viendo eventualmente 15 minutos a un psicólogo o a un psiquiatra que deciden respecto a su problemática, y donde se naturaliza el encierro y la cronificación. Esta unidad de abogados, acompañada de equipos técnicos, en realidad intenta rescatar las voces de los usuarios y las usuarias que se encuentran allí internados.

Y esto que, si bien en principio se pensó como protección de derechos, tuvo un impacto muy fuerte en la adecuación de las prácticas. A partir de la intervención particular, empezamos a ver que había adecuaciones importantes en la práctica sólo por la presencia cotidiana de los abogados planteando que había que pensar a las personas como sujeto de derechos. Y aparecía esta situación donde desde estas instituciones se preguntaban: “¿Y cómo, ahora qué, hay que escuchar, hay que hablarles, pueden opinar respecto a su tratamiento, pueden opinar respecto a lo que piensan, a lo que quieren, lo que viven?”. En estos tres años de trabajo de la Unidad llevamos más de ocho mil personas, casi diez mil personas, vistas en este tiempo, con lo cual estamos pensando en muchas internaciones involuntarias en la Ciudad de Buenos Aires. Este equipo, que coordina el doctor Mariano Laufer, busca que de alguna manera se reduzcan los tiempos de internación, que se completen las historias, que las personas tengan otro lugar particular respecto al lugar de objeto que había sido instalado en este tiempo. Esto ocurre en la Ciudad de Buenos Aires, no sólo en las instituciones públicas, ya que la Unidad de Letrados tiene intervención también en las instituciones privadas.

En estos contextos, donde hace unos años Ignacio Lewkowicz hablaba de desfondamiento institucional, las instituciones que tendrían que estar al cuidado y al servicio de las personas muchas veces devienen en instituciones que, lejos de proteger y de cuidar, se convierten en agentes de agresión. Pero lo que también notamos es que la vigencia y garantía de derechos constituye subjetividad en las personas.

La otra situación que me interesa particularmente es la de los niños y quisiera plantear el dilema central que ocurre en estos últimos años, en donde cada vez más convocan a los servicios de salud manifestaciones diversas de sufrimiento de niños, nuevas manifestaciones, y no encontramos prácticas que permitan consolidar un modelo que dé respuesta a esta complejidad. Cuando trabajábamos en

los servicios de salud veíamos un fenómeno de derive institucional, esto que en las instituciones tanto hospitalarias como en los centros de salud se plantea como “este no es para acá” y “es para otro lado”, y la derivación un poco nos desresponsabilizaba pensando que había algún otro lugar donde la complejidad de este problema podía ser alojada. Y en este contexto nos dimos cuenta que nosotros también participábamos de ese mismo circuito. No éramos ajenos a este circuito de exclusión que venía antecedido por una estigmatización, porque el “no es para acá” se modificaba en distintos rótulos. “Es para el Tobar”, cuando los niños eran graves o “es una patología dual”. Hoy ya no es Juan, Martín, Pedro, María, Sandra, que consultan por un sufrimiento particular sino que es una patología dual que concurre a un servicio; y es interesante porque “patología dual” es un término singular pero que incluye dos categorías denigratorias, porque por un lado consume y por el otro lado tiene un trastorno psiquiátrico. Esto genera que en este proceso de exclusión, las instituciones ya no sólo excluyan por una sola categorización, porque antes era “no trabajamos con niños” o “no trabajamos con niños de patologías graves”; ahora hay instituciones que se reconocerían en alguno de estos términos, pero no incluirían a niños y niñas que plantean estas características.

Quiero hacer una sola salvedad, que es que yo trabajé muchos años en los servicios y reconozco el valor y las condiciones en que todos los trabajadores de salud mental trabajamos y el deseo con el cual muchos de los profesionales del campo intentan abordar esta complejidad. Lo que estoy tratando es describir un proceso que nosotros denominamos “proceso de medicalización”, sobre el que los servicios de salud tuvimos mucha responsabilidad, que se inicia con un etiquetamiento que puede ser diverso, sigue con una exclusión y finaliza con la internación como la única posibilidad para dar respuesta a esta problemática. Entonces, estas problemáticas complejas se reducen en problemas psicopatológicos que son instrumentos de subjetivación realmente muy serios. Porque estos niños que son pensados como graves, opositoristas, violentos, impulsivos, pierden rápidamente la categoría de niño o niña y son pensados como cuerpos, territorios, peligrosos, con exceso de movimiento, desconcentrados, donde terminamos omitiendo toda dimensión del padecimiento subjetivo que tiene un niño en un contexto social donde es arrasado subjetivamente y muchas veces decide consumir.

Para plantear en estas cuestiones las rupturas institucionales, dos cuestiones que quería retomar que me parecen importantes. Frente a la complejidad de la situación, aquellos que trabajábamos dentro de las instituciones teníamos dos instancias posibles: la omnipotencia o la impotencia. La omnipotencia de que íbamos a resolver fácilmente el problema con un tecnicismo de carpeta técnica, o la impotencia y las modalidades defensivas que hacían que argumentáramos racionalmente por qué a nosotros no nos correspondía abordar este problema con esta complejidad. Esto generaba dos situaciones: niños sin lugar, en los que su lugar terminaba siendo el lugar de la institución de internación, que sería un lugar de exclusión, y niños sin futuro, porque creíamos

que aquel derecho más vulnerado era la posibilidad de este chico de plantear un futuro. Sí, en este circuito, notábamos que había algo que teníamos que recuperar, que eran las voces de los niños. Radicalizar la escucha respecto de las voces de niños y niñas nos parecía central para poder acompañar aquellas trayectorias y comprender su sufrimiento respecto a esta situación.

Para terminar, considero que para generar políticas públicas que transformen paradigmas, necesitamos más recursos. Pero hay situaciones muy llamativas, como que en la Ciudad de Buenos Aires el 90% del presupuesto en salud mental se destina a los hospitales monovalentes. Entonces, ahí no sólo sería que no contamos con recursos, sino el modo en el cual entendemos que la distribución de los recursos tiene que estar pensada respecto a estas situaciones.

Un trabajo de Juan Pablo Olmo y su equipo en la Defensoría de Niños indica que entre 2013 y 2014 hubo 1.700 niños y niñas internados sólo en la Ciudad de Buenos Aires, en 22 establecimientos privados y quince establecimientos públicos. El 39% de estos niños internados lo estaba por una situación de consumo o patología dual, 443 habían abandonado los tratamientos y la mayor parte eran niños que estaban en situación de vulnerabilidad social. Señalo esto porque hace poco se realizó el Primer Foro Nacional de Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes, donde había representantes de todas las provincias, que pusieron en agenda que la problemática particular que tienen en salud mental es la del consumo de sustancias, y que es una problemática que no se puede abordar solamente desde el sector salud porque esto implica solamente medicalizarla, sino que hay que pensar en un abordaje intersectorial, que en un modelo de corresponsabilidad evite esta tendencia a la exclusión que singularmente cada institución o cada sector hace cuando no puede abordar una situación tan compleja sólo con herramientas de un único campo disciplinario. Entonces, me parece auspicioso que se piense en las problemáticas desde esta perspectiva, que abre la posibilidad de pensar respuestas de prácticas inclusivas, territoriales, situadas, para todos los niños y niñas, que favorezcan evitar, de alguna manera, desigualdades y permitirles tener un proyecto en un mundo un poco más justo e igualitario.

Buenos Aires, 3 de julio de 2015

Notas

¹ N. de la E.: Artículo 22: La persona internada involuntariamente o su representante legal, tiene derecho a designar un abogado. Si no lo hiciera, el Estado debe proporcionarle uno desde el momento de la internación. El defensor podrá oponerse a la internación y solicitar la externación en cualquier momento. El juzgado deberá permitir al defensor el control de las actuaciones en todo momento.

² N de la E.: Se refiere al Hospital Infante Juvenil Carolina Tobar García, dependiente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nueva ley, nuevas políticas, nuevos desafíos

Patricia Pinto

i FUE OPERADORA DEL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE DAÑOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN, INTEGRANTE DE LA RED NORTE DE PERSONAS VIVIENDO CON VIH Y MIEMBRO DE LA RED ARGENTINA POR LOS DERECHOS Y ASISTENCIA DE LOS USUARIOS DE DROGAS (RADAUD).
PATRICIA FALLECIÓ EN JUNIO DE 2017.

Diagnóstico de situación

La criminalización de los y las usuarias ayuda a la violación de los derechos humanos, acompañando sistemáticamente a la violencia física y psicológica. En el sistema de salud, los usuarios de drogas no son reconocidos como personas con derechos; son rechazados, ignorados, invisibilizados. Es un enfermo adicto, hay que curarlo, desintoxicarlo, rehabilitarlo. Se lo asocia con el delito y es sancionado.

Dificultades

Vemos diariamente en los compañeros los riesgos al consumir en este estado de abandono del derecho, ya que las enfermedades recurrentes, como enfermedades respiratorias, neumonías, infecciones digestivas e intestinales, son producto de la calidad de las sustancias que consumen. Esta estigmatización se ve agravada cuando los y las usuarias de drogas pertenecen a clases sociales con menos recursos económicos, ya que su situación de vulnerabilidad se transforma en un obstáculo mayor para el acceso a los sistemas sanitarios de salud.

Nuestro trabajo

En el año 2000 aproximadamente, los usuarios de drogas fuimos convocados y capacitados como reductores de daños. En San Martín, como muchos otros compañeros en otras ciudades del país, a pesar de muchas dificultades segui-

mos trabajando ininterrumpidamente. Tenemos un programa local, pero en general, salvo en San Martín, ya no existen servicios de reducción de daños. Pero sí quiero destacar que, aunque no hay una política nacional ni presupuestos, los usuarios conjuntamente con profesionales sensibilizados, seguimos día a día en el trabajo de campo.

Teniendo en cuenta que es primordial despenalizar a los usuarios de drogas, es imperiosamente necesaria la creación de un programa nacional de atención integral para los usuarios de drogas. Desarrollar un sistema público de asistencia universal y gratuita para el abordaje de la problemática de las adicciones. Promover y coordinar acciones organizadas con las áreas de desarrollo social, trabajo, educación, cultura, deportes y en salud. Fortalecer y capacitar a los servicios de carácter público existentes en los ámbitos nacional, provincial y municipal con el objeto de garantizar el acceso universal y gratuito a servicios de salud mental y centros de salud, respetando los derechos humanos fundamentales y la autonomía individual del usuario de drogas. Incorporar el modelo de reducción de daños, acción que promueve la reducción de riesgos para la salud individual y colectiva, para la prevención de riesgos asociados a consumos irresponsables. Tratamientos para aquellos que los necesitemos; prevenir así las muertes por sobredosis y, fundamentalmente, que los usuarios de drogas tengamos participación en la planificación, dirección y ejecución de los proyectos.

No sólo una legislación nueva necesitamos. Sabemos que otra política de drogas es posible.

Comunicado de la Red Argentina por los Derechos y Asistencia de los Usuarios de Drogas (RADAUD):

“Las personas que usamos drogas y/o reductores de daños, miembros de la Red Argentina por los Derechos y Asistencia de los Usuarios de Drogas (RADAUD) comunicamos que: la criminalización de los y las personas que usan o abusan de sustancias ilícitas impide que las mismas sean conocidas por sus reales efectos sobre el organismo mediante una correcta difusión y educación pública que no se base únicamente en endemoniarlas. De tal forma se permitiría que cuando se hable de ‘drogas’ no se englobe a una multitud de sustancias con efectos muy diferentes, hasta terapéuticos, conociendo que no existen las ‘drogas buenas’ y ‘drogas malas’, sino el buen o mal uso que de ellas se haga. // Asimismo, gran parte de los usuarios y usuarias de estupefacientes que no somos criminalizados, somos igualmente discriminados o discriminadas una vez que es conocido nuestro consumo, viéndonos en situaciones de expulsión de colegios o de empleos y de muchas otras actividades sociales. // La criminalización, a su vez, trasciende a la persona, atentando también contra su familia. Desde RADAUD apoyamos el avance del debate por la reforma de la Ley 23.737 en la Cámara de Diputados de la Nación. Ya basta de ser señalados o señaladas por el poder punitivo prohibicionista como delincuentes marginales, que deben ser criminalizados o criminalizadas en aras del

mandato legal. Revertir la carga probatoria, dejar de penar la tenencia simple, despenalizar el cultivo de cannabis para el consumo personal, permitir el uso medicinal de cannabis e incorporarlo como una herramienta más a las políticas de reducción de daños”.

Buenos Aires, 7 de junio de 2012

Atención socio-sanitaria del consumo problemático de drogas en cárceles federales

Marta Monclús Masó

i DOCTORA EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA. DESDE 2005 ES FUNCIONARIA DE LA PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN, DONDE TIENE A SU CARGO LA DIRECCIÓN DEL OBSERVATORIO DE CÁRCELES FEDERALES DE DICHA INSTITUCIÓN.

La Procuración Penitenciaria es un organismo que depende del Congreso y es un organismo independiente, para la protección de los derechos humanos de las personas detenidas en la jurisdicción federal; es decir, es un organismo de control del Servicio Penitenciario Federal, de lo que sucede en las cárceles federales y de protección de los derechos de los detenidos en el ámbito federal.

Me voy a centrar en el problema de la atención socio-sanitaria del consumo problemático de drogas en cárceles federales, pero antes voy a comentar algunos datos estadísticos sobre personas presas por delitos relacionados con drogas.

Las últimas estadísticas penitenciarias disponibles son las del año 2010, donde se indica que en el mes de diciembre en el Sistema Penitenciario Federal había 9.500 detenidos aproximadamente, y de ellos unos 2.500 estaban por infracción a la Ley de drogas, por delitos vinculados a las drogas. Esto significa que el 26% de los detenidos en cárceles federales lo están por delitos vinculados con las drogas.

En la actualidad hay aproximadamente 60.000 detenidos en la Argentina. De este número, 5.800 están por delitos relacionados a las drogas. Esto significa que casi el 10% de las personas presas en la Argentina lo está por delitos vinculados a las drogas. Las cárceles federales concentran a la mayor parte de las personas detenidas por delitos relacionados con las drogas.

Hay dos colectivos que sobresalen en cuanto a los porcentajes de detención dentro de la cárcel: uno son los extranjeros y el otro las mujeres. Ambos colectivos duplican la cantidad de personas detenidas por drogas; es decir, los

detenidos extranjeros en cárceles federales y las mujeres en cárceles federales están por delitos vinculados con drogas en porcentajes muy superiores al promedio, no es ese 26% sino que es el 60 o 70%. En el caso de los extranjeros, casi seis de cada diez están detenidos por delitos relacionados con drogas y en el caso de las mujeres, casi siete de cada diez mujeres encarceladas en cárceles federales lo están por delitos vinculados con drogas.

La Procuración Penitenciaria, juntamente con el Centro de Estudios Legales y Sociales y con la Defensoría General de la Nación, efectuó una investigación sobre mujeres en prisión en el año 2008 que también señalaba esta cifra, que siete de cada diez mujeres estaban en prisión por el tema drogas, y también que una gran parte de las mujeres presas en cárceles federales son extranjeras, casi la mitad. Las mujeres extranjeras es el colectivo que claramente se vincula con el tema delitos por drogas. Nueve de cada diez mujeres extranjeras en cárceles federales lo están por delitos vinculados con las drogas. Así que este es el colectivo que está más directamente afectado y sobre el cual recae la punición de las drogas de la Ley de Estupefacientes.

La investigación que desarrollamos también mostró que la inmensa mayoría de las mujeres que estaban presas eran primarias; es decir, era la primera vez que habían sido encarceladas. Eso nos dio a pensar que la experiencia del apresamiento por parte del sistema penal en el caso de las mujeres ya les produce un impacto muy fuerte, por lo que resultaría innecesario llegar al cumplimiento efectivo de la pena. O sea, el solo contacto con el sistema penal ya es suficientemente disuasorio, no es necesario aplicar después la pena para evitar la reincidencia. En ese sentido, las organizaciones que participamos de esa investigación nos pronunciamos a favor de los proyectos legislativos que actualmente están en discusión¹; varios de ellos sostienen bajar la pena mínima de prisión a tres años y por lo tanto posibilitar una suspensión de la pena o una *probation* para el caso de las denominadas “mulas”, el último eslabón de la cadena de comercialización de drogas.

Si se aprobase la reforma que se está discutiendo en la actualidad, consideramos que se contribuiría mucho a reducir el daño social que produce el encarcelamiento de colectivos tan vulnerables. Nos parece que el encarcelamiento produce más daño del que evita. Se trata de colectivos muy vulnerables sobre los que recae el sistema penal al fin de cuentas, y que esto podría ser evitable y no habría un problema social por el hecho de evitar la punición en estos casos. Esto nomás al nivel de algunas cifras que quería introducir antes de centrarme en el tema de la atención socio-sanitaria.

El principal problema que tenemos en cuanto a la atención socio-sanitaria del consumo problemático de drogas en cárceles federales es la ausencia de un diagnóstico. Y como no hay un diagnóstico sobre el consumo problemático de drogas en las cárceles federales, ignoramos cuál sería la población que requeriría algún tipo de atención socio-sanitaria en las cárceles por consumo problemático de drogas. No hay ningún tipo de encuesta sobre consumo de

drogas en las cárceles, ni consumo actual ni antecedentes de consumo. No hay encuestas sobre el consumo de drogas en las cárceles. Esto fue señalado por una misión de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que visitó la Argentina en julio de 2008 invitada por las autoridades del Servicio Penitenciario Federal para evaluar precisamente los programas de atención del uso de drogas y también de VIH. Pese a todo, seguimos sin tener una encuesta de consumo de drogas.

El principal dispositivo que encontramos en las cárceles federales para la atención socio-sanitaria de consumos problemáticos de drogas son los llamados "Centros de Rehabilitación para Drogodependientes" o CRD. En la actualidad existen seis de estos Centros de Rehabilitación para Drogodependientes en seis cárceles federales. La cantidad de vacantes de estos centros es de 202 en la actualidad, y a febrero de este año estaban ocupadas 142 plazas. Es decir, 142 personas presas en cárceles federales estaban dentro de un dispositivo de este tipo.

La capacidad total del Servicio Penitenciario Federal declarada es de 11.000 plazas. En la actualidad hay alojados 9.600 detenidos. Eso significa que si las vacantes en un CRD son 202, apenas el 2% podría cubrir el dispositivo establecido para la atención socio-sanitaria en las cárceles federales. Como decía: no hay un diagnóstico de cuál es el volumen de población presa que tendría algún tipo de problema con el consumo de las drogas, y por lo tanto requeriría algún tipo de tratamiento. Pero lo cierto es que un 2% parece muy reducido. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señala para otros contextos regionales que normalmente hay entre un 40 y un 80% de consumo problemático de drogas entre la población presa. Por lo tanto es absolutamente insuficiente el dispositivo que existe en el Servicio Penitenciario Federal para la atención socio-sanitaria en las cárceles.

La mencionada misión de las Naciones Unidas señaló la escasa oferta de tratamientos, la falta de variedad de los tratamientos, puesto que se limitaban a los Centros de Rehabilitación para Drogodependientes, y recomendó proveer de una variedad de opciones de tratamiento que se adapten a las necesidades individuales de los distintos sujetos. En la actualidad lo único que hay casi exclusivamente son los CRD.

En el último año se ha empezado a establecer alguna propuesta muy limitada de algún programa de carácter ambulatorio, pero la verdad es que es muy limitado. Por ahora no hay una alternativa seria, distinta de los CRD, y los CRD son muy escasos en las plazas. Y también es inadecuada la propuesta para la cárcel. ¿En qué consiste el CRD? El CRD se basa en la metodología de las comunidades terapéuticas, en la participación en grupos de trabajo coordinados y supervisados por operadores terapéuticos; esos operadores son agentes penitenciarios que reciben una capacitación en unos cursos de cinco encuentros en la Academia Penitenciaria, por lo tanto tampoco están siquiera capacitados.

La persona a cargo del CRD es un oficial penitenciario que no tiene una formación específica en temas de salud. El tratamiento en el CRD es residencial,

es decir se aloja en un lugar separado del resto de los pabellones de la cárcel. La admisión al CRD es muy compleja, hay muchos requisitos de admisión. Hay una junta de admisión para ingresar a esos CRD que evalúa al detenido en su contexto familiar. Exige que haya un referente afuera que pueda acompañar el proceso, excluye directamente a los que estén detenidos por delitos de tráfico de drogas, con lo cual todo el consumo que tiene vinculado un tráfico queda excluido del acceso a este dispositivo. También hay límites temporales, piden que para ingresar a un CRD la persona pueda salir en libertad o al menos acceder a salidas transitorias al cabo de dos años, porque el tratamiento en el CRD dura dos años y por lo tanto lo que se intenta es que después no tengan que volver a un pabellón de alojamiento común.

Por lo tanto, hay un montón de límites que impiden el ingreso. Por eso es que pese a que hay 200 vacantes ni siquiera están llenas. Hay 50 plazas que no están ocupadas porque los criterios de admisión son muy rígidos; también por la estructura en fases. Los CRD se estructuran en cuatro fases y se concentran en general los llamados “residentes” en las primeras fases y no avanzan a las siguientes. Después, el funcionamiento del CRD es totalmente militarizado, con unos horarios muy pautados y con muchas restricciones. Las personas que solicitan ingresar al CRD y son admitidas tienen que renunciar a determinados regímenes de visita. Tienen regímenes de visitas familiares más restringidas que el resto de las personas detenidas, con presencia de un operador mientras están con la visita familiar y renuncian a las visitas íntimas, no pueden tener entonces relaciones sexuales con su pareja. El acceso al teléfono y al televisor es restringido, y tienen unos horarios muy marcados.

Después hay unas reglas cardinales de los Centros de Rehabilitación para Drogodependientes que si son vulneradas implican la exclusión o la expulsión: “No a la violencia”, es decir que cualquier acto de violencia implica la expulsión; “No a las drogas”, una recaída en el consumo implica expulsión del CRD; “No al sexo”, expulsión del CRD; y “No al alcohol”, expulsión del CRD. Por lo tanto, el modelo del CRD claramente no se adapta a las necesidades de personas con consumos problemáticos de drogas en prisión.

El propio informe de gestión sanitaria del Servicio Penitenciario Federal para el periodo 2009-2010 indicaba que en 2009 sólo cinco detenidos egresaron de todos los CRD por finalizar el tratamiento –el 4% de los que lo habían iniciado– y casi el 50% egresaron del CRD por expulsión o exclusión. Es decir, la gran mayoría de los detenidos terminan expulsados del CRD. Esa es la atención socio-sanitaria del consumo problemático de drogas en prisión. Claramente necesitamos otro tipo de abordajes, y los necesitamos porque en prisión hay muchos problemas con consumos problemáticos de drogas.

En los últimos años ha emergido de forma muy grave el tema en la Unidad de Mujeres, la ex Unidad 3 de Ezeiza. Desde 2009 hasta ahora ha habido seis casos de suicidio por ahorcamiento, en un contexto de mujeres jóvenes con problemas de consumo de drogas, que claramente está permitido o al menos

no impedido por el Servicio Penitenciario. Porque claramente una de las funciones que tiene el Servicio Penitenciario es evitar que ingresen las drogas, y estas siguen ingresando, circulando de forma desregulada y produciendo los resultados que hemos visto en los últimos tres años: seis muertes violentas por presuntos suicidios después de una década sin que hubiese habido muertes de mujeres en cárceles federales. Así que claramente necesitamos algún tipo de atención socio-sanitaria.

Buenos Aires, 7 de junio de 2012

¹ N de la E.: Se refiere a proyectos de reforma de la Ley de Estupefacientes N° 23.737.

La Ley de Salud Mental y los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal

Virginia Sansone

i ABOGADA POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. MAGISTER EN DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES POR LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA Y DE LA UNIVERSIDAD POMPEU FABRA. DEFENSORA PÚBLICA DE MENORES E INCAPACES ANTE LOS TRIBUNALES ORALES EN LO CRIMINAL DE LA CAPITAL FEDERAL. COTITULAR DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL TRATAMIENTO NEUROPSIQUIÁTRICO DE LA DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Como defensora de menores, y trabajando con niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal desde hace bastantes años, me parece importante contar cuál es nuestra experiencia con estos niños que, en casi su totalidad, tienen problemas de adicción a las drogas. O sea, convengamos que los niños llegan al ámbito penal porque han transitado o están transitando un serio problema de adicción con las drogas. Entonces, es necesario relacionar la Ley de Salud Mental con la problemática de los niños que tenemos en la jurisdicción penal.

También voy a tratar de relacionar la tensión de los usuarios de drogas y la Ley de Salud Mental desde mi lugar de cotitular de la Comisión de Neuropsiquiátricos de la Defensa Pública. Esta Comisión se creó en 2007 o 2008; desde entonces, somos cinco defensores públicos que venimos haciendo un trabajo de monitoreo en lugares de internación psiquiátrica y clínicas de rehabilitación, en relación con personas que están sometidas a la jurisdicción, tanto civil como penal.

Desde estos dos ámbitos, desde estas dos ópticas, me parece interesante analizar la vigencia de los derechos puestos en práctica desde la sanción de la Ley de Salud Mental y la realidad de los lugares con los que tenemos que batallar los defensores, jueces, fiscales y todos los operadores de la Justicia, día a día, con cada caso individual.

Entonces, sintéticamente, releendo la Ley de Salud Mental, el primer artículo que tenemos que destacar es el 4º, que prescribe: “Las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud”.

Claramente, todavía tenemos que seguir batallando con relación a todos estos derechos que prevé la Ley de Salud Mental en los ámbitos de privación de libertad para poder ponerlos en práctica. Y en niños más aún, porque esta omisión, o esta deuda que todavía no ha saldado el Poder Legislativo con los niños en el ámbito penal, nos deja en un lugar sinceramente difícil de navegar en estas aguas. Tenemos una legislación minoril que tutela a los niños y nos establece un régimen de internación en el cual poder habilitar la injerencia de los derechos de la Ley de Salud Mental realmente es muy difícil. Y basta con analizar la legislación actual de niños, sin perjuicio de la Convención de los Derechos del Niño y de la Ley 26.061, específicamente en el ámbito penal, o sea, qué pasa con un niño de 16 años al que se le imputa la comisión de un delito, que tiene serios problemas de adicción y que un juez penal de menores lo tutela.

La Ley de Salud Mental poco ingresa en el ámbito de la Justicia penal juvenil. Y también hago un mea culpa, porque en definitiva yo soy integrante de la Comisión de Neuropsiquiátricos y defensora de menores, y me cuesta muchísimo pelear la vigencia de los derechos de las personas con padecimientos mentales en las cuales claramente la Ley está hablando que la adicción encuadra en el sistema de la Justicia penal juvenil.

Otro principio importantísimo de la Ley de Salud Mental que rige en cuanto a las internaciones es el consentimiento informado. Las internaciones son consideradas como el último recurso y la última instancia, porque en definitiva todos sabemos que las internaciones implican privaciones de libertad, y más si están conjugadas con medidas penales. Y el artículo 26 de la Ley habla de la internación de menores o personas declaradas incapaces. Hagamos el esfuerzo de analizar esto en consonancia con los niños y niñas en conflicto con la ley penal. Porque lo que yo quiero intentar es darle vigencia a estos derechos en este ámbito de personas vulnerables, donde su situación de estar inmersas en el sistema penal les genera un plus de continente vulnerable.

Entonces, en el artículo 26 de la Ley de Salud Mental es interesante analizar qué pasa con las internaciones de estos jóvenes en conflicto con la ley penal, qué pasa con el consentimiento informado de estos niños, qué pasa si las internaciones son el último recurso, o si en el ámbito penal la internación siempre será el primer recurso y el consentimiento no existirá y se tratará de internaciones involuntarias.

Pero hay otro artículo de la Ley de Salud Mental cuando se refiere a las altas. Exactamente, y respetando un principio de legalidad, dice que excluye el régimen del artículo 34 del Código Penal¹. La inimputabilidad de los menores no está regida por el artículo 34 del Código Penal², entonces la interpretación en vigencia de derechos sería que el régimen penal juvenil no está limitado por este artículo de la Ley de Salud Mental.

Este es el panorama que se abre para todos aquellos operadores que trabajamos con niños; en cada caso, ir peleando y planteando los derechos de la Ley de Salud Mental, así podemos darle un inicio en lo que es el ámbito del Derecho Penal Juvenil.

La Justicia de menores en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está colapsada. Me parece que casi todos los operadores tenemos buenas intenciones de trabajar; el tema es con qué podemos trabajar y con qué herramientas contamos. Sinceramente, insisto con que la vigencia de la Ley de Salud Mental en el ámbito de los niños en conflicto con la ley penal todavía está pendiente, es un camino que tenemos que iniciar.

En el ámbito de la Justicia Federal, en la Ciudad de Buenos Aires ingresan, por semana, 150 menores de edad imputados por infracción a la Ley 23.737. De ellos, al 10% se le atribuye la figura de “comercio de estupefacientes”. Son niños. No voy a perder tiempo en analizar esta situación, pero a todas luces resulta injusto, o parece injusto, que los niños sean responsables o formen parte de comerciar con estupefacientes. Yo no digo que no, pero habría que analizarlo, porque seguro son niños y están influenciados. Al resto se les aplica la figura del artículo 14 de la Ley 23.737³. Paradójicamente, se los castiga y se los interna. En vez de darles un tratamiento o de ponerles en vigencia los derechos de la Ley de Salud Mental, se los interna en ámbitos de privación de libertad, como un castigo.

Por otro lado, tenemos los recursos de las comunidades terapéuticas y las residencias educativas. En general, al faltar un sostén de políticas públicas, el índice de niños que logra terminar su tratamiento es muy bajo.

Para terminar, haré referencia al registro que tenemos en las Defensorías de Menores de la Ciudad. En el fuero penal, actualmente hay 650 chicos con causas en trámite, de los cuales sólo 35 están realizando un tratamiento. De estos 35, sólo el 2% llega a la segunda fase del tratamiento.

En lo que respecta a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal por cuestiones vinculadas a las drogas, la sanción de la Ley de Salud Mental va en el mismo camino del cambio de paradigma que debería de haber operado desde la entrada en vigencia de la Convención de los Derechos del Niño; esto es, que las personas dejen de ser objetos de derecho para que pasen a ser sujetos de derecho.

Buenos Aires, 7 de junio de 2012

Notas

¹ N de la E.: artículo 23. “El alta, externación o permisos de salida son facultad del equipo de salud que no requiere autorización del juez. El mismo deberá ser informado si se tratase de una internación involuntaria, o voluntaria ya informada en los términos de los artículos 18 ó 26 de la presente ley. El equipo de salud está obligado a externar a la persona o transformar la internación en voluntaria, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 16 apenas cesa la situación de riesgo cierto e inminente. Queda exceptuado de lo dispuesto en el presente artículo, las internaciones realizadas en el marco de lo previsto en el artículo 34 del Código Penal”.

² Código Penal, artículo 34: “No son punibles: // 1. El que no haya podido en el momento del hecho, ya sea por insuficiencia de sus facultades, por alteraciones morbosas de las mis-

mas o por su estado de inconciencia, error o ignorancia de hecho no imputable, comprender la criminalidad del acto o dirigir sus acciones. En caso de enajenación, el tribunal podrá ordenar la reclusión del agente en un manicomio, del que no saldrá sino por resolución judicial, con audiencia del ministerio público y previo dictamen de peritos que declaren desaparecido el peligro de que el enfermo se dañe a sí mismo o a los demás. En los demás casos en que se absolviera a un procesado por las causales del presente inciso, el tribunal ordenará la reclusión del mismo en un establecimiento adecuado hasta que se comprobare la desaparición de las condiciones que le hicieren peligroso”.

³ Art. 14: “Será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de trescientos a seis mil australes el que tuviere en su poder estupefacientes. La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal”.

El VIH y el uso de drogas no están en agenda

Marcela Alsina

i COORDINADORA REGIONAL DEL MOVIMIENTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE MUJERES POSITIVAS Y REFERENTE DE LA RED BONAERENSE DE PERSONAS VIVIENDO CON VIH/SIDA.

Pertenezco a una organización de base, una red bonaerense; es una red de personas que vivimos con VIH. Durante los días comprendidos entre el 1° y el 3 de diciembre de 2000 se realizó en Buenos Aires el primer encuentro de personas viviendo con VIH de la provincia de Buenos Aires, con la participación de 70 hombres y mujeres con VIH/sida de 14 localidades de la provincia. Se acordó la conformación de la Red Bonaerense de Personas Viviendo con VIH/sida (PVVS) y se decidió llevar adelante la planificación estratégica en el año 2001.

Nuestro trabajo específico tiene que ver con consejerías, asesoramientos, grupos de pares, encuentros, campañas, visitas domiciliarias, relevamientos de datos, talleres específicos a usuarios de drogas, personas privadas de la libertad, mujeres, niños, jóvenes y mucho, mucho, mucho, es de incidencia política.

Nosotros hemos centralizado nuestro trabajo dentro de los hospitales públicos y en algunos barrios muy específicos. Hace más de 10 años que estamos trabajando en los hospitales Posadas y Eva Perón, en el Centro de Atención de ETS de Moreno, el Hospital Larcade, de San Miguel, en centros de salud de Tres de Febrero, Ituzaingó y Merlo. También en los barrios Ejército de los Andes, Carlos Gardel, Las Catonas de Moreno, y en el interior de la provincia, en Bahía Blanca, Olavarría y San Nicolás. Ahí es donde tenemos los grupos donde trabajamos específicamente en los talleres de consejería.

El *Boletín sobre VIH/sida* de noviembre de 2009 muestra las vías de transmisión del VIH por jurisdicción en el período 2001-2009. En la provincia de Buenos Aires indica un 58% por prácticas heterosexuales, 26% por prácticas homosexuales, 6% por uso de drogas inyectables y 4% por otras vías. Quiero contrastar estos datos con los que nosotros relevamos en las consejerías en los

centros de salud. En el mes septiembre de 2010, se hicieron 235 consejerías en los diferentes hospitales, de las cuales 104 fueron hombres y 131 mujeres. Entre los hombres, 82 eran o habían sido usuarios de drogas, incluido el alcohol. Entre las mujeres, 31 eran o habían sido usuarias de drogas, y 61 declararon ser compañeras o esposas de usuarios de drogas, incluido el alcohol. Quiero marcar mucho esto porque los datos del Boletín epidemiológico solamente registran usuarios de drogas endovenosas.

¿Qué observamos en las consejerías? El estado de salud en el que llegan en general es delicado, presentan co-infección hepatitis/VIH, baja o escasa adherencia a los tratamientos, miedo a la enfermedad, ocultamiento del diagnóstico, un alto porcentaje ingresa por guardia y luego es derivado a Infectología. ¿Qué significa esto? Que no van al centro de salud a hacer una atención preventiva sino que llegan en estados avanzados de la enfermedad.

¿Qué nos dicen en las consejerías? “Yo hace años que recibí el diagnóstico pero nadie de mi familia lo sabe”; “nunca fui al hospital, nunca pude acceder al sistema de salud”. El estigma y la discriminación siguen siendo factores importantes de exclusión. Vivir con VIH tiene un peso pesado; ser usuario de drogas y vivir con VIH tiene otro peso casi doblemente pesado. Ser pobre, vivir con VIH y en el conurbano..., se van sumando los pesos pesados; ser mujer, usuaria de drogas, vivir en el conurbano, pobre... y ni te cuento si has hecho algún trabajito sexual, sería mucho peor. Entonces eso hace que uno quede excluido de este sistema de salud, que se nos rechace.

La culpabilización, muchas veces nos han dicho que nuestros hijos han nacido con VIH porque “no estabas en tus cabales, no sabías lo que hacías”, culpándonos y haciéndonos responsables aunque nadie haya querido legítimamente transmitir el virus a nadie, ni a su hijo, ni a su pareja ni a nadie.

Los horarios de atención en general son en horas muy tempranas; esto es una barrera. Todos los que hemos trabajado con usuarios de drogas o hemos sido o somos usuarias de drogas, sabemos que un turno para un CD4, para una carga viral, a las 6 y media de la mañana, salvo que esté de gira toda la noche y vaya así, es imposible. Y te dicen: “no, vení el martes, después vení el jueves”, o sea, es imposible que la comunidad de personas viviendo con VIH usuarias de drogas puedan adherirse a un programa de salud que en general tiene muchas barreras que no podemos cruzar, por más que queramos, por más que sintamos que estamos muriendo. Muchas veces vamos a buscar a los compañeros casi muertos para llevarlos al hospital y preguntamos: “Loco, ¿por qué no fuiste antes?”, “No podía. Terminé en pedo todas las noches. No me pude levantar, terminé consumiendo...”. No podía, y yo creo que es la más cruel realidad, no podía.

Los equipos multidisciplinarios son escasos y muchas veces no tienen el apoyo de un gobierno nacional o provincial para acompañar la respuesta. Muchos de los equipos multidisciplinarios de los centros de salud han quedado casi desarticulados en el sistema. Que una psicóloga te pueda ver, que un equipo de

salud mental... Si uno tiene algún deseo de recuperación, si la familia empieza a buscar, la pareja o la persona, es una procesión tan perversa que uno muere en el camino; si no morís por VIH, morís por la falopa y sino, terminás preso.

Muchos de los/as usuarios/as están bastantes solos, abandonados por sus familias o parejas. La mayoría han estado privados de la libertad. Viven en situación de calle, duermen en el hospital. No tienen trabajo ni oficios ni posibilidades de acceder a los mismos. Muchos no cuentan con documentos. Existe una autoexclusión y culpabilidad del propio usuario, en general por la transmisión del virus a sus hijos o pareja.

El uso de preservativo a la hora de tener una relación es escaso o nulo. Casi todos los compañeros y compañeras que abordamos lo niegan: “La verdad, yo no uso el preservativo, no lo puedo meter, no me acuerdo, no sé lo que hago, no me acuerdo con quien me acosté anoche, no me acuerdo”.

¿Qué políticas se llevan adelante sobre estos temas? Ante esta realidad encontramos barreras para abordar el tema. Quizás la más fuerte sea la indiferencia del Programa Nacional, de los programas provinciales de sida, pero también de otros programas. La verdad es que el tema de VIH y uso de drogas no está metido en la agenda; como el índice que trabajan es población usuaria de drogas intravenosas, los otros usos quedan fuera, no estamos en la agenda, no hay una política dirigida hacia los consumidores por otras vías. Hay escasas campañas focalizadas y poco conocimiento sobre el tema.

Por supuesto que también hay respuestas positivas, hay mucho compromiso de muchos sectores. Los equipos multidisciplinarios, la articulación entre el equipo de salud y las organizaciones en la atención hospitalaria, las consejerías, las visitas domiciliarias, la articulación entre desarrollo social, justicia, educación, los grupos de pares, la interacción entre los servicios de toxicología, salud mental, infectología y las redes. Esas son respuestas que están funcionando.

Una de las barreras más grandes que sentimos realmente tiene que ver con la exclusión. Excluido es quedar fuera “de”, una persona, un colectivo, un sector, un territorio. Estamos excluidos si no pertenecemos a, si no somos beneficiarios de un sistema, un espacio social, político, cultural, económico. Estamos excluidos por no tener una respuesta del gobierno. Estamos excluidos por no tener acceso a la educación, al trabajo, a la salud, a la economía y a la cultura. Por esa razón, muchas de las personas que vivimos con VIH, muchas de las personas usuarias de drogas nos consideramos excluidos, porque este Gobierno y los anteriores y los otros poco han tenido en su agenda este tema, y seguimos apostando a que la cosa cambie, y por eso las organizaciones seguimos juntándonos con los Estados, con los gobiernos, con los ministros, con los secretarios, buscando una respuesta en conjunto que realmente pueda detener la epidemia y también pueda mejorar la calidad de vida de las personas viviendo con VIH, y también por supuesto de los usuarios de drogas.

Entre lo institucional y lo territorial

En la primera década del siglo XXI, en América Latina se incrementó el debate sobre las políticas prohibicionistas. Entre otros cuestionamientos, se señaló su impacto negativo en la salud de las personas que usan drogas, en tanto favorecieron procesos de estigmatización que obstaculizaron el acceso a los servicios sanitarios. En la discusión se generó consenso en que la promoción y la protección de la salud de los usuarios de drogas era una cuestión ligada al respeto por los derechos humanos.

En Argentina, el debate se había dinamizado por los intentos de reforma de la Ley 23.737, que penaliza la tenencia de drogas para uso personal, tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia conocido como “Arriola” que, en 2009, declaró la inconstitucionalidad de la norma e instó a los poderes públicos a garantizar la atención de la salud de los usuarios. La asociación entre las reformas penales y sanitarias se basaba en el argumento que sostenía que la sanción de medidas menos coercitivas sobre la tenencia de drogas llevaría a un aumento del consumo y, por ende, de la demanda de asistencia.

El sistema de atención por uso de drogas no sólo recibió críticas por su baja cobertura, sino también porque estaba centrado en la utilización de dispositivos residenciales y de internación. La sanción de la Ley de Salud Mental 26.057, en 2010, dio un nuevo impulso a las propuestas de reforma debido a que, incluyendo expresamente a la atención por uso de drogas en la atención en salud mental, la norma consideró a la internación “como el último recurso” reservado sólo a situaciones donde las personas que necesitaran asistencia estuvieran en situación de riesgo cierto e inminente, o en caso de que otras medidas terapéuticas hubieran fracasado.

En este marco, los programas que sostenían intervenciones territoriales adquirieron mayor reconocimiento, en especial aquellos que se implementaban en provincias donde ya se habían efectuado reformas (como en el caso de Río Negro o de Santa Fe). Asimismo, se revalorizaron y se difundieron los programas de reducción de daños, que se habían desarrollado desde fines de la década del noventa como una propuesta alternativa a las políticas abstencionistas.

En estas experiencias, el territorio constituía el ámbito privilegiado de acción, dado que se proponían facilitar el acceso de la población con mayor grado de vulnerabilidad a los servicios de salud. En los dispositivos de reducción de daños, la proximidad no sólo tuvo una dimensión física sino también simbólica, ya que se buscaba facilitar el diálogo entre los profesionales y las personas que consumían drogas sobre el cuidado en el uso de sustancias psicoactivas.

Las ponencias que conforman este capítulo, inmersas en la discusión por la reforma en salud mental, nos presentan miradas sobre territorios habitados por población en condiciones de pobreza y ejes para reflexionar sobre las intervenciones comunitarias. Los autores coinciden en caracterizar al territorio como un escenario donde se entrecruzan procesos que reproducen los padecimientos sociales con aquellos que favorecen la participación, la solidaridad, la identidad colectiva. Nos convocan a pensar el territorio como un entramado de relaciones sociales fragilizadas por la desconfianza, las disputas por el poder y las violencias, pero fortalecidas por los espacios de encuentro y la acción colectiva. Nos advierten que en estos escenarios, los equipos de salud tienen el desafío de servir de enlace entre los sujetos y las instituciones que, al decir de Mariana Chaves, constituyen “espacios de escucha” o “lugares que dan una mano”. Y nos hacen pensar que promover el sostenimiento de relaciones que sirven de soporte social implica pensar la vida cotidiana en su complejidad, superando las divisiones generadas por la delimitación de las incumbencias disciplinares e institucionales, propiciando la coordinación interinstitucional e intersectorial.

En la actualidad, asistimos a un endurecimiento de las políticas prohibicionistas-abstencionistas, que legitiman acciones de control social sobre las poblaciones más vulnerables, en especial, sobre los jóvenes. En este contexto, la reflexión sobre el contenido de las intervenciones territoriales continúa siendo clave para promover la participación ciudadana en la construcción de políticas sanitarias inclusivas, centradas en la promoción y la protección de los derechos humanos.

Araceli Galante

Trabajadora social por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Salud Mental Comunitaria por la Universidad Nacional de Lanús. Integrante del Proyecto UBACyT 20020130100790BA “Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del Mercosur”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Clinitaria. Andando, de a chiquito, con la gente

Acompañamientos clínicos en salud mental desde sensibilidades comunitarias

Agustín Barúa Caffarena

i MÉDICO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN (PARAGUAY). PSIQUIATRA POR EL INSTITUTO SUPERIOR DE CIENCIAS MÉDICAS DE LA HABANA (CUBA). AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN SE DESEMPEÑABA EN LA DIRECCIÓN DE SALUD MENTAL DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL DEL PARAGUAY.

La historia que les quiero contar es el acompañamiento a equipos de atención primaria de salud. Son equipos de salud de la familia y el énfasis es: ¿cómo trabajar territorialmente los cotidianos de comunidades? En este caso, es una experiencia que tiene que ver con la periferia ribereña de Asunción. Nosotros construimos una perspectiva que definimos como *clinitaria*, que intenta ser un poco una síntesis de la mirada clínica de sensibilidades comunitarias.

Los equipos de salud de la familia están compuestos por profesionales y por agentes comunitarias de salud que son vecinas contratadas por el Ministerio de Salud. Es un gran paso porque es una de las primeras veces que el Estado paraguayano logra reconocer saberes no profesionalizados, es decir saberes vecinales, populares. Actualmente acompañamos 15 de los 23 equipos de Asunción. Cada equipo acompaña un territorio de 3.500 personas. Paraguay hoy tiene 503 equipos dentro del Ministerio de Salud, y la idea es que eso tenga una cobertura universal de 1.700 equipos. La estrategia de atención primaria de salud es una estrategia que trata de integrar las diferentes redes dentro de la mirada del Ministerio de Salud.

En esta presentación no nos vamos a centrar en el tema de drogas químicas, sino que vamos a tratar de tomar la idea de salud territorial.

Con esta mirada clinitaria tenemos cuatro formas de trabajar; a una le decimos “donde vive la gente”, la idea es hacer clínica desde las situaciones de cotidianidad. Una particularidad de esta cuestión es que siempre está, en la entrevista clínica de salud mental, una agente comunitaria. Una persona nos cuestionaba que nosotros incluyéramos en la entrevista de Psiquiatría, Psi-

ciología, a agentes comunitarias; nos decía que violábamos la privacidad de la gente. Pero en general en estos territorios nosotros no entramos si no es gracias a las agentes comunitarias. Porque son gente que no tiene una cultura profesionalista y es la vecina agente la que abre las puertas.

Otro dispositivo que tenemos, son los “emergentes comunitarios”, que son las situaciones que afectan a una vecindad, más allá de la persona, más allá de la familia. Por ejemplo, una merienda al lado de un arroyo con personas usuarias de chepi¹. Son personas que viven la mitad del tiempo en su casa y la mitad del tiempo en situación de calle, o sea no están totalmente en situación de calle. Entonces este dispositivo trabaja desde la mirada de reducción de daños. Hay un equipo que trabaja, por ejemplo, en el arroyo, y ha desarrollado diferentes abordajes en esta plasticidad que requiere la reducción de daños: el voleyterapia, paseos en motos, articulación con las organizaciones juveniles locales. Una de las cosas interesantes sobre este tema del crack es que, si bien se describe que el período de abstinencia para la gente que está acostumbrada al crack es un período muy precoz, es decir que la gente que ya está en dependencia a la hora ya presenta manifestaciones, en nuestra experiencia los muchachos que salen a dar paseos en motos están seis horas sin manifestaciones de ausencia de crack. Nosotros decimos, entonces, que los textos que hablan de este tipo de cifras tienen también un sesgo de clase. Se estudia menos lo que a los pobres les pasa.

Otros emergentes comunitarios que también trabajamos son el tema de la sobremedicación de sedantes, la salud mental de los docentes, el tema de la violencia machista. Entonces, la idea es complementar la mirada clínica más personal y familiar con estos emergentes que se van viendo en la comunidad.

Al tercer acompañamiento clínico le decimos “destripamientos”. Nos referimos al trabajo de salud mental de los trabajadores de salud. En general tenemos muchísimos problemas de hipertensión, obesidad, diabetes, problemas de pareja, problemas familiares de los trabajadores de salud y las instituciones y sus violencias no están pensadas para tener espacios de reflexión. Más todavía porque el modelo de equipo de salud de la familia une el saber profesional con el saber de las agentes comunitarias, que vienen de las comunidades. Entonces es una colisión de miradas muchas veces. Estas agentes comunitarias que son de la marginalización de Asunción, son gente que son cuarta generación de desempleados, migrantes rurales muchas veces, entonces es la primera vez que en esas familias tienen un sueldo fijo, y por eso tienen grandes problemas con sus parejas, problemas con sus vecinas que compitieron por el lugar y no ganaron. Es una complejidad que requiere una contención particular.

Y la cuarta cuestión del tema de los abordajes clínicos, es la “construcción de poder popular”. No vemos una cuestión de salud mental por fuera de la construcción de organización popular territorial a partir de sus necesidades. Tomemos este ejemplo, le preguntamos una vez a un grupo de adolescentes en una villa en Asunción metropolitana: ¿cuándo se sentían dioses? y ellos

decían: “cogiendo”, “chupando” y “jugando fútbol”. Y nosotros queríamos hablar de leishmaniasis, de rubeola, de difteria. Entonces nos parecía demasiado importante la sensación de divinidad que tiene la gente en las villas para desde ahí construir el acercamiento. Como dice el fraile brasileño Frei Betto: “prefiero equivocarme con los pobres, que acertar sin ellos”. Nuestra mirada tiene que ver un poco con la construcción de sensibilidad popular a partir de ahí, la mirada del proceso.

Ahora les quiero presentar un poco de la teoría desde donde pensamos nosotros. Estas tres preposiciones –desde, con, entre– guían la práctica. Para nosotros es muy importante la referencia real del discurso porque construye el sentido político desde donde uno piensa. Nosotros ponemos mucho énfasis en cómo hacemos lo que hacemos.

Tenemos tres discusiones para la mirada. La primera es sobre el cientifismo. No nos interesa una ciencia de espaldas a la desigualdad social. No nos interesa la producción de conocimiento por fuera de estas referencias. La segunda es sobre el modelo médico hegemónico (Menéndez, 1988), el centramiento de la mirada en el aspecto biológico de los procesos. Y la tercera crítica es el debate de lo manicomial. La idea de lo manicomial para nosotros es una tajante separación entre quiénes definen y quiénes son definidos. Y con tres lógicas: la lógica de estigma, de encierro y de discriminación por clase social.

Estos son los debates que hacen a nuestra mirada, al giro que estamos haciendo: de la pasivización de los sujetos (descalificación, domesticación, alienación); de la neutralidad-objetividad (velamiento de las relaciones de poder); de las jaulas disciplinares (simplismos en lo complejo); del etnocentrismo; del individualismo (¿cómo vamos trascendiendo ese manicomito uno a uno de la consulta?); de la jerarquización de lo racional y lo verbal por encima de lo afectivo y lo corporal; de la falta como centro; de lo no procesual (proyectismo, tallerismo); de la falta de reflexividad sobre nosotros mismos; de la linealidad explicativa y del cinismo/fatalismo. Uno no puede trabajar con quien no cree. Y para creer, hay que entrenar en creer en la gente.

Nosotros tomamos lo comunitario no como un sustantivo sino como una cualidad. Hay un antropólogo simbólico que trabaja la idea de “*communitas*” (Turner, 1969) y esta es nuestra referencia de lo comunitario: “Momentos de interacción social de la vida cotidiana en que se produce un sentimiento de nosotros”. Destacamos el debate de nostridad, que tiene que ver un poco también con lo efímero de lo comunitario que no es una cuestión permanente, se mueve, y se da en las relaciones.

Nuestra idea de salud mental comunitaria es esta. Me gustaría que ustedes puedan pensar un poco en su cotidiano y en donde viven para ver cómo la ubican. Nosotros decimos que un territorio tiende a tener salud mental en la medida en que entre la gente y reflexionando, logran simultáneamente cinco cuestiones: reconocen lo que les pasa, responden a lo que necesitan, disfrutan, exigen sus derechos y trabajan su solidaridad con otras comunidades. Deci-

mos, por ejemplo, que si yo estoy muy feliz porque robaron a dos cuadras de mi casa y no en mi cuadra, nos parece que ahí falta algo. Tenemos severos problemas con el lazo social de desconfianza. Esta lógica de muralla, electrificación de muralla, perro, perro dogo, guardia, guardia que controla al guardia, nos parece que nos está asfixiando y es muy tenebroso.

Entonces, le decimos clinitaria a un modo de acercamiento, vinculación y acompañamiento. Y quiero repetir nuevamente esas tres palabras porque están como intencionadas: acercamiento, vinculación y acompañamiento. Para nosotros la construcción de una mirada “co” es muy definitiva para interpelarnos permanentemente. Entonces estas tres palabras definen un poco nuestra apuesta, centrada en la construcción del vínculo social solidario.

Hay cuatro atravesamientos a la clinitaria, que es un poco lo que marca la mirada. El debate de la transdisciplina, de lo intercultural, lo antimanicomial y la opción popular. Estas son algunas referencias de nuestros sostenes teórico-metodológicos: la antropología social, la investigación la acción participativa, la educación popular, el debate esquizoanalítico², el psicodrama, las redes sociales y la noción de sociedades en movimiento³.

Re-conocer-nos en el derecho a la rareza profesional. De cerca, nadie es normal.

Buenos Aires, 5 de julio de 2011

Notas

¹ N. de la E.: Chepi es uno de los nombres que se le da en las comunidades al crack.

² N. de la E.: La tradición esquizoanalítica es la convergencia de dos pensamientos críticos: el de Freud y el de Marx. Discute con la tradición marxista en torno a la rigidez de las estructuras y discute con la tradición freudiana el tema que el inconsciente no puede estar configurado solamente desde el triángulo edípico. Los autores más referenciales son Gilles Deleuze y Félix Guattari y, de Latinoamérica, Gregorio Barembliitt.

³ N. de la E.: Raúl Zibechi, periodista y escritor uruguayo, trabaja la idea de sociedad en movimiento, lo territorial para la organización popular hoy, desde las experiencias piqueteras, el Movimiento Sin Tierra, el zapatismo, los pueblos originarios, etc.

Referencias

- Menéndez E. (1988). “Modelo Médico Hegemónico y atención primaria”, en *Asociación de médicos residentes del Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez y Comisión Argentina de Residentes, Segundas Jornadas de Atención Primaria de la Salud*. Buenos Aires.
- Turner V. (1969). *El proceso ritual, liminalidad y communitas: modelo y proceso*. Madrid: Taurus.

Frente al “mandato preventivo” que estigmatiza: la responsabilidad de enriquecer nuestras propuestas

Débora Kantor

i

LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN. INVESTIGADORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE ESTADO Y SOCIEDAD. COORDINADORA ACADÉMICA EN LA FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS MULTIDISCIPLINARIOS (CEM).

Voy a presentar primero una secuencia de lo que podríamos denominar “fragmentos de realidad”, en la medida en que son situaciones acontecidas realmente en diferentes ámbitos y citas textuales de diversa índole que circulan en nuestro medio.

Comencemos...

Dice el proyecto institucional de una escuela que se presenta para obtener apoyo financiero en el marco de un concurso convocado por una fundación empresaria: “Se implementarán a contraturno talleres artísticos y de radio, y también actividades deportivas que son muy escasas en nuestra comunidad. Dados los problemas que últimamente se están agravando entre los alumnos, se trabajará fundamentalmente con una metodología preventiva”.

Dijo Juan Carlos Tedesco (exministro de Educación de la Nación): “Desde todos los sectores se reclaman acciones profundas y urgentes para transformar la escuela secundaria. Existe consenso en reconocer que allí no sólo se concentran –agravados– los problemas propios de una educación de mala calidad (abandono, ausentismo, repetición, bajos resultados), sino también todos los fenómenos asociados a la juventud (cultura de nativos digitales por un lado y drogas, violencia y anomia por el otro)” (Tedesco, 2009).

Dijeron Les Luthiers, en clave humorística: “A continuación presentamos la canción *Los jóvenes de hoy en día* [...] para prevenirlos del desenfreno y ayudarlos a corregir el rumbo. [...]. Sexo, orgías, drogas, no distinguen el mal del bien, no les interesa nada, no tienen ideología [...]. Ruido, motos, excesos... porque consumen drogas; bailan hasta el amanecer, porque consumen drogas; van a las discotecas a conocerse, porque consumen drogas; hacen el amor toda la noche, porque consumen drogas. Eh... perdón: ¿qué droga consumen?”.

Dice Rubén Efrón (psicoanalista especializado en adolescencia): “Los jóvenes de un sector amplio y muy humilde de la zona sur de la provincia de Buenos Aires están en la esquina. ¿Qué hacen? ¿Cuál es su actividad? Hablan, toman mate, hablan, también están mucho tiempo en silencio, toman cerveza, pueden fumar un ‘porro’, vuelven a hablar o a quedarse en silencio, pero fundamentalmente, al decir de ellos mismos, no hacen nada, eso, no hacen nada, nunca. No hacen nada todos los días del año. ¿Es esta su especificidad? Se podría decir entonces que la especificidad de la subjetividad de los jóvenes de la esquina es su relación con la nada. [...] Por el conocido fenómeno de la ‘portación de cara’, que en este caso quiere decir pobre y desocupado, la policía los cachea, los hostiga, los provoca, los maltrata. A veces capta a alguno de ellos y lo incorpora a su registro de confidentes, alcahuetes o ladrones a su servicio. Y por supuesto que cuando lo precisa también los mata, con la clásica argumentación: enfrentamiento con delinquentes juveniles y drogadictos. El resultado, muy frecuentemente, es jóvenes aterrorizados encerrados en sus bunkers de soledad, hastío y descreimiento. Hasta que alguna propuesta los conmueve, o un proyecto de campamento –por ejemplo– los convoca. Mientras tanto: no hacen nada” (Efron, 2003).

Lejos de la indignancia y de los “bolsones de pobreza” estructural o post década del noventa, unos adolescentes que viven a mil, con dudas sobre qué hacer de su vida, con miedo a que les roben otra vez, con el temor de no lograr ser exitosos pese a todas las oportunidades que tienen, prueban de todo, mezclan de todo, abusan de bebidas y de previas.

Dijo Bea (alumna de 2º año) en 2009: “A mí me da todo igual, estudiar o no hacer nada. A mí me da igual, seguir o dejar. Yo ya sé que voy a repetir de nuevo. Igual yo estoy cansada de todo. Yo ya le dije a usted: a mi vieja no la aguantó más, en la escuela... ¿para qué? En la villa me tienen podrida, puro bardo. Ayer me agarré con una y casi nos matamos, mire cómo me dejó. Yo le corté la cara también, y le dije que si la veo por ahí la parto. Y si me muero, bueno. Yo le venía a avisar esto, nada más, porque hoy no voy a entrar, tengo que ir a cuidar a mi hermanito porque el novio de mi mamá hoy no puede quedarse: le rompieron los dientes a la mañana y está todo cosido. Ya está ¿total...? a mí no me importa nada”.

Dijo Charly García, en 1983: “Cuando el mundo tira para abajo es mejor no estar atado a nada.”

Dice el documento de un programa público en Educación, de 2009: “Se trata entonces de armar redes y aunar esfuerzos para prevenir el ausentismo escolar”. Se refiere al ausentismo de los alumnos, por supuesto, pese a que el ausentismo docente es uno de los grandes males que aquejan a la escuela secundaria.

Este tipo de situaciones, supuestos y representaciones, crean la zona fértil, el caldo de cultivo para perspectivas y propósitos que dominan la escena en proyectos sociales y educativos: prevenir, prevenir, prevenir. La centralidad que adquiere este mandato hace que los propósitos preventivos se erijan en

motivo, fundamento, contenido o método, de toda propuesta de actividad con adolescentes y jóvenes.

¿Qué quiere decir “metodología preventiva” en un programa de radio o en un taller preventivo, como el de ese proyecto escolar? ¿Por qué en un pueblo donde no hay nada o casi nada, cuando la escuela toma la iniciativa y brinda nuevas oportunidades y experiencias “necesita” enfatizar o argumentar en torno a la prevención?

El mandato que estamos analizando se erige sobre miradas prejuiciosas, estereotipadas y clausurantes sobre la pobreza, sobre los pibes de los márgenes, sobre los jóvenes.

En estos tiempos, los/as adolescentes y jóvenes son percibidos ya no tanto como rebeldes, soñadores o creativos, cuanto como descarriados o peligrosos. En función de tales representaciones, ellos/as podrían ser definidos hoy en día como “esa franja etaria a la que hay que prevenir y de la cual conviene estar prevenidos” (Kantor, 2008).

Es desde ese marco, estrecho e injusto, que a menudo se piensa la prevención dirigida a las nuevas generaciones. Cada época tuvo sus *nuevas adolescencias y juventudes*. Y cada generación dedicó gran parte de sus esfuerzos a (no) entenderlos.

Dice –decía ya en el año 3.000 A.C.– una tablilla babilónica: “La juventud de hoy en día está podrida hasta lo más profundo, es irreligiosa y perezosa, no será jamás como la juventud del pasado y será incapaz de preservar nuestra civilización”.

Como es sabido, es condición de adolescentes y jóvenes resultar extraños para sus mayores; pero ahora, además, suelen ser percibidos como hostiles.

Dice “el Beto”: “Los pibes de ahora son peligrosos, nunca sabés con lo que te vas a encontrar, nosotros por lo menos teníamos códigos, tenemos códigos. Pero ¿matar por una zapatilla?, ¿pegarle a una vieja? [...]”. Beto es un ladrón tradicional, a la clásica. Es notable: los “chorros” también se quejan de los pibes.

En este giro de lo extraño a lo hostil parece residir también algo de las “nuevas” adolescencias y juventudes; o mejor dicho: algo de los “nuevos adultos”.

Conviene señalar que el “mandato preventivo” se dirige a perfiles poblacionales contruidos sobre la base de la imputación anticipada de comportamientos considerados anómalos, y oculta –estadísticas del “riesgo” en mano– la operación política que lo sustenta y lo hace “necesario”. En este marco, la lógica de la prevención no advierte causas ni condiciones ni contextos (Núñez, 2003).

Omite referencias a “zonas liberadas” y a circuitos de distribución y comercialización de sustancias ilegales, o a la sociedad híper medicalizada: “sólo hay jóvenes que se dan con todo”. Invisibiliza el desempleo, la exclusión, la fragmentación en el acceso a bienes materiales y simbólicos: “sólo hay pibes dispuestos a matar por un celular y a morir por unas Nike”. Silencia experiencias y horizontes de precariedad: “sólo hay jóvenes que no se involucran en

la construcción de un proyecto de vida”. Evade toda referencia a legalidades burladas, a derechos vulnerados: “sólo hay adolescentes que no respetan normas ni autoridades”.

La proliferación discursiva en torno al adolescente violento oculta la realidad del adolescente violentado. Al respecto dijo el poeta y dramaturgo Bertold Brecht, en 1940: “Llaman violento al río impetuoso, pero a las orillas que lo comprimen nadie las llama violentas”. Y dijo también María Elena Walsh, en 1970: “Primero invento pobres y enfermos, luego regalo el hospital. Jugamos en el mundo, mientras el diablo no está”.

Así, ciertas ideas y prácticas en torno a la prevención hacen que esta se dirija y se focalice en los pibes, sobre la base de diagnósticos y definiciones del riesgo que no consideran hábitos, consumos y mensajes enfermos y enfermantes, de circulación legal y admitida.

Los espacios de trabajo en los territorios tienen en este escenario una tarea y una potencialidad de proporciones. Para llevarla a cabo, propongo prevenirnos de cierta mirada preventiva y hacer el ejercicio permanente de preguntarnos desde el punto de vista de las pibas y los pibes: “¿Qué ves cuando me ves?”, como canta Divididos. Una excepción que confirma la regla, una expresión más de la predicción estadística, un caso... O una persona que sufre y (en) un contexto que agobia; sea el de la vida precaria y desprotegida, o el de la vida confortable y desorientada.

Destaquemos entonces que si chicos, adolescentes y jóvenes deben contar con información, con actividades expresivas, con opciones deportivas, con educación sexual, etc. es porque tienen derecho a ello. Porque esos espacios, propuestas, oportunidades y experiencias son claves para sus vidas actuales, para sus búsquedas y para sus proyectos, y no para evitar peligros, para neutralizar riesgos personales y sociales o para disminuir la inseguridad ciudadana. Y si ellos tienen derechos, los adultos tenemos responsabilidades y el Estado tiene obligaciones. Responsable remite a responder, a poder dar respuesta.

La respuesta es la apuesta y la propuesta. Responder es enriquecer el repertorio de nuestra oferta, construir y sostener espacios de diálogo genuino para operar desde allí en un sentido favorable a vidas plenas, absteniéndonos de la respuesta moralizante o punitiva. Lo que tenemos frente a los pibes es una responsabilidad generacional, política, ética, no una superioridad moral ni una prerrogativa.

Es un deber estar allí de modo tal que sea posible constituirnos en referentes de chicos y chicas que atraviesan situaciones de dificultad, en tiempos inciertos y sobre todo injustos. ¿Qué esperan de nosotros? ¿De qué les podemos servir... teniendo en cuenta que estamos aquí para educarlos? Seamos o no docentes o educadores de formación y de profesión: estamos aquí para educarlos.

La adolescencia, en toda circunstancia, confunde, entusiasma y duele. Duele descubrirse potente y vulnerable. Duele en el living confortable y en la vivienda precaria. Y el dolor a menudo, cada vez más, toma cuerpo, se hace carne, merodea el riesgo y se tutea con la muerte. No atenuaremos esos

dolores con la sola exhortación al “no lo hagas”. Sobre todo mientras Nike o Adidas continúen siendo tan claros y eficaces con sus mensajes: “Just do it”, “Impossible is nothing”.

Veamos lo que dice Ema, madre de Manuel, que sólo sueña con comprarse pilchas y zapatillas nuevas, y malvende su ropa en inconfesables transacciones que aprendió a realizar para conseguir algo de dinero. Ema dice que está cansada de la conducta de su hijo: desaparece de la casa por varios días, está llevando por mal camino a su hermano menor, le hace perder a ella días de trabajo por los problemas que tiene en la escuela y en la calle, se junta con lo peor del barrio, etc. Ella ya no sabe que hacer y acusa: “En la villa todos saben quienes comercian paco; la policía para en la puerta del local donde se lo venden a los pibes. Y ustedes lo consienten mucho, profesora. Yo también le tuve paciencia, pero ahora decidí que lo voy a curar a los golpes, como se hacía antes”. Cuenta que el día anterior empezó a darle varillazos a Manuel, “para que aprenda de una vez por todas”. Está cansada de comprarle las cosas que pide, sobre todo zapatillas, y eso que le viene comprando las de verdad, las caras, no las truchas sino las originales. Inclusive, dice, “cuando él hace una changa se gasta la ganancia en eso, ya no se conforma con las que se consiguen en la feria”. Dice que le pegó “para que tenga” y mientras cuenta sacude su brazo con fuerza como si tuviera a Manuel delante suyo: “¡Tomá!, ¡esta por las Nike que vendiste, esta por las Adidas que le sacaste a tu hermano, esta por la remera Puma que te robaron, esta por la gorra Lacoste que embargaste!”. El relato de Ema posee una estructura y una cadencia elocuente: cada frase un varillazo, cada varillazo una marca, cada marca más furia, cuanta más furia más lágrimas.

No son *aquellos* sectores populares, son estos excluidos. No son *aquellos* pobres, los del ascenso social; son estos jóvenes, los de teléfonos celulares y carros cartoneros. No son aquellas familias humildes y trabajadoras, son estos padres marginalizados, desorientados, devastados.

Sobre ellos recae también el último slogan espeluznante de Nike: “Elegí tu arma”. Una frase sin atenuantes, escrita en las vidrieras con letras enormes para exhibir detrás de ella los nuevos botines de fútbol de alta gama. La instalación impecable y obscena no parece alarmar a vecinos, poderes públicos y medios de comunicación, que en cambio sí están saturados de quejas y de noticias sobre “pibes chorros” que salen “de caño” con sus “llantas” de última generación (Kantor, 2010).

En tiempos de primacía del mercado sobre las expectativas de consumo de todos –pero en especial de adolescentes y jóvenes– y en tiempos de debate acerca de la edad de imputabilidad de los menores, cabe preguntarnos: ¿qué edad tendrán los inimputables gerentes de marketing y los publicistas de esa empresa? ¿Y qué edad tendrán quienes les venden o les alquilan las armas de verdad a los pibes para que consigan –entre otras cosas, si no lo logran por otros medios– las zapatillas que se promocionan bajo aquel lema violento e inescrupuloso?

Es en este marco que propongo prevenirnos del “mandato preventivo” que sólo ve chicos en problemas, chicos que causan problemas y que no analiza problemas en contexto. Ese mandato que posiciona al adulto en tanto prevenitor, rescatador, evitador, devalúa su lugar de ofertador de propuestas identitarias diversas y valiosas, es decir: el lugar de promotor de prácticas que operen en adolescentes y jóvenes en sentido contrario a la devastación de sus vidas.

Insisto entonces: no es que no haya problemas, no es que no sea necesario prevenir, el asunto es qué estamos “metiendo adentro” (adentro nuestro, adentro de los pibes, adentro de las escenas cotidianas, de las actividades) cuando hablamos y hacemos prevención... Son las prácticas de cuidado, de acompañamiento, de reconocimiento y de reparo las que previenen aquello que muchas veces –aunque no siempre– es necesario y posible prevenir en contextos particulares. Y como es necesario prevenir, tomo lo que acerca del “deber” dice el filósofo Zizek: “‘Debo’ no es algo que ‘deberíamos hacer’, como un ideal por el que nos esforzamos, sino algo que no podemos evitar, dado que no podemos hacerlo de otra manera” (Zizek, 2005: 189).

Entonces, en un contexto que arrastra profundas desigualdades e injusticias, que se presenta cargado de estigmatizaciones e hipocresía, frente a tanta experiencia y profecía de fracaso, frente a tantas vidas dañadas, y a sabiendas de que los datos duros del origen definen en gran medida lugares sociales para cada quién: intervenir, actuar en el barrio, educar en la escuela o en la esquina, alude cada vez más al trabajo y al obstinado desafío de propiciar antidesistinos. Como señala la pedagoga Graciela Frigerio: “Los bordes pueden ser el comienzo de un espacio” (Frigerio, 2003).

Bibliografía

- Efron, Rubén (2003). “Arbitrariedades punitivas. Subjetividad de la esquina”, en Graciela Frigerio y Gabriela Diker (comps.), *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino*. Buenos Aires: cem/Noveduc.
- Frigerio, Graciela (2003). “Hacer del borde el comienzo de un espacio”, en Graciela Frigerio y Gabriela Diker (comps.), *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino*. Buenos Aires: cem/Noveduc.
- Kantor, Débora (2008), *Variaciones para educar adolescentes y jóvenes*. Buenos Aires: Del Estante.
- Kantor, Débora (2010). “Al pie de la letra”, en www.revistalattia.com.ar, N° 3.
- Núñez, Violeta (2003). “Infancia y menores: el lugar de la educación frente a la asignación social de los sentidos”, en Graciela Frigerio y Gabriela Diker (comps.), *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino*. Buenos Aires: cem/Noveduc.
- Tedesco, Juan Carlos (2009). “La nueva escuela secundaria”, en *Página/12*, 23 de septiembre.
- Zizek, Slavoj (2005), *La suspensión política de la ética*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

El territorio como encuentro de actores

Débora Danielli

i LICENCIADA EN PSICOLOGÍA POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN ERA DIRECTORA DE SALUD MENTAL EN LA SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO.

Me parece fundamental, en primer lugar, aclarar cómo pensamos nosotros el problema del consumo, teniendo en cuenta que cada vez que hablamos de un problema, en este caso el problema del consumo nocivo de sustancias, estamos haciendo una construcción de ese problema, y que de la construcción que hagamos va a depender qué cosa queramos o intentemos hacer al respecto, y de qué manera pensamos que podemos hacer algo con eso.

Y en este punto, nosotros entendemos que cargamos con los resabios de la historia, del lugar que han ocupado las drogas en la historia argentina de la dictadura en adelante, al constituirse como uno de los tantos enemigos a combatir. Esto constituye una marca que aún hoy encontramos en todos los procesos que queramos transformar. Pensar que la sustancia puede ser culpable de lo que le pase una persona, no sólo de la relación que tenga con el consumo, es una lógica que intentamos subvertir, pensando que es prácticamente al revés. El lugar que ocupa la sustancia en la vida de una persona, en la vida de un grupo, en la vida de un barrio, en la vida de un pueblo, siempre depende de coordenadas subjetivas, sociales, políticas, históricas. Y es desde ahí desde donde tenemos que pensar qué hacemos con eso. Poder revertir que no se trata de un objeto que decide la vida de alguien, aún hoy es un debate que tenemos todo el tiempo. Sigue siendo un debate a la hora de pensar las intervenciones, los modos de construir las estrategias.

Porque lo más peligroso es de qué modo las sustancias o el problema del consumo queda coagulando toda una serie de problemas a veces de mucha mayor gravedad que lo que una sustancia puede causar en la salud de una persona. En el marco del tratamiento que se le ha dado en este último tiempo, la sustancia queda anulando cuestiones de poder, cuestiones de sinsentido, cuestiones de

ausencia de ideales políticos, ausencia de valores que tengan que ver con el deseo y el sentido de la vida, ausencia de capacidad de decidir cada uno sobre su vida, de capacidad de ejercer el derecho, de capacidad de elegir; todo esto suele quedar coagulado tras el problema del consumo de sustancias.

En términos de procesos de gestión, y de transformación de la asistencia en particular, nosotros aprovechamos a conciencia el marco jurídico de la Ley Nacional de Salud Mental. Es muy importante, porque previamente el único marco jurídico que teníamos para el problema del consumo era en el ámbito penal y no había nada que tuviera que ver con lo asistencial. Al respecto, me parecen muy importantes las cuestiones que tienen que ver con la ética, la técnica y la política. Por ejemplo, el ubicar al problema de las adicciones como problema en salud mental y, por lo tanto, enmarcarlo en la perspectiva de salud. Por otro lado, pensar que la salud mental de una sociedad tiene relación con el ejercicio de los derechos humanos. Pensar que no está permitido confundir un rasgo patológico con la identidad de una persona, como se hace todo el tiempo cuando se nombra al adicto como algo que lo define. Y por otro lado, lo que tiene que ver con acortar o intentar discernir legalmente en qué exclusivas situaciones un equipo técnico tiene la posibilidad de decidir por la vida de otra persona. Esto en la ley queda muy claro y también se cruza con la Ley de Derechos del Paciente, que plantea que toda persona está en condición de decidir aceptar tratamiento o no para cualquier problema de salud, salvo cuando es un problema de salud de orden público.

La Secretaría de Salud Pública dirige específicamente su intervención a la población en condiciones de mayor exclusión de la ciudad de Rosario. Está dirigida prioritariamente a la población de la ciudad periférica, que no tiene cobertura social y que carece del ejercicio de toda una serie de derechos posibles. Desde ahí, pensamos dos grandes ejes para dar las discusiones y los intentos de transformación del abordaje público. Uno, en lo que tiene que ver con el proceso de sanitizar al máximo posible desde la asistencia estatal los problemas de consumo excesivo, al igual que el resto de los problemas de salud. En este sentido, la Secretaría de Salud tiene una intervención específica en organizar procesos de atención que incluyan el abordaje de los problemas de consumo, a través de capacitaciones, de discusión de casos clínicos, de reforzar las guardias, de organizar procesos de atención, de deshabitación en los hospitales generales. También transformando de algún modo las relaciones con las asociaciones civiles con las que el Estado puede trabajar, también tratando de transformar este resabio donde el único lugar que tenían las ONG era quedar a cargo del saber y de la tercerización de la intervención, y pensar con cuáles podemos articular procesos de atención sin por eso des-responsabilizar al Estado de la asistencia de la población de Rosario.

Por otro lado, aquellas intervenciones que abonan o generan sentido de la vida y que afectan a otras áreas estatales. En este último tiempo, ha habido una priorización de los lugares con más complicaciones en términos de juventud

en situación de vulneración de derechos, problemas de consumo, circuitos delictivos, donde se ha hecho un intento de fortalecer actividades culturales, educativas, de capacitación, con una remuneración interesante, y podemos comprobar los efectos cuando se fortalecen aquellas intervenciones, prácticas o actividades que generan lazo social, sentido de vida, sentido de pertenencia, sentido de inclusión.

Todo esto se juega en los territorios. Rosario tiene una organización distrital, el sistema sanitario está distritalizado. Y a su vez, las distintas áreas que intervienen en este tipo de actividades también están organizadas por distrito. Esto hace que en cada territorio se encuentran actores de distintas áreas estatales y no estatales, que portan a su vez distintos modos de pensar el problema. Entonces, cada vez que nos encontramos en un territorio, nos encontramos con toda esta diversidad, lo cual es el mayor desafío, porque lo que se juega en la intersectorialidad, veladamente, es que todo el tiempo nos estamos disputando de qué modo construimos este problema y cuál es la versión instituida o la que más poder adquiere. Yo diría que lo que un territorio permite es que estos actores permanezcan, encontrándose, discutiendo, pero teniendo en claro que cada uno tiene intereses diferentes, cada uno tiene una manera diferente de construir al otro, cada uno tiene una manera diferente de considerar un sujeto público, de qué se trata este sujeto público en nuestra época y en nuestra sociedad.

Me parece muy importante que nos reunamos a hablar de los problemas de consumo solamente si esto nos permite hablar de la vida y no hablar exclusivamente del problema del consumo. Cada vez que indagamos en la vida de una persona, en la vida de un barrio, en la vida de un grupo de jóvenes, el entramado que aparece es mucho más que la relación con una sustancia. En todo caso, lo que no tenemos que olvidar es que este entramado incluye una historia subjetiva, y además incluye mafia, incluye armas, incluye disputas de poder; no podemos correr el riesgo de coagular en la sustancia todo ese entramado a la hora de pensar las intervenciones. Por eso considero que las intervenciones tienen que tener en cuenta lo singular, lo particular y lo universal, o dicho de otro modo, lo clínico, lo político y lo social. Y en este sentido, cada vez que nos enfrentamos a una persona tendríamos que pensar cuál será la mejor estrategia para ayudarla, cuáles son las condiciones en la vida de esta persona que le están impidiendo elegir, que le están impidiendo desplegar su libertad, que le están impidiendo acceder a un disfrute de la vida. Y la sustancia va a cobrar el lugar que tenga que cobrar, pero no puede ser nuestro eje principal a la hora de pensar una intervención.

El lugar que tiene la sustancia en nuestra sociedad nos muestra algo del fracaso del contrato social, pero no lo constituye, solamente lo muestra. Entonces, lo que propongo es dejar de pensar en un mosaico donde coexisten todas las variables de cómo pensamos el problema del consumo y hagamos un caleidoscopio que se va moviendo y en el que nunca alguien tiene la última

palabra. El territorio permite justamente este movimiento, este encuentro de actores que piensan diferente pero que pueden ponerse de acuerdo y generar estrategias en común.

Buenos Aires, 29 de agosto de 2013

La condición socio-sanitaria actual frente a una nueva política de drogas

Carina Stehlik

i LICENCIADA EN TRABAJO SOCIAL. MIEMBRO DEL CONSEJO ASESOR DE ADICCIONES DE MENDOZA, DE 2006 A 2011. AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN ERA DIRECTORA DEL PLAN PROVINCIAL DE ADICCIONES, PERTENECIENTE A LA DIRECCIÓN DE SALUD MENTAL DEL MINISTERIO DE SALUD DE MENDOZA.

Frente a la imperiosa necesidad de cambios estructurales del orden jurídico y del orden de la intervención respecto del consumo problemático de drogas, el sistema sanitario de Mendoza posee ciertos avances en relación a sus procesos históricos. Asimismo presenta determinadas dificultades que aún se sostienen y que representan un obstáculo a la hora de dimensionar y enfrentar la magnitud de los cambios que inexorablemente se aproximan desde lo formal, ya que desde la vida cotidiana de las personas, familias y comunidades son parte de una realidad.

Desde la envergadura del Plan Provincial de Adicciones podemos decir que posee su constitución mediante una ley provincial como organismo público, que lleva un proceso de cinco gestiones consecutivas que ha permitido ir construyendo, más allá de las diferentes políticas de turno, una identidad y un posicionamiento frente a la política pública general. A partir del año 2010 pasó a formar parte de la Dirección General de Salud Mental, situación que acota un largo proceso de tensiones y discusiones en relación a la dependencia que debe tener el organismo que se aboque al trabajo en adicciones. Una situación que mejoró notablemente la accesibilidad a dispositivos ambulatorios fue la constitución de nueve Centros Preventivos Asistenciales en Adicciones (CPA) geo-referenciados en toda la provincia, hecho que se consolidó entre 2009 y 2011. Indudablemente esto incrementó el número de consultas, lo que permitió un mejor diagnóstico en torno a las condiciones de las realidades locales y que, por ende, surgieran nuevas necesidades y planteos en relación a la solvencia de los dispositivos y de las redes en materia de consumo problemático.

En este sentido, se evidencian límites en la intervención y desborde por las condiciones sociales que involucran a las diferentes situaciones problemáticas. Todo ello requiere un replanteo gradual y progresivo en relación a la variedad de servicios que ofrece el sistema de salud, a la real articulación entre las redes públicas y privadas existentes, y a las dificultades que presentan las contradicciones conceptuales que poseen las instituciones, sus referentes y los equipos técnicos en relación a la mirada sobre la temática y las formas de intervención que se implementan. Coexisten lógicas y posicionamientos que se han ido naturalizando y no se han replanteado las representaciones sociales que fundan tales marcos ideológicos. Por lo que circulan nociones de conceptualizaciones de adictos a quienes no lo son, la idea de que la problemática es materia sólo de especialistas, la derivación compulsiva ante la detección de la más mínima situación de consumo, sostener la internación en comunidades terapéuticas como alternativa primordial, entre otros ejemplos.

Frente a estas dificultades ideológico-conceptuales, el Plan Provincial de Adicciones ha comenzado a implementar diferentes formaciones direccionadas a todos los niveles asistenciales del sistema de salud. En primer término, se realizaron encuentros formativos con los equipos técnicos del Sistema de Atención Primaria, que involucra a profesionales de Centros de Salud y Centros de Integración Comunitaria, a los empleados de la Obra Social de Empleados Públicos (OSEP), a los equipos de la Dirección de Niñez y Familia (DINAF), que cuenta con hogares para niñas, niños y adolescentes, y desde donde se ejecutan el mayor número de internaciones a Casa del Sur, en la provincia de Buenos Aires. El replanteo que surge de esta situación es el criterio y el modo en el que compulsivamente se han llevado a cabo estas internaciones, donde no ha primado un criterio de salud mental, y se ha utilizado como recurso frente a situaciones severas de tipo social. La provincia no cuenta con este dispositivo a nivel público ni privado, por lo que ha sido necesario no sólo la implementación de espacios formativos, sino también gestionar diferentes articulaciones entre Desarrollo Social y Salud Mental junto al Plan de Adicciones, a fin de comenzar a protocolizar las intervenciones y delimitar las incumbencias institucionales para determinar el tipo de dispositivo requerido a cada situación-problema que sean detectados dentro de la DINAF. Por otra parte, son claras las dificultades que se presentan a la hora de derivar a dispositivos fuera de la provincia. Estas situaciones distancian al joven de su familia y de su contexto e impiden el proceso de inclusión social progresivo. La experiencia indica que en el retorno de estos jóvenes a sus lugares de vida, de no existir un seguimiento serio que referencie a la familia y al joven a un dispositivo ambulatorio que dé continuidad a un abordaje comunitario, sistemáticamente se produce un mecanismo de repitencia de situaciones con un agotamiento de los recursos disponibles, que refuerza además la connotación negativa sobre las personas que son asistidas.

En relación al sector privado, existe un sistema de becas sostenidas por el Estado hacia aquellas instituciones privadas que brindan servicios de inter-

nación en comunidad terapéutica y tratamientos intensivos que no existen aún en la red estatal. Estas becas son otorgadas a aquellas personas que son evaluadas desde los CPA y que requieren este tipo de dispositivo. Si bien estas instituciones (que son dos) han dado una respuesta satisfactoria en Mendoza, no son suficientes para responder a los requerimientos de las diferentes situaciones-problemas que se presentan. Complejidades del orden de las patologías duales, ya sean entendidas estas como problemas psiquiátricos con base en el consumo de sustancias, o trastornos conductuales severos con consumo, pacientes crónicos, mujeres, adolescentes, requieren crear y recrear dispositivos que se constituyan sobre la base de la implementación de la estrategia de reducción de daños, muy poco trabajada tanto desde lo público como desde lo privado, la formación e intervención desde la perspectiva de género, la profundización de las intervenciones comunitarias, entre otras.

Por otra parte, y como otro aspecto relevante, podemos destacar el esfuerzo sostenido que implica generar articulaciones entre todos los niveles de atención. En lo que a la red hospitalaria se refiere, desde la Dirección de Salud Mental se ha instituido la política de abrir camas en hospitales generales para personas con dificultades de salud mental que requieran una internación, y entre ellos se incluye la estabilización clínica de pacientes que necesitan desintoxicación. El procedimiento determina que luego puedan ser derivados a hospitales monovalentes o a los centros asistenciales ambulatorios, según cada situación. Esta articulación es tan necesaria como dificultosa en sí misma, ya que arrastra años de intervenciones de exclusión, de no involucramiento por parte de algunas instituciones, de la creencia de que las intoxicaciones no representan su objeto de intervención. Realidad esta que precisa una constante redefinición y posicionamiento de la política en este sentido por parte de las autoridades comprometidas, y un fluido contacto entre los profesionales que intervienen cotidianamente en guardias, servicios de internación, consultorios externos de hospitales generales y monovalentes, y dispositivos ambulatorios.

En lo que respecta a la respuesta que brindan los CPA existentes en la provincia, como se mencionara anteriormente, han resultado un avance significativo en la accesibilidad a los servicios asistenciales, ya que se encuentran referenciados a zonas geográficamente cercanas. Se trabaja bajo una modalidad interdisciplinaria con equipos constituidos por trabajadores sociales, psicólogos, médicos psiquiatras y operadores. Se atienden situaciones de abuso y dependencia. Desde hace tres años se implementó el consentimiento informado como parte obligada del proceso de admisión. En la población comprendida entre los 14 y los 21 años firma el adolescente el consentimiento como también el familiar adulto que lo acompaña y el equipo técnico, donde se explicita la propuesta acordada y el compromiso de las partes en dar cumplimiento a la misma. Si bien, como se dijera precedentemente, los CPA se encuentran geo-referenciados, pero han sido planteados para cubrir zonas diversas de un mismo departamento o de dos o tres departamentos, situación que dificulta

el anclaje focal en una determinada comunidad. Se recibe población de diferentes barrios, con distintas realidades sociales, culturales y económicas, por lo que abrir el juego a un trabajo comunitario se torna complejo. Por ende, la intervención en red con los centros de salud, centros de integración comunitaria, escuelas, organizaciones barriales, programas específicos de los municipios resulta una estrategia posible para poder armar propuestas terapéuticas acordes a la realidad de las personas usuarias y las de sus familias. De este modo se favorecen los procesos de inclusión social como base fundamental en lo que a restitución de derechos respecta.

A partir de este año se ha estipulado que todos los CPA desarrollen un proyecto estratégico de prevención en comunidad, ya sea en consideración del barrio de mayor proximidad o aquel que posee más población que consulta, o donde las organizaciones barriales estén requiriendo alguna intervención particular. Este lineamiento ha permitido estimular proyectos que ya venían gestándose, crear nuevas articulaciones, lograr una mayor inserción de los centros en relación a ciertos sectores comunitarios, y básicamente trasladar cierto tiempo del recurso humano desde una labor puramente asistencial clínica institucional a intervenciones preventivo-comunitarias.

Cabe el interrogante, entonces, sobre la integralidad de los tratamientos: ¿cómo el sistema sanitario instrumenta mecanismos para intervenir no sólo desde el sector salud?, ¿se requiere consolidar un objeto de intervención conjunta con otros sectores involucrados frente a la vulnerabilidad social de determinadas personas y sus familias? La condición de un adolescente usuario de inhalantes, sin contención en su contexto por parte de las instituciones fundamentales, como lo son la familia y la escuela, determina una fragilidad social que va más allá del consumo en sí y que requiere de intervenciones intersectoriales en la búsqueda de alternativas. En la provincia se han logrado determinados convenios, fundamentalmente con municipios, para que en el marco de la mutua cooperación se instrumenten acciones para la creación de dispositivos ambulatorios en cada zona. Además, este involucramiento objetiva la posibilidad ofrecer los servicios y programas municipales a disposición para la consolidación de instancias reales de fortalecimiento del lazo social.

Por último, una política integral que se sostenga en el universalismo, como el derecho de todos a una atención adecuada pertinente a su condición, no excluye una mirada a la diversidad, y en lo diverso se ubica la consideración de grupos de mayor vulnerabilidad social, los adolescentes como sector de marcada incriminación en lo que a la problemática de consumo se refiere, las mujeres que por razones de índole moral, cultural, consultan significativamente menos en comparación con el género masculino.

En este sentido, el giro que la temática viene incurriendo a partir de la firme propuesta de despenalización para consumo personal, ha movilizó al sector sanitario a replantearse su función, las posibilidades reales de respuesta que posee, a proponerse nuevos desafíos que sin lugar a dudas son netamente

superadores de las eternas y etéreas discusiones acerca del alcance de su rol en el tema del consumo problemático. A abrir un fuerte debate en relación a que la especificidad requiere variabilidad de oferta de servicios para problemas cada vez más dinámicos y complejos.

Buenos Aires, 7 de junio de 2012

Abordaje del abuso de sustancias y adicciones en el sistema público de salud de la provincia de Río Negro

María Vanda Ianowski

i

SOCIÓLOGA POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN ERA JEFA DEL DEPARTAMENTO PROVINCIAL DE SALUD MENTAL DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO.

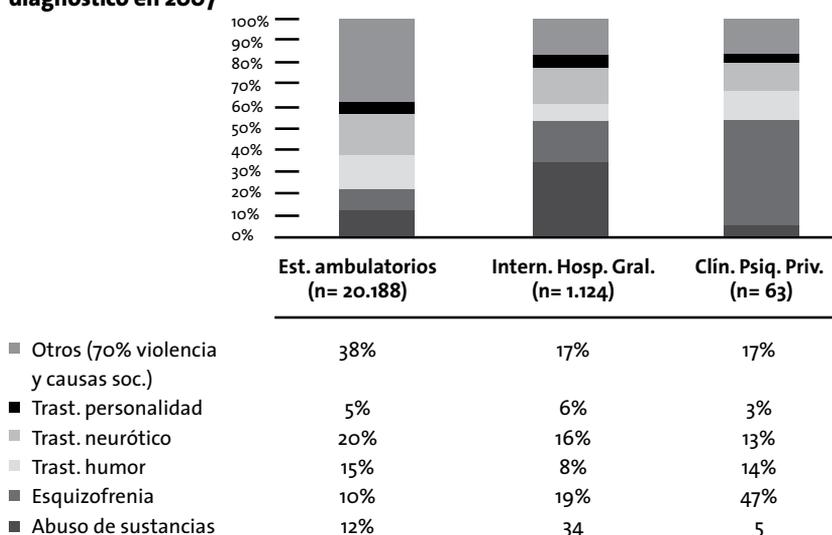
El sistema público de salud está bastante desarrollado en la provincia de Río Negro. Es el principal prestador de la provincia y el único existente en la mayoría de las localidades. Tiene una buena cobertura territorial. Hay algunos indicadores que son propios de las evaluaciones de los sistemas de salud mental, como que el 100% de los establecimientos del sistema público cuenta con acceso a psicofármacos, que si bien no es el centro, es indicador de que hay un trabajo de accesibilidad a los tratamientos para los usuarios.

El Programa de Salud Mental Comunitaria viene desarrollándose hace ya más de 25 años en la provincia de Río Negro y cubre el 74% de la red sanitaria pública. Los abordajes son integrales, parten de la concepción de la salud mental comunitaria y la concepción biopsicosocial de las personas, y entendiendo que todo sufrimiento es un sufrimiento dentro del entramado social, y eso es lo que hay que trabajar.

Todos los servicios de salud mental que están en hospitales generales hacen atención en crisis. El 99% de los hospitales tiene servicio de salud mental. La internación es el último recurso terapéutico; hay guardia las 24 horas, lo que es muy importante porque permite la atención en crisis de las situaciones más graves. También, y es propio de la salud mental comunitaria, se desarrolla la atención territorial en centros de salud con presencia en las redes barriales. Es fundamental también la integración con el resto del equipo de salud, sobre todo médicos generalistas y agentes sanitarios.

Históricamente trabajamos las adicciones dentro de los servicios de salud mental. La principal adicción que se trabaja, que es también la principal adicción a nivel epidemiológico, es el alcoholismo. Algunos datos muy interesantes de la OPS plantean que, en realidad, uno de los primeros problemas para la salud pública es el abuso de alcohol, no el alcoholismo. Pero siempre se trabajó desde los servicios de salud mental. En los servicios de salud mental, en Río Negro durante el año 2007, el 12% de las personas atendidas en dispositivos ambulatorios fue por abuso de sustancias y el 34% de las personas internadas fue también a causa de abuso de sustancias (Gráfico 1).

Gráfico 1. Usuarios atendidos en establecimientos de salud mental según el diagnóstico en 2007



En 2009 fue un poco más alto el porcentaje (38%) de las internaciones por abuso de sustancias en los hospitales generales de la provincia y la principal causa dentro de estas internaciones fue por trastornos relacionados con abuso de alcohol o alcoholismo. Sólo un 3,2% de esas internaciones fueron por sustancias ilegales.

El escenario se nos complica desde hace algunos años y la respuesta de los servicios de salud mental no resulta ya suficiente.

En cuanto a la demanda, percibimos que empieza a haber muchas situaciones de consumo problemático de sustancias que no se llegan a articular como demanda. Posicionándonos desde el sistema de salud mental, ¿qué evaluación hacemos de la situación? Hay mucha situación que no es demanda. Es paradigmático, pero los chicos que se “bolsean” en las escaleras de los barrios no llegan como demanda ni siquiera al centro de salud que está en la esquina. Otra situación relacionada a la demanda es el aumento de diagnósticos de patologías duales. Patologías duales se llama, desde la psiquiatría y la psicología, a los trastornos mentales graves, severos, junto con abuso o consumo problemático

de sustancias. Nos empiezan a llegar más personas con esos diagnósticos. Empieza también a haber un incremento de episodios de psicosis posconsumo. Y también, tanto desde los servicios de salud mental como desde la propia comunidad, las familias y también el Poder Judicial, nos empieza a llegar mucha demanda de internaciones en comunidades terapéuticas. Muchas de ellas internaciones involuntarias. A su vez, está presente la representación social que liga juventud, drogas, violencia y la presión social que hay para elaborar propuestas específicas para el tema de adicciones. Todo el mundo quiere un centro, quiere un lugar, quiere un espacio. Presión social que por supuesto es transmitida a los niveles políticos, y desde los niveles políticos a los niveles técnicos.

¿Cuáles son las respuestas del Estado frente a esto? La judicialización y la patologización de personas en estado de vulnerabilidad. A esa persona le pasan mil cosas, pero el problema que llega es que consume. Se observa una desarticulación del Estado entre sí, entre los ministerios, entre sus diferentes niveles y del Estado con las organizaciones civiles, lo que dificulta elaborar abordajes institucionales. Esto genera, en nuestro caso, un proceso de asistencialización de los servicios de salud mental, sobre todo de los hospitales con mayor complejidad. A pesar de que estamos con una ley de larga data¹, a pesar de la Ley Nacional de Salud Mental, a pesar de nuestros esfuerzos por trabajar y sostener un modelo de salud mental comunitario, en muchos lugares se hace y en algunos lugares es muy difícil. Los servicios, naturalmente también por el paso del tiempo, se van institucionalizando hacia el hospital y la dinámica propia de esa institución que es la asistencia y no el trabajo comunitario. Eso ha pasado sobre todo en los hospitales de mayor complejidad en las ciudades más grandes, que reciben más demanda también.

Por otro lado, empezó a pasar que los servicios de salud mental planteaban que había situaciones con las cuales ellos no podían, que no tenían herramientas, que nos les correspondían. Porque hay un trabajo de muchos años con el típico alcohólico, el señor grande que es alcohólico de toda su vida, que es pacífico. Pero llega uno que es conflictivo, que es más joven, que consume muchas cosas, que no se encuadra en la institución; y no podían con eso. Entonces nos planteamos la necesidad de nuevas estrategias y de ver cómo replantear esta división del Estado entre Desarrollo Social, que en nuestra provincia se llama Familia, y Salud, Educación, que evidentemente no encuadra con las estrategias que tenemos que trabajar.

Propusimos entonces el “Plan provincial de prevención, atención y rehabilitación de personas con problemas de abuso de sustancias y adicción”, con el propósito de crear un sistema de atención articulado e integral enmarcado en las leyes nacionales y provinciales vigentes desde un modelo comunitario de reducción del daño, que brindara cobertura universal, desde un abordaje integral interdisciplinario, interinstitucional e intersectorial, con el objetivo de potenciar las políticas sociales tendientes a resolver la problemática de la exclusión social.

El Plan se basa en cuatro principios rectores. El primero es la participación social, entendiendo la salud como construcción comunitaria. El segundo es

la intersectorialidad, que define un abordaje intersectorial y multidisciplinar para optimizar esfuerzos y recursos. El tercero es la integralidad del abordaje, desde una concepción biopsicosocial de las personas, y el cuarto principio es la equidad que delimita políticas sociales que promueven la accesibilidad de los sectores más vulnerables y el ejercicio de sus derechos.

Para plantear esta estructura organizativa hubo un trabajo muy intenso con legisladores, se promulgó la Ley 4508 que crea el Consejo Provincial de Prevención y Asistencia del Abuso de Sustancias y Adicciones, coordinado por el Ministerio de Salud e integrado por Familia, Educación, Salud, Ministerio de Gobierno, Legislatura, el Consejo de los Niños, Niñas y Adolescentes, y ONG. A la vez, un equipo provincial técnico también interministerial, de Familia y de Salud. Esto nos ha costado todo un año de trabajo porque cada ministerio tiene su dinámica, tiene su lógica, tiene su marco conceptual, tiene sus respuestas, y tiene sus propias características para la exclusión de las personas, además de algunas para la inclusión. Lo que también estamos percibiendo es que reina la expulsión, lamentablemente eso es lo que está pasando en muchas de las instituciones. A nivel provincial entonces es esa estructura.

Tanto Educación como Familia y Salud Mental, tenemos coordinaciones zonales. Entonces, a nivel local propusimos un equipo interinstitucional, con recursos del Ministerio de Familia, de Salud, de Educación y recursos de cada Municipio. A la vez que, organizativamente, es interministerial e intersectorial, articula con la idea de retransformar también la demanda, por eso se realiza un diagnóstico de vulnerabilidad psicosocial. Proponemos sacar del centro al consumo de sustancias, ver la vida y el contexto de esas personas, y qué significado tiene el consumo en ese contexto, y trabajar sobre la integralidad de la vida, no sobre un síntoma. Eso es particularmente importante en el caso del abuso o consumo problemático de sustancias donde hay tanta estigma. Aun así se mantiene por supuesto la internación como último recurso terapéutico. Pero intentamos generar otros dispositivos de contención que eviten la internación. Y si hay internación, que sea lo más breve posible y para la pronta inclusión social.

El equipo de intervención articula con el área hospitalaria. La crisis se sigue trabajando en el hospital. La desintoxicación se trabaja en el hospital, se trabaja con los centros de salud, se trabaja en redes barriales, en mesas de gestión barriales. La idea es que las demandas salgan, surjan, desde el territorio y la respuesta también del territorio, con la gente que esté trabajando ahí, incluyendo vecinos, organizaciones, grupos.

Todo esto es reciente y complicado. Ha sido difícil coincidir y coordinar este plan con otros ministerios. Cada institución reproduce su lógica de manera dolorosa. Pero estamos en ese desafío.

Buenos Aires, 5 de julio de 2011

¹ N. de la E.: Ley de Salud Mental Provincia de Río Negro N° 2440, de 1991.

Experiencia del Proyecto de Prevención y Asistencia a las Adicciones de Rosario

Lautaro D'Anna

i LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO. AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN INTEGRABA EL PROYECTO DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA A LAS ADICCIONES, CENTRO DE LA JUVENTUD, DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL Y LA SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO.

Quiero compartir la experiencia del Proyecto de Prevención y Asistencia a las Adicciones, que surgió en la ciudad de Rosario a mediados de 2006. Rosario tiene implementado hace algunos años el presupuesto participativo, que es un mecanismo básicamente democrático, tomado de la experiencia de Porto Alegre, donde en los seis distritos de la ciudad se van organizando los vecinos y van implementando algunas demandas. En 2006, en el distrito sur de la ciudad, un distrito sumamente complejo, denso poblacionalmente y con distintas características, un grupo de vecinos comenzó a agendar en el presupuesto participativo la problemática de los niños, niñas y jóvenes vinculados al uso problemático de drogas, caracterizando fundamentalmente la idea del riesgo social.

Así es que se comenzó a conformar una mesa de gestión con la Secretaría de Salud Pública y la Secretaría de Promoción Social, y junto con estas demandas que llegan al presupuesto participativo se comenzó a ejecutar un proyecto, a partir de mediados 2007, en cuatro zonas del distrito sur. A partir de 2009 el proyecto dejó de pertenecer a la órbita del presupuesto participativo para pasar a la política pública general.

Actualmente estamos funcionando en siete zonas de Rosario, en cuatro de los seis distritos; hay un distrito donde todavía no hay trabajo concreto y estamos en pleno proceso de reconstrucción del proyecto, de ampliación, de convocatoria a nuevas trabajadoras y trabajadores. La direccionalidad del Proyecto de Prevención y Asistencia a las Adicciones está a cargo de esa mesa de gestión de estas dos secretarías junto con los trabajadores de cada una de las áreas.

Durante 2010 trabajamos en total con 424 jóvenes, y fueron 15 los compañeros y compañeras trabajadores en el proyecto. El 75% fueron hombres, el 60% jóvenes adolescentes de 14 a 20 años, esa es la franja más cruda y más compleja con la que trabajamos. El 60% han concurrido a la escuela primaria con distintos niveles y temporalidades. El 20% eran jóvenes con situaciones de detención, en conflicto con la ley o causas pendientes de juzgados. Y sólo el 27% jóvenes con un consumo problemático de sustancias.

Este proyecto intenta construir la idea del anclaje. En los comienzos, en 2007 en el distrito sur, los equipos de los centros de salud, los equipos de una institución que se llama Crecer –que es un programa de asistencia alimentaria que hay en Rosario, sumado a áreas de Cultura y a una serie de actores territoriales– determinaron a partir de dos variables en qué zonas comenzar a trabajar. Básicamente se pensó en una variable que tenía que ver con un diagnóstico poblacional, en función de los niveles de gravedad, de la cantidad de situaciones vinculadas al consumo. Y por otro lado, la viabilidad en términos concretos de los equipos de los centros de salud y los recursos humanos disponibles. La idea de anclaje tiene que ver fundamentalmente con estas dos variables en juego.

Partimos de la idea de un territorio que obviamente intenta correrse de la idea geográfica circumscripita a lo físico, sino que pensamos en términos de una dinámica social. Yo trabajo en el barrio Tablada, en zona sur, donde también se tensionan los sujetos sociales en la arena política. Un barrio donde obviamente hay disputas territoriales, donde hay intereses en juego y en donde hay, por supuesto, proyectos y sueños colectivos, como en todos lados.

Además, la idea de juventud/ juventudes también nos atraviesa como proyecto en función de territorios como el que menciono, a la hora de imaginar que barrio Tablada, por ejemplo, es un lugar donde conviven sectores medios bajos, sectores muy humildes y donde las identidades están puestas en juego y en reconstrucción todo el tiempo.

Fundamentalmente me interesa pensar la idea de Estado. En la ciudad de Rosario, como en la mayoría de las ciudades de Argentina y en los distintos niveles gubernamentales, existe una situación vinculada al Estado que en general tiene que ver con la superposición de recursos, la fragmentación o la parcialización de los problemas. Esto es algo lamentablemente muy habitual todavía y Rosario no está exento de esto. En general estos recursos también están descontextualizados, por ejemplo, algunos recursos humanos bajan al territorio sin tener un diagnóstico previo. Y también en esto juega mucha la población.

La herramienta del presupuesto participativo es sumamente interesante, construye paradojas muy llamativas. A veces la misma población que asiste a esas asambleas barriales a plantear, por ejemplo, más presupuesto para este tipo de proyectos, a la semana siguiente vuelve modificando esta demanda y plantea un gasto superfluo de \$ 350.000 en el cambio de un pórtico gigante de un parque. La misma población, los mismos consejeros barriales. Esto evidentemente es una situación que hoy tenemos en nuestra sociedad, don-

de además de que sigan existiendo sectores más vinculados a la derecha que piden la baja de imputabilidad o video cámaras, todavía algunos siguen sin entender que los recursos tienen que estar puestos en este tipo de dispositivos.

Entonces hay un vértice estratégico del proyecto que tiene que ver con la construcción de este anclaje con una fuerte impronta local, compuesta por las distintas instituciones y áreas de la zona, gubernamentales o no, que fundamentalmente diagnostica los problemas. El uso problemático de drogas, el riesgo social de los pibes no baja instalado de ningún lado, sino que lo construyen los mismos actores territoriales que conocen el barrio. El proyecto también tiene una idea que busca la integralidad de las estrategias de abordaje. Permanentemente y lamentablemente nos encontramos con compañeros y compañeras en el territorio donde aparece lo que nosotros llamamos el fenómeno “mi”. Llega un adolescente 16, 17 años, con su beba, viene a plantear una situación vinculada a su salud, a la vez viene a plantear la necesidad de una capacitación de oficio. Una escena como esa es requerida por cinco o seis programas: el Programa Joven que reconstruye la cuestión socio laboral, la Escuela por el otro lado, al niño lo atiende Niñez. Despedazamos la situación en 15 programas, cada uno por la suya y atravesado por este fenómeno del “mi”: mi programa, mi oferta, mi taller.

En este marco organizativo se insertan lo que llamamos los equipos de “enlace”. Estos equipos están parados desde la idea de la intersectorialidad, una idea que tiene que ver centralmente con la inexistencia de especialidades o la inexistencia de instituciones específicas que solas pueden trabajar la problemática del consumo. Por supuesto en el marco de una soledad constante, donde los actores dicen “estamos solos”, “nos sentimos desamparados”, “no sabemos qué hacer”, “no sabemos a quién acudir”. Entonces, la síntesis intenta pensarse en términos de que todos y todas estamos implicados en esto. Cada uno con su lógica, con su perspectiva, con su historia, con su mirada. Es muy llamativo también observar cómo cada actor, en función de sus distintos posicionamientos, habla de los intentos históricos que ha hecho en función de los usos problemáticos de drogas. Uno encuentra compañeros vinculados a la educación, con los listados de los “chicos problema”, la lectura en torno a la “manzana podrida” que contribuye a arruinar el aula que en líneas generales estaba ordenada, compañeros del campo de la salud mental con los que a veces cuesta mucho poder pensar dinámicas y problematizaciones en conjunto.

Vuelvo a la idea de la intersectorialidad, este es un poco también el corazón del proyecto. Desde el proyecto intentamos apelar a romper con este aislamiento, con esta parcialización de los problemas, a la superposición y las naturalizaciones históricas con las que nos encontramos en el territorio. Hablamos del conjunto de actores con capacidad de caracterizar, de diagnosticar, de monitorear las intervenciones. Por ejemplo, en la provincia de Santa Fe ya existe el órgano jurisdiccional que aplica la nueva ley de la infancia¹. Con ellos trabajamos mucho e intentamos aplicar o diseñar prácticas cercanas, integrales, novedosas.

Hablamos también de actores en distintos niveles. Hablamos de un nivel más cercano, más próximo, también vinculado a un nivel de complejidad mínima, que son los centros de salud. Pero también nos encontramos con decenas, centenas de situaciones de jóvenes que por distintos motivos de conflicto con la ley son depositados en el Instituto para la Recuperación del Adolescente (IRAR), que es el instituto de rehabilitación que existe en Santa Fe y también se trabaja con ese tipo de instituciones.

Retomo la idea anclaje para pensar, fundamentalmente, que es desde ese anclaje conformado por los actores locales y este mini equipo desde donde se intenta pensar dónde están los pibes. Algo tan simple, es una de las tareas más complejas que tenemos con los compañeros, trabajar dónde están los pibes, cómo están, qué desean, cómo acercarnos, cuáles son sus historias, cuáles son las tensiones. A pesar de estas dificultades suele ser un escenario plural, colectivo, de encuentro, diverso, y de evaluación constante. También desde el anclaje se intentan despegar dispositivos situacionales que intentan pensar lo comunitario, por ejemplo nosotros trabajamos fuertemente el tema del fútbol, son dispositivos muy flexibles que podemos ir caminando por la calle, encontrarnos con los pibes y ahí mismo trabajar con ellos.

A partir de este anclaje, trabajamos intervenciones en situaciones singulares y en recorridas de calle. Las recorridas de calle para nosotros fueron fundamentales y siguen siendo fundamentales para hacer sistemático el encuentro, para pensarnos desde la intemperie de los pibes, para problematizar con ellos el acceso a los efectores públicos, a los predios deportivos, y fundamentalmente pensar qué tipo de acompañamiento construir. En general son recorridas que hacemos en distintos horarios, donde vamos con volantes, con folletos, inclusive a veces implementamos el diseño de pulseritas que suelen enganchar mucho más a las adolescentes. Este tipo de dispositivos de encuentro en la calle, en la esquina, en el pasillo, en la plaza, que inclusive puede aparecer errático en el tiempo, es lo que nos permite avanzar hacia dispositivos más concretos, más grupales, fuertemente interventivos, donde después se realizan cruces de fútbol con otros barrios, se hacen salidas al río o se acceden a capacitaciones de oficios.

Entonces, estas recorridas en la calle nos vertebran lo cotidiano y lo cercano. Ese encuentro en la calle, que en Rosario no suele ser muy común por distintos motivos, nos acerca a la idea de hospitalidad mutua, de admisión mutua, donde ponemos en juego la elección del otro, donde intentamos leer la situación y donde concretamente intentamos avanzar en distintos niveles de intervención. Un nivel de prevención inespecífica, que tiene que ver con la oferta general que existe de programas, gubernamentales o no, de espacios abiertos universales. Un segundo nivel, que tiene que ver con el acompañamiento para la inclusión para aquellos jóvenes, niños y niñas, que sin ese acompañamiento no llegan a esa oferta universal. Y un tercer nivel, obviamente de situaciones más complejas, que tiene que ver con una intervención más específica, don-

de trabajamos con salud mental, con el IRAR y demás instituciones, donde diseñamos con estos actores locales las estrategias singulares a desarrollar. En síntesis, intentamos interpelar la accesibilidad a los recursos, intentamos construir un marco común de lógicas de trabajo e intentamos romper con este aislamiento y superposición de recursos dándole, en el mejor de los casos, una interesante integralidad a las intervenciones.

Buenos Aires, 5 de julio de 2011

¹ N. de la E.: Ley Provincial N° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Desbordes, bordes y abordajes de territorios, instituciones y actores en contextos con drogas, violencias y jóvenes

Mariana Chaves

i LICENCIADA EN ANTROPOLOGÍA Y DOCTORA EN CIENCIAS NATURALES CON ORIENTACIÓN EN ANTROPOLOGÍA. INVESTIGADORA ADJUNTA DEL CONICET EN EL LABORATORIO DE ESTUDIOS EN CULTURA Y SOCIEDAD DE LA FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA. MIEMBRO DE LA RED DE INVESTIGADORAS/ES EN JUVENTUDES ARGENTINA (REIJA) Y MIEMBRO ACTIVA DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL OBRA DEL PADRE CAJADE EN TAREAS DE TRABAJO COMUNITARIO CON JÓVENES EN EL EMPRENDIMIENTO SOCIAL CASA JOVEN B.A.

Inicio mi presentación con un interrogante: ¿juventudes, violencias y drogas constituyen fenómenos complejos que configuran un entramado de relaciones que condiciona las formas de habitar las instituciones y los territorios? Varios comentarios que recibí en el contexto de situaciones de investigación, en el trabajo en la ONG y con mi conversación telefónica, me llevan a responder afirmativamente.

“Para comprar algo en un kiosco tengo que hacer como tres cuadras, para comprar droga tengo tres transas en mi cuadra” (joven describiendo territorio y droga). “No podés venir dado vuelta ni fumado acá” (educador de institución a joven en contexto de charla al llegar y ver qué hacer). “Me gustaría poder cambiar, así con ella salir a caminar. Pero eso me queda lejos. [...] Yo si sigo es por mi familia que siempre me escucha cuando estoy mal y me da la mano cuando pienso que todo está perdido” (letra de hip hop escrita por joven presentada en taller de institución, y refiriendo a la institución familia). “Pero yo no sé nada de drogas, no sabemos qué hacer con las situaciones en el barrio, es mucho, ¿les parece que hay algo que pueda decir?” (investigadora y educadora de institución cuando la llamaron a participar de este panel).

¿Qué es lo que leo en estos comentarios? Por un lado, a nivel de actores, veo diferentes sujetos en distintos contextos de interacción. Reconozco varios jóvenes distintos, de distinto género, en este caso casi todos pertenecientes al mismo

sector social. Estamos hablando de familias en condiciones de pobreza. Reconozco muchos vecinos, muchos de ellos en las mismas condiciones, otros con mejores condiciones, otros con peores condiciones. El barrio en el que nosotros trabajamos es un barrio de lo que en La Plata llamamos “un barrio de afuera de La Plata”, pensando que el adentro de La Plata siempre es ese cuadradito fundacional, y además es un barrio de población heterogénea donde conviven ciertas diferencias de clase. Estamos también los educadores y los coordinadores de la organización; aparecen también padres, madres, hermanos, consumidores, traficantes, vendedores... Eso me dan directamente los relatos, pero además yo sé que hay otros actores; está la policía, están los maestros, están los profesores, están los trabajadores del CPA y de los servicios locales que han tenido interacción con algunas de esas situaciones que me traía el relato.

A nivel de instituciones aparece con mucha fuerza, y no sólo para relacionarlo con algún lenguaje vinculado a la droga, la familia, que es una institución bastante desprestigiada muchas veces por las agencias estatales cuando no también por las organizaciones comunitarias y que es súper valorada por los pibes en un gran porcentaje. La familia aparece como el reducto, el ámbito que te aloja, el que está siempre y también es uno de los ámbitos donde suceden muchas cosas feas en distintos momentos. Aparece la ONG, y en estos discursos no aparecen otras instituciones, pero yo sé que hay en nuestro territorio escuelas, centros de salud, servicio local, CPA, unidades básicas, centros de acceso a la Justicia, iglesias y se podría seguir, pero estas son las principales por las que se circula.

A nivel territorio puedo dar cuenta de una geografía de la droga, casi cualquiera te puede armar un mapa de dónde están las cosas y cómo circulan en los barrios. Hay todo un saber acerca de eso, el discurso acerca del desconocimiento de las localizaciones de las cosas, de dónde están, es un discurso absolutamente hipócrita. Por otro lado hay una geografía de espacios de escucha, “que dan una mano”. En esa cartografía se unen algunas instituciones estatales y también algunas organizaciones sociales; desde la perspectiva de los pibes no se clasifica si son estatales o privadas o públicas sino cuáles son los lugares que te escuchan a los que uno puede ir a que te den una mano y cuáles no. Y por otro lado, una geografía de oportunidades o de recursos, que a uno le permite ubicar las situaciones que está queriendo analizar en contextos más generales.

Tenemos entonces las posibilidades de identificar, describir y ver las posiciones en los circuitos de producción, distribución y consumo en la vida cotidiana. Tenemos además una desigual distribución de espacios de escucha y espacios que dan la mano y un desigual acceso, por varias mediaciones. La primera, la distribución espacial, la inexistencia de los lugares. Luego, la mediación económica (intervenciones pagas o intervenciones gratuitas) que es un clivaje que arma grandes brechas en lo que tiene que ver con múltiples accesos, particularmente pensando en los accesos a la salud. La mediación de redes sociales, donde nuevamente podemos distinguir circuitos de distri-

bución diferencial y circuitos según los conocidos que uno tenga. El capital social, los accesos; concretamente los conocidos que uno tiene, es lo que te permite habilitar a veces muchos de los circuitos y no es solamente los conocidos que uno tiene en términos de funcionarios públicos con alto poder de decisión, sino es la micropolítica del Estado, la pequeña conexión y además la pequeña conexión interclases sociales. Aquellas familias que se acercan a otros barrios a hacer prácticas solidarias, a las escuelas, los educadores que somos de otra clase... Ahí se arma toda una red que resulta sumamente productiva para el avance en esas interacciones. Y por último, la distancia simbólica en términos de lo que imposibilita el acceso, los estigmas, las fronteras sociales, y la violencia simbólica.

Quería incluir esas cuestiones que me traían las frases en términos de actores, instituciones y territorio en un marco contextual mayor de ubicación en la desigualdad. Porque en la reconstrucción de la subjetividad de una persona, en la reconstrucción de una familia, de una organización, estos procesos sociales más generales están atravesando y son, a veces, lugares también desde los que uno puede entrar.

Por un lado los procesos de segregación urbana, la pésima o muy escasa o de mala calidad infraestructura urbana (calles, plazas, iluminación) y de servicios (agua, cloaca, gas, transporte). Por otro lado, las situaciones de pobreza, con núcleos de pobreza persistente muy fuertes, de transmisión intergeneracional de la pobreza, que se confirman con algunas desigualdades intraclase en términos de género y edad, y el impacto positivo de la política de transferencia de ingresos, Asignación Universal por Hijo y jubilaciones.

La falta de trabajo, sobre todo en los sectores de edad a partir de los 16 años, es uno de los ejes desarticuladores de la vida; trabajos con malos salarios y malas condiciones laborales, trabajos ilegales (tanto porque la posición laboral no está registrada como porque sean objetos ilegales los que se comercien), y el impacto positivo de las políticas vinculadas a cooperativas de trabajo (cierta regularización de empleo, trabajos de mantenimiento urbano). Las escolaridades interrumpidas, intermitentes (escasez de instituciones educativas, escasez de propuestas, y recursos humanos y materiales, de acompañamiento para situaciones particulares, aumento de inscripción, acceso a netbooks Conectar Igualdad). Sin seguimiento de promoción y atención en salud en mayores de 18. Sólo acceso en caso de enfermedades, accidentes y maternidad (escasez de centros de salud, aumento de seguimiento vinculado con la Asignación Universal por Hijo).

Y las violencias sociales, en las que me interesa resaltar varias dimensiones. Por un lado, la violencia social en términos de desigualdad en general, que es necesario visibilizar lo que significa, lo que puede significar en la vida de cada persona. Por otro lado, las violencias institucionales con el papel preponderante y omnipresente de las fuerzas de seguridad y, en menor medida, con el sistema penitenciario y el sistema judicial operando en lo que se ha llamado

una “cadena punitiva”, que empieza con las primeras paradas en la calle por portación de rostro. Los conflictos vecinales o intrafamiliares, con una tendencia a resolverlos por el uso de la fuerza, y en las vecinales por el uso de las armas, porque además hay una expansión de la tenencia de armas.

En función de eso, pensando en fracturas y tensiones, uno podría hacer, por un lado, una lectura de los desbordes y, jugando con esa palabra, una lectura de aquello que podemos bordar. Podemos hablar de los territorios desbordados, de armas, de drogas, de injusticias, de alegría, de tristeza, de gente con ganas de hacer, de gente sin ganas. Me interesa tener en cuenta que cuando uno habla de desborde es porque primero había un borde, algo tenemos, hay una contención y se desborda.

Hablamos de instituciones desbordadas, tanto estatales como ONG, partidos y movimientos sociales. Los temores y las realidades: no comprender, no tener herramientas conceptuales y metodológicas, no tener recursos humanos y materiales. No dar abasto (con los bordes que se poseen). Traspasar los bordes (agravamiento del daño, represión, punición, exterminio). Y también de actores desbordados: impotencia, desgaste (gente “quemada”, grandes y pibes). Desidia, despreocupación, ausencia de supervisión y monitoreo. Ideologías del abandono y/o el exterminio (la innecesidad del otro).

Entonces, pensando las articulaciones me aparece la idea de bordar y abordar. Y al respecto, quiero dar preeminencia a que se necesitan recursos materiales y en parte tienen que estar invertidos en recursos humanos. Ninguna política, ningún abordaje es posible con trabajadores mal pagos, con malas condiciones de trabajo y con falta de recursos y espacios físicos para realizar esas intervenciones en los lugares más cercanos a las personas. Porque ya está comprobado que los abordajes andan bastante mejor cuando se realizan en los espacios que ya tienen algún sentido de pertenencia para las personas; se pueden inventar nuevos pero hay una estrategia que parece que da bastante resultado que es empezar por donde está la gente.

Entonces, bordar, hilvanar, armar redes entre instituciones en el territorio pero con articulaciones horizontales y verticales. Redes horizontales, en términos de equipos interinstitucionales, mesas barriales, y redes verticales entre los niveles barriales, municipales, provinciales y nacionales. Esto permite identificar derechos y vulneraciones.

Abordar las situaciones, desde las instituciones, implica poner el cuerpo, los saberes, la palabra y las emociones. Poner tiempo (y paciencia), poner plata. Poner planificación. Persistir (pero ser flexible al cambio). Y en relación con las vulneraciones y derechos, lograr, y/o profundizar accesos y cumplimiento efectivo.

Bordar y abordar a las personas conlleva el deseo y la oportunidad de juntarse y organizarse, de cuidarse, acompañarse, escucharse.

Reducción de riesgos y daños frente a los nuevos escenarios

Si algo expresan con claridad y firmeza las presentaciones que siguen, es el Sujeto en primer lugar. El sujeto humano antes que la sustancia, la condición humana antes que las condiciones de circulación y regulación de las drogas, la apuesta a que si alguna vez el tema drogas será visto no sólo desde su lado problemático, será porque se confíe en la potencia de transformación del ser humano y no en la modificación siempre circunstancial que el uso de una droga pueda proporcionar.

Los relatos nos hablan de experiencias de trabajo que, con distintos desarrollos y en distintos contextos, vienen siendo referencias ineludibles para la construcción de un nuevo paradigma político e instrumental en el campo de las drogas. Y ese es el aporte fundamental que hacen, ser ejemplos prácticos para el diseño de estrategias de intervención en distintos ámbitos: educativos, recreativos, comunitarios.

Cada uno de ellos tiene sus particularidades. Desde el campo educativo, Jorgelina Di Iorio nos explica que el trabajo preventivo y asistencial se torna más eficaz cuando el brindar información confiable y segura se complementa con un trabajo sobre los valores, los sentimientos y la cultura grupal, de manera que sea posible construir condiciones para revisar las prácticas de consumo. La única posibilidad para un buen proceso de trabajo es entender a los jóvenes como sujetos de derechos, expresado instrumentalmente en el respeto por su intimidad, en el reconocimiento de su diversidad y en la valorización de su inclusión activa como parte del proceso.

Desde el campo recreativo en espacios de fiestas y ocio, Julián Quintero pone en tensión el sentido común que considera exclusivamente la vulnerabilidad ligada a precarias condiciones materiales y económicas de vida. Su trabajo, centrado en personas con capacidad adquisitiva, señala la ampliación de las vulnerabilidades y, nuevamente, la centralidad puesta en el sujeto, su

capacidad de decisión y respuesta, estimulando una cultura de la gestión de riesgo y placer, sin importar si se habla de sustancias legales, ilegales, comportamientos sexuales o hábitos de fiesta.

Esperanza Hernández, Antonio Nery Filho y Raquel Samudio, los tres presentan experiencias de trabajo y perspectivas de abordaje con un fuerte anclaje en el territorio y en las comunidades como escenarios de (re)generación de vínculos. Desde estos lugares, la toma de una posición política es condición para que la acción se torne posible. Los compañeros de Paraguay son quienes con más claridad lo expresan al manifestar que su propuesta va integrada a una militancia política por la construcción de poder popular. No son menos políticas las expresiones por el reconocimiento del placer en el uso de drogas ni el reconocerlas como “causa de vida”.

¿Cómo es posible no pensar en esa dimensión política, si de lo que se está hablando en este capítulo es de una transformación de paradigmas y de una propuesta contrahegemónica en las prácticas? La reducción de daños es el hilo que ata todas estas experiencias y ella es, en este escenario histórico, esencialmente política de intervención. En este sentido, un desafío político es la capacidad de transferir experiencias. Es necesario ampliar la “comunidad de práctica” pero más necesario es incidir en espacios institucionales menos convencidos con un cambio de sentido en las políticas de drogas.

Quizás la lectura de estas experiencias nos encuentre con otros parecidos a nosotros, nos haga sentir menos solos, o nos impulse hacia la posibilidad de imaginar transformaciones en nuestras prácticas. Que algo de todo eso sea posible.

Paula Goltzman

Trabajadora social por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Proyecto UBACyT 20020130100790BA “Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del Mercosur”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Área de Intervención de Intercambios Asociación Civil. Docente en la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Moreno.

Reducción de daños, reducción de la vulnerabilidad

Antonio Nery Filho

i

MÉDICO PSIQUIATRA. FUNDADOR DEL CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN Y TERAPIA DEL ABUSO DE DROGAS (CETAD), UNIVERSIDAD FEDERAL DE BAHÍA (BRASIL). MIEMBRO TITULAR DEL CONSEJO REGIONAL DE MEDICINA DE BAHÍA. CONSULTOR DEL MINISTERIO DE SALUD DE BRASIL PARA CUESTIONES RELACIONADAS CON EL ALCOHOL Y OTRAS DROGAS Y DE LA SECRETARÍA MUNICIPAL DE SALUD DE SALVADOR (BA-BRASIL)

Hoy estamos intentando cambiar un paradigma, cambiar el trabajo con el eje puesto en las drogas por uno con el eje puesto en las personas. Esto no es fácil, venimos intentando esta propuesta desde 1985, cuando iniciamos en Brasil una fuerte cooperación con el Centro Médico Marmottan de París. Pienso que aún hoy el norte de nuestros trabajos en general sigue estando volcado hacia las drogas.

Yo escribía hace algún tiempo que las drogas no me interesan. Las drogas no piensan. Las drogas no hablan. Las drogas no aman. Las drogas no son nada. La cuestión son los humanos y sus vicisitudes. Los humanos y sus fracasos. Los humanos y sus falencias. Más recientemente hice una propuesta que resultó desafiante y me ha costado caro: las drogas no son causa de muerte. Las drogas fueron siempre causa de vida. La muerte es un accidente. La muerte por drogas es un accidente en un recorrido. ¿Qué significa eso?

Si tomamos la historia humana, veremos que no siempre fuimos humanos. Si escogemos la metáfora de la horda primitiva darwiniana retomada por Freud, veremos que éramos en un comienzo un grupo de seres dominados por un macho fuerte que no pensaba, no simbolizaba y por lo tanto no estaba dotado de palabras. Comprenderemos que esta horda vivía según un tiempo lineal. Un tiempo que no tenía comienzo ni fin para la horda. Es posible pensar que, con el tiempo, esta horda fue capaz, poco a poco, por el desarrollo biológico y por las interacciones con el medio, de desarrollar la capacidad de simbolizar y por lo tanto de acceder a la palabra. Sin embargo, este cambio, esta llegada, no fue sin sufrimiento porque esta horda pasó a reconocer que el tiempo se divide en tres instancias, que hay tres instancias temporales: el futuro, el presente y el pasado.

El presente es una ficción donde el futuro y el pasado se encuentran. Y nosotros estamos aprisionados en este presente-ficción-realidad. El reconocimiento de esta tridimensionalidad del tiempo, seguramente produjo un efecto extraordinario sobre esta horda en la medida en que los llevó a reconocer la muerte y, por lo tanto, su finitud. Si todo hubiera quedado así, los humanos, los nuevos humanos hubiesen sido aniquilados por su propio sufrimiento.

Yo suelo pensar que el encuentro con productos psicoactivos existentes en el mundo proporcionó a estos nuevos humanos un alivio al sufrimiento y, por lo tanto, un enfrentamiento a la condición de finitud y de muerte. En este sentido, es que los productos psicoactivos justifican mi frase de que las drogas, los productos psicoactivos como prefiero decir englobando todas las sustancias (en un comienzo todas lícitas, en un comienzo todas volcadas hacia la sustentación de la vida en la medida en que reducían el sufrimiento producido por la muerte, por el conocimiento de que estamos marcados por la finitud) fueron y son causa de vida.

Con relación a la reducción de daños, sabemos que no es nueva, que no es una práctica nueva. Nace en los años veinte en Inglaterra cuando los médicos prescribieron heroína a sus pacientes. Esta práctica permanece en una cierta medida hasta hoy pero fue retomada por los holandeses en el marco de una cultura osada, quienes reconocieron que en determinadas circunstancias, los efectos de lo social, de la política, de la cultura, sobre los consumos de sustancias psicoactivas, determinan que si se cuidara a los usuarios en lugar de cuidar la droga, se producirían efectos más viables y más necesarios.

Entre Holanda y nuestra América Latina hay una gran distancia. Las sustancias psicoactivas en mi país, Brasil, fueron usadas durante largo tiempo sin problema hasta que en los años treinta comenzó una política de criminalización, una política de demonización de las sustancias psicoactivas. En los años ochenta cuando irrumpe el virus de la inmunodeficiencia adquirida (VIH), nos sorprendimos porque la humanidad se enfrentaba en ese momento con una enfermedad que llevaba ineluctablemente a la muerte. Hasta con la peste negra había habido sobrevivientes y ahora estábamos delante de lo que algunos religiosos llamaron “un castigo de Dios” por nuestra vida licenciosa como si volviéramos a experimentar el tiempo de Sodoma y Gomorra. En mi ciudad, los usuarios de drogas fueron señalados con el dedo como si el VIH fuera un castigo por sus faltas o su alejamiento de Dios.

La reducción de daños entonces fue retomada por nosotros, los técnicos que trabajábamos con personas usuarias de psicoactivos, que nos valimos de esta epidemia para cuidar de personas que hasta entonces eran inalcanzables. Nos asociamos a la política de prevención del VIH y desarrollamos estrategias simples, estrategias como el intercambio de jeringas, que fue experimentado en 1995 en una ciudad del sur de Brasil llamada Santos. Pero esa experiencia fue considerada un estímulo al consumo de drogas y no a la protección de las personas, y la intendente Telma de Souza y Fabio Mesquita, que con-

ducía ese trabajo, fueron procesados y la experiencia interrumpida. En 1999, cuatro años después, nosotros decidimos en Salvador, en el norte de Brasil, volver a esta práctica e inspirados en una visita que hicimos a Médicos del Mundo de Francia, resolvimos montar un pequeño vehículo, colocar dentro del mismo personas, colocar instrumentos (jeringas, preservativos, pequeños dispositivos para limpiar la piel) y fuimos a las calles. Inmediatamente fuimos abordados por la policía que amenazó con detenernos. Y nosotros nos ofrecimos a ir a la cárcel diciendo que cada bahiano preso por defender la vida se volvería un diputado del estado. Lamentablemente, ninguno de nosotros fue preso porque habríamos hecho, seguramente, otra historia. Y conseguimos implantar en 1999 este proyecto, este programa de intercambio de jeringas y distribución de preservativos.

Lo que en este momento me parece más importante no fue el intercambio de jeringas, que en sí era fundamental para la interrupción de esta contaminación que se producía por el uso compartido de las jeringas, lo más importante en esta práctica, a mi entender, fue el encuentro entre personas visibles y aquellas otras que eran consideradas invisibles socialmente, aquellas que estaban completamente, no diría excluidas porque no hay exclusión social desde mi perspectiva, hay falta de oportunidades, hay falta de posibilidades. Las personas viven las más diversas circunstancias, algunos consiguen alcanzar niveles viables, otros fracasan en la vida o nunca pudieron alcanzar el nivel mínimo que hoy se llama dignidad humana, que se incluye en los derechos humanos. Nos pareció fundamental volver a esas personas. Cuando digo “volver a esas personas” entiendo que cometo un error, porque nosotros no somos capaces de volver a nadie, nosotros somos capaces de colocarnos delante de personas no reconocidas y vivir la experiencia difícil de reconocernos en sus reconocimientos porque lo que nos vuelve humanos es la posibilidad de reconocernos en el reconocimiento de otro. Lo que no existía, de lo que carecían estas personas usuarias de alcohol y otras drogas, inyectables en particular, era la posibilidad de colocarse delante de otros seres humanos y ser reconocidas por ellos. Esto fue lo fundamental, yo diría spinoziano, el encuentro entre humanos posibilitaba que estas personas pudiesen dialogar y pudiesen reconocerse.

Más recientemente, nosotros inauguramos en un barrio histórico de la ciudad de Salvador de Bahía un lugar al que llamamos “Punto de Encuentro”, una casa rosa, fue pintada de rosa para ser femenina, acogedora. La casa era rosa y para esa casa fueron poco a poco personas absolutamente invisibles. Llegamos a reunir setenta hombres y mujeres, y más tarde una centena, de personas que habían cometido homicidio, de personas que robaban, de personas que asustaban a los turistas de aquella región. Pero poco a poco verificamos la posibilidad de interactuar con esta población y de mostrar por nuestra práctica, por nuestra convivencia, que era posible producir transformaciones. Esta casa fue cerrada un año después porque el gobierno de mi estado consideró que era un proyecto muy caro para los resultados obtenidos. Mas, ¿qué resultados?

Logramos transformar hombres y mujeres nacidos en la miseria, crecidos en la miseria, cada una de esas personas tuvo entonces la posibilidad de vivir, de dormir, como nos dijo uno: “Dormir con los dos ojos” porque estas personas en esta condición de vulnerabilidad siempre duermen con un solo ojo, porque el otro precisa estar abierto al mundo, para protegerse de las cosas del mundo; y no nos olvidemos, las cosas del mundo somos nosotros o por lo menos nosotros somos parte de esas cosas que los agreden.

Podemos pensar que hay distintas reducciones de daños. Una reducción de daños estrategia, simple, que consiste en el intercambios de insumos, de instrumentos, una jeringa, una pipa; una reducción de daños simple aunque un poco más compleja que no está implantada en Brasil ni en Argentina tampoco, que significa medir la pureza de la cocaína por ejemplo, utilizada por las personas, o medir la pureza del éxtasis utilizado en las fiestas electrónicas, distribuir agua durante las circunstancias en las que las personas bailan y se deshidratan. Yo llamaría a estas prácticas simples, sencillas, como prácticas inmediatas; llamaría prácticas de reducción de daños de primer nivel a estas estrategias clínicas de abordaje y de protección, indiscutiblemente importantes y eficaces. Pero hay una reducción de daños, tal vez de segundo nivel, que no implica un intercambio de una jeringa sino un intercambio de almas, un intercambio de miradas, un intercambio de reconocimiento, un intercambio de una palabra, un intercambio de una experiencia que comienza y puede terminar en sí misma, porque la muerte de estas personas es una constante. Pero tenemos tal vez una reducción de daños de tercer nivel, una reducción de daños que precisa ser hecha a nivel político. ¿Será que la lucha que desarrollamos contra la guerra a las drogas no fue de cierto modo una fuerte reducción de daños? Estoy entendiendo aquí reducción de daños como reducción de aquellos actos o impedimento de aquellos actos políticos que producen muchos más daños que el propio uso de los productos psicoactivos. Estoy pensando aquí en mis hijos e hijas de Bahía de doce, catorce o dieciséis años llevados a la cárcel porque fueron encontrados con dos o tres cigarros de marihuana. Impedir que nuestros hijos vayan presos, ¿no les parece una reducción de daños política?

Por lo tanto, me gustaría concluir diciendo que continuamos y debemos pensar en una reducción de daños en cuanto estrategia clínica; en una reducción de daños de nivel 2, de encuentro de almas, de encuentro de cuerpos, de encuentro de manos, y no puedo dejar de mencionar que, fallida políticamente nuestra propuesta del Punto de Encuentro, inauguramos los Puntos de Ciudadanía, dos grandes containers (sólo dos en una ciudad de tres millones de habitantes), tenemos dos lugares a los que los usuarios de alcohol y otras drogas pueden ir y yo diría, pensando en Dostoievski, estos dos lugares son los únicos lugares donde van los que no tienen lugar adonde ir. Hoy la cosa que funciona como la más importante reducción de daños en el sentido de nuestra práctica de trabajo es una pequeña ducha, hoy las personas se pueden

lavar. ¿Cómo puede ser una ducha considerada reducción de daños? En la medida en que hombres y mujeres, niños y niñas de mi ciudad, al lavarse se vuelven diferentes. El otro día le preguntábamos a una mujer que lloraba y nos hacía llorar, incomprensiblemente por contagio nosotros llorábamos y le preguntábamos: “¿Por qué lloras?” Y la respuesta fue: “Porque al lavarme las personas no se alejan más de mí, no rechazan la proximidad y entonces pueden abrazarme”. Una ducha, reducción de daños.

En este sentido, y para concluir, sabiendo que va a ser difícil, yo quisiera proponer sustituir el signifiante “reducción de daños” por el signifiante “reducción de la vulnerabilidad”. A partir de todo lo que hemos discutido, pienso que la reducción de daños propone reducir el daño causado por la droga; nos dirigimos a la droga, sea para medir la pureza o para intercambiar una jeringa. Pero cuando nos dirigimos a la vulnerabilidad, y pensamos en reducción de la vulnerabilidad, entendida en su raíz latina *vulnus* (posibilidad de ser herido, alcanzado), vulnerabilidad que nos define en tanto seres vivos y por lo tanto somos marcados por una vulnerabilidad sustantiva; somos todos vulnerables, la vulnerabilidad es lo que nos define como mortales. Pero tenemos que pensar en una vulnerabilidad adjetiva; nosotros, vulnerables que somos, tenemos esta vulnerabilidad como una posibilidad. Pero nuestros usuarios, que viven en situaciones absolutamente imposibles, más que vulnerables, fueron alcanzados en su vulnerabilidad social, psíquica y física, y por lo tanto yo los llamaría vulnerados, y esta vulnerabilidad ahora se vuelve adjetiva.

Buenos Aires, 23 de junio de 2016

Desafíos en la construcción de un paradigma de reducción de riesgos y daños en América Latina

María Esperanza Hernández Amoros

i

LICENCIADA EN PSICOLOGÍA Y PSICOLOGÍA SOCIAL. DIPLOMADA EN POLÍTICAS DE DROGAS, REGULACIÓN Y CONTROL, UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY). AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN SE DESEMPEÑABA COMO RESPONSABLE DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS DE LA JUNTA NACIONAL DE DROGAS DEL URUGUAY.

Hay un recorrido importante en Latinoamérica y en Europa con distintos enfoques sobre prácticas de reducción de daños que han sido reducidas y mínimas, así como alternativas durante mucho tiempo. Pero, en realidad, creo que estamos con la posibilidad de pensar que la reducción de daños es el modelo instrumental de un nuevo paradigma que supere el de guerra contra las drogas. Es decir que tenemos que hablar de reducción de daños como un enfoque político que ancla sus prácticas, sus procesos, sus modelos de evaluación y de sistematización en salirnos de la idea del prohibicionismo y ubicarnos en la idea de la regulación. Es decir, reubicarnos en una situación donde las sustancias psicoactivas son parte de los objetos con los que nos relacionamos todos; pensar esto en clave de derechos de humanos supone considerar a las personas como libres y autónomas en el uso de las sustancias. Entonces, reposicionar la reducción de riesgos y daños como el enfoque fundamental de una alternativa al prohibicionismo, que es el paradigma de derechos humanos.

Este cambio de enfoque empieza a tocar una cantidad de categorías que se constituyen en los espacios de resistencia más fuertes. Empieza a tocar la categoría del tratamiento, como la oferta o la respuesta que los Estados y las organizaciones tienen frente al uso de drogas. Ofrecer siempre un tratamiento nos mantiene todavía instalados en la lógica de la enfermedad. El uso de drogas como enfermedad, no como un derecho en cuyo ejercicio una persona puede hacerse daño y ante lo cual se pueda desplegar una lógica de cuidado. La guerra contra las drogas ha producido un sistema sanitarista liderado por el poder médico y sobre todo por la Psiquiatría, que ha construido una falsa asociación entre la enfermedad mental y el uso de drogas. Digo falsa porque no es para todos

así; se puede presentar esta situación donde una enfermedad mental se asocia a un uso de drogas, pero no necesariamente la necesidad de cuidado pasa siempre por la psiquiatrización y el tratamiento farmacológico. Entonces el cambio de paradigma va a requerir tocar estos núcleos. El enfoque médico hegemónico, que no sólo portan los médicos sino también los trabajadores sociales, los psicólogos, los maestros, es ese enfoque que opera sobre el cuerpo del otro sin su consentimiento y de alguna manera desde una operación que no está relacionada con establecer un vínculo ni un acuerdo de trabajo con la persona.

Otro elemento que vamos a tener que tocar en este proceso de cambio de paradigma es arrebatar el problema del uso de drogas de un campo técnico profesional y colocarlo en un campo político. El uso problemático de drogas se ha conceptualizado desde el modelo comunitario como una situación de sufrimiento social, es decir, una forma de sufrir que no es una enfermedad, producida por una serie de condiciones estructurales de desigualdad. Cuando sistemáticamente una persona, una comunidad, un conjunto de personas son sometidas a mantenerse excluidas del acceso a derechos, servicios, bienes materiales y culturales, se va produciendo un proceso de exclusión social, una de cuyas manifestaciones puede ser el uso de drogas. Entonces, estamos en un terreno político donde las condiciones de desigualdad social, donde las condiciones de exclusión, generan modos de sufrir que después reinterpretamos como enfermedad. Descascarar esto y ver dónde se produce esa enfermedad de relación que no es una enfermedad de órganos, pero que cuando el poder médico hegemónico la interpreta como una enfermedad de órganos ya tiene toda una ruta para ofrecer a la persona, que son todos los diagnósticos, los perfiles, el uso de las técnicas de control del cuerpo de la persona.

En este sentido, es necesario reflexionar sobre la ideología que subyace a cada uno de los modelos de intervención. Y también hay que poder visualizar cuál es la concepción de sujeto que hay en una lógica de guerra contra las drogas, que se transforma en guerra contra las personas, y cuál es la ideología que subyace a un enfoque de derechos humanos, que considera que las personas vivimos una contradicción. Por un lado, está la autonomía y la libertad, es decir el enfoque de derechos implica reconocer que las personas usan las sustancias para mitigar sus sufrimientos o para aumentar sus placeres. Y al mismo tiempo, somos seres sufrientes producto de esos contextos de inequidad, que hacen que no seamos absolutamente autónomos, y entonces abandonamos un enfoque de reducción de daños más liberal. El paradigma de derechos humanos entonces contempla los dos aspectos, somos emergentes de una trama de relaciones en un contexto social en el cual hay determinaciones, y al mismo tiempo somos sujetos autónomos que toman decisiones en ese contexto. Estas dos vertientes, autonomía y determinación, tienen que poder incorporarse en el diseño de la política y en el diseño de la intervención.

Otra categoría a repensar es la evidencia científica. La evidencia científica se construye también con una ideología. Entonces hay procesos de interpretación

posteriores pero también hay procesos de diseño que construyen metodologías que desprecian el detalle, que desprecian aquello que pasa en los micros procesos, que determinan las formas en que vamos a mirar nuestra intervención. La reducción de daños también tiene el desafío de construir nuevas formas de evaluar lo que hacemos que no desprecien el detalle de los procesos. Porque allí está la posibilidad de hacer novedad en una política pública que tiene que ser diseñada para todos con un criterio de universalidad, pero como las personas vivimos en una trama local donde hay particularidades, es indispensable que la evidencia científica incorpore modalidades nuevas de evaluar, que podamos emanciparnos de los mandatos de los organismos internacionales y construir modalidades diferenciadas de evaluar las intervenciones y de construir evidencias científicas. Entonces hay que hacer un esfuerzo por trabajar sobre los procesos de investigación en la acción, los procesos de conocimiento de abajo hacia arriba que hoy están despreciados y devaluados.

Otra de las cuestiones en las que es preciso avanzar es dejar de focalizar en las sustancias y pasar a la persona. Todavía existen servicios, por lo menos en Uruguay, que trabajan con una sustancia sí, con otras no. Hemos hecho un esfuerzo de corrernos de la sustancia a la persona; el nuevo desafío es pasar de la persona a las relaciones, es decir tratar de contemplar el contexto en que la relación con la sustancia se transforma en un problema. Tenemos el desafío de mirar cuales son los contextos en que se producen relaciones conflictivas con las sustancias; hay contextos en los que se producen y otros en los que no. Estos últimos son los contextos que tienen más capacidad de mantener sus redes activas, donde las relaciones de cuidado mutuo entre los colectivos funcionan. Entonces trabajar con la redes nos coloca ante la idea de, en lugar del tratamiento, la inclusión como forma de trabajo con las personas o con los colectivos que tienen problemas por el uso de sustancias. Volvemos entonces recursivamente a pensar que el uso problemático de sustancias está relacionado con una generación fundante de derechos, es decir con personas que han nacido con sus derechos vulnerados generaciones para atrás. La perspectiva de la reducción de riesgos y daños debería tomar entonces la perspectiva de la inclusión social, o sea, las personas pueden mejorar su relación con las sustancias, pueden mejorar sus prácticas, en tanto y en cuanto sus derechos estén garantizados.

Otro desafío al que la reducción de riesgos y daños nos enfrenta es el de las políticas focalizadas y las políticas universales. Las políticas focalizadas son aquellas que se ofrecen o se construyen como puentes para llegar al universal. Es decir, estoy en determinadas condiciones donde para acceder o ingresar a un proceso educativo, a un proceso laboral, necesito un puente, necesito una política focalizada. Hay mucha energía en mi país puesta en las políticas focalizadas. El tema es que si atravesamos ese puente con las personas y la política universal sigue herméticamente cerrada es otra de las formas de repetir, re-estigmatizar y dejar a las personas en el mismo lugar con un fracaso más. Entonces el trabajo con los servicios universales, con las escuelas, con los centros de salud, con los

centros de empleo, es fundamental para incorporar esta perspectiva de derechos humanos y promover el acceso a las cuestiones a las que tienen derecho las personas consuman o no consuman drogas. Entonces, esta perspectiva de inclusión social requiere que la primera intervención de riesgos y daños sea que el uso de drogas no sea el motivo por el cual una persona queda afuera de una prestación laboral, de una prestación social, de la escuela.

Algunas cuestiones que no quiero dejar de mencionar. Primera cuestión: rescatar en todo momento la voz de los usuarios; es imposible construir una política de drogas que tenga legitimidad y que tenga adherencia, que tenga eficacia, eficiencia, si no incorporamos la voz de los usuarios y las usuarias organizados o no en esta perspectiva. En segundo lugar, trascender la lógica de los programas, pensar una política y no programas aislados.

Poder de construir el concepto de que la reducción de daños es para aquellos con los cuales ya no se puede hacer otra cosa. En sus definiciones originales, la reducción de daños se dirigía “a los que no quieren o no pueden dejar de consumir”, no para todos. Trascender esta lógica de que este tipo de programas, como algunas otras políticas focales, son políticas de pobre para pobres, son los primeros programas que caen en cuanto hay una crisis económica en un país. Esto está pasando actualmente en Uruguay. Los programas que tienen un enfoque de reducción de daños bastante central, los programas de proximidad, son los primeros que caen cuando tenemos un déficit económico o financiero. Porque de alguna manera lo que se piensa es “no es para todos”. Entonces, trabajar para que sea para todos es también una manera de darle sustentabilidad a esta intervención.

Por último, algunos corrimientos necesarios para este desafío de construir un paradigma de reducción de riesgos y daños con las particularidades de América Latina, es decir, con las particularidades de la vulneración de derechos propia de un continente usurpado. Pasar de una lógica de atención a una lógica de vínculos; pasar de una lógica de servicios a una lógica de dispositivos. Pasar de beneficiario a persona; pasar de vulnerabilidad a potencialidad. Pasar del protocolo a la accesibilidad; es decir, salir de la idea de que se entra por acá, primero tenés que tener el chequeo, después tenés que tener los análisis de sangre, después tenés que tener una semana de abstinencia y después vas al comité de recepción y allí se verá. Poner primero la accesibilidad, garantizar que ese primer encuentro haga lo posible para que la persona recorra el camino que quiere/puede recorrer. Pasar de estos viejos conceptos de reinserción, de rehabilitación, al de participación. Pasar de la lógica profesional a la lógica de la red operativa, es decir, trascender la idea de que otro me cura para pensarnos como una red trabajando para un cambio acordado entre todos.

Buenos Aires, 23 de junio de 2016

Psicoroga. Reducción de daños en Paraguay

Claudia Raquel Samudio Genes

i

MÉDICA Y ESPECIALISTA EN POLÍTICAS SOCIALES POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN. MIEMBRO DE ENFOQUE TERRITORIAL (PARAGUAY).

Psicoroga es la única experiencia sostenida, sistematizada y comprometida de reducción de daños en Paraguay. La lleva adelante Enfoque Territorial, que es una organización conformada por un grupo de profesionales de distintas disciplinas.

Nos llamamos Enfoque Territorial porque trabajamos específicamente en territorios reducidos, digamos. Ahora estamos trabajando más intensamente en el Bañado Sur de Asunción, que se encuentra a orillas del río Paraguay. Son zonas inundables de Asunción; son barrios que se fueron formando desde hace alrededor de treinta años en una migración a la ciudad de campesinos que tuvieron que abandonar el campo por la falta de tierra y la agresiva expansión del monocultivo de soja en Paraguay. La mayoría de las familias que habitan en el Bañado Sur viven en extrema pobreza. Nosotros trabajamos con una población de aproximadamente cinco mil personas, una población históricamente marginalizada y que vive en una vulnerabilidad extrema.

¿Cómo pensamos la problemática de “la droga”? Nosotros entendemos que la droga es un componente político de dominio que controla, que permite o que prohíbe determinadas conductas por países desarrollados a países subdesarrollados. Entendemos que se encasilla la droga como el problema central, que se asocia la droga a la dependencia, la dependencia a la adicción, y la adicción como una enfermedad irreversible. Entendemos que en Paraguay, y probablemente en muchos otros países, la lógica es la abstencionista que está ligada a la lógica prohibicionista y que ha desencadenado la guerra contra las drogas que no ha traído muy buenos resultados. Hace pocos días, en Pedro Juan Caballero, la Secretaría Nacional Antidrogas de Paraguay (SENAD), en un enfrentamiento de lucha contra el narcotráfico, asesinó a tres personas que estaban jugando vóley en una cancha. Entonces estamos realmente bastante mal. Esta guerra contra las drogas y toda esta lógica prohibicionista lo que ha hecho es crear un estereotipo del usuario, al que se asocia a la peligrosidad y a la incapacidad, un estigma que genera discriminación. Y esta diferencia

indeseable que se hace con estos usuarios realmente enmascara los verdaderos problemas y los verdaderos responsables, que nosotros entendemos es la desigualdad social.

¿Qué hacemos antes esto? En el Bañado nos encontramos ante usuarios reprimidos, criminalizados por esta lógica, patologizados. Nos queda como un enfoque para contrarrestar esto, una lógica de derechos humanos y de reducción de daños, y tratar de incidir en políticas públicas.

“Psicoroga” es una palabra guaraní, psico de psicólogo y roga que es casa: la casa del psicólogo. Cuando nos instalamos en el barrio, hacia el año 2010, empezaron a trabajar en el Bañado Sur dos psicólogos con las consignas de crear un acercamiento y una construcción de confianza, hacer visitas domiciliarias, trabajar desde la reducción de daños, entendiéndola como consumo cuidado y ampliación de la vida; dentro de la ampliación de la vida desarrollamos actividades recreacionales y labor terapia, terapia grupal y lo que es para nosotros muy importante, la organización social y política.

Como nos encontramos ante usuarios muy vulnerabilizados debido a la estigmatización y la discriminación a los que están sometidos, el acercamiento fue muy paulatino. Llevamos como seis meses de solamente darles el saludo, y nos íbamos, nada más. A veces dejábamos algunos víveres en los focos de consumo, que es donde se concentran, en un arroyo que es un vertedero. Porque en el Bañado Sur está el Vertedero de Cateura, que recibe la basura de la ciudad de Asunción, y hay un afluente del río, el arroyo Ferreira, que es donde se concentra la gente. Después fuimos estableciendo días de merienda y ellos fueron estableciendo qué días se querían encontrar, allí en el arroyo.

Otras de las estrategias fueron las visitas domiciliarias, en donde nos presentábamos, dejábamos que las familias hicieran catarsis, porque las familias estaban muy afectadas por la problemática, por los hurtos; los usuarios se llevaban cacerolas, cuchillos, tenedores; vendían todas esas pequeñas cosas de la familia para poder continuar el consumo. Y después empezamos a complejizar el fenómeno; eso hacíamos también en las visitas con la familia. Estaban dirigidas las intervenciones familiares a los usuarios mismos que en esos momentos se encontraban viviendo en el foco del consumo y también a los familiares en dimensiones psicoterapéuticas.

Manejamos criterios de consumo cuidado como la disminución, la sustitución, la interrupción prolongada, y la conciencia y organización. Como ampliación de la vida, nos propusimos generar alternativas reales al consumo de crack, que es el principal problema en el Bañado Sur. Y en ese sentido hacemos almuerzos, trabajos, deportes, generamos contextos más saludables para iniciar una propuesta sustitutiva al consumo del crack.

Nuestro lugar, Psicoroga, empezó a funcionar como un alberge transitorio; a medida que van saliendo de los focos de consumo, los vamos acercando a nuestro lugar y allí hacemos almuerzos, meriendas; ellos lo usan para bañarse, para afeitarse, para dormir un rato. Tenemos consignas: si van a entrar al alberge tie-

nen que dejar afuera todo objeto que pueda resultar violento; dejan machetes, cuchillos, todo afuera, y entran con esa consigna y duermen, compartimos el almuerzo, la merienda, lo que haya. Otra de nuestras consignas es fomentar el trabajo digno. Les preguntamos a ellos que querían hacer y propusieron hacer carpintería. Hubo un intento, hicieron desde casas de perros hasta sofás y sillas, y les salió bastante bien, pero después no hubo mucha salida laboral para eso. Otro microemprendimiento fue la licorería, que fue una actividad que los motivó mucho; la producción de licores lleva todo un proceso, primero hacer la esencia, poner a fermentar; eran varios encuentros. También hacemos kickboxing. Nos parece fundamental la terapia grupal que es un soporte elemental para el abordaje y también para la organización a favor de los derechos humanos.

Por último, la organización social y política. Nuestra propuesta de reducción de daños va integrada a una militancia política que trabaja con sectores que ya están organizados en el Bañado Sur acompañando la emancipación y la construcción de poder popular. Nosotros creemos que no podemos hacer asistencia sin fomentar la organización porque, si no, perdemos el objetivo, nos perdemos de las causas reales y nos centramos solamente en poner paliativos. Entonces en esta línea de buscar la organización, nuestras intervenciones propiciaron y propician siempre un espacio de diálogo con los usuarios, con sus familias, con los otros pobladores del Bañado.

Y así nacieron, de nuestras intervenciones, dos organizaciones. Una se llama Madres Luchadoras por la Salud de sus Hijos, que en un principio se propusieron solamente velar porque sus hijos reciban la atención médica que les era negada dentro del Sistema Nacional de Salud. Hoy ellas, después de un largo proceso, se definen como defensoras de derechos humanos. Ellas no tenían ni idea de lo que eran los derechos humanos y vivían constantemente la criminalización, la tortura y la persecución que sufrían sus hijos dentro del Bañado. Y entonces fueron complejizando eso, se fueron dando cuenta y empezaron a denunciar la complicidad de la fiscalía, de la policía, de la SENAD, con la represión que sufren ellos.

Otra organización importante es Desde Adentro; son usuarios y exusuarios de crack que han podido, algunos, sustituir, otros disminuir y otros siguen con consumos problemáticos. Ellos también denuncian la criminalización y la prisionización de usuarios dentro del Bañado Sur.

Nuestro desafío actual en Paraguay es incidir en las políticas públicas de salud; somos realistas, estamos con un gobierno que no tiene intenciones de parar con la guerra contra las drogas ni de abordar el tema desde otro lugar. Paraguay no tiene una ley de salud mental, tiene una política que depende del gobierno de turno, que no incluye la reducción de daños como una estrategia. Y en este contexto, nuestro compromiso es no dejar de hacer asistencia, y a la vez ir fortaleciendo estas organizaciones sociales de lucha que se van generando.

Reducción de riesgos en espacios de fiesta y ocio

Julián Andrés Quintero

i

SOCIÓLOGO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, CON MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA. DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN ACCIÓN TÉCNICA SOCIAL (ATS) DE COLOMBIA.

En Acción Técnica Social desde el año 2008 trabajamos con el Estado, las instituciones locales y nacionales y los usuarios de drogas, en la actualización, el diseño y la implementación de políticas públicas sobre sustancias psicoactivas legales e ilegales. En nuestro trabajo buscamos generar evidencia para la transformación.

Abordamos ampliamente el tema de sustancias psicoactivas bajo un enfoque de reducción de riesgo y mitigación de daños. Nuestros tres principales proyectos son: “Zonas de rumba segura”, sobre consumo y dispensación responsable de alcohol; “Échele cabeza cuando se da en la cabeza”, para usuarios no problemáticos en espacios de fiesta y ocio; y el “Programa integral de atención en reducción de riesgo y daño para personas que usan drogas por vía inyectada”, que brinda acceso a materiales higiénicos de inyección a entre 400 y 600 personas en cinco ciudades. También hemos estado trabajando en el diseño de parafernalia de menos riesgo para consumidores de basuco (pasta base) y en temas de abordaje del consumo de sustancias en el ámbito escolar.

Échele cabeza cuando se da en la cabeza

Este proyecto busca generar y difundir información sobre sustancias psicoactivas para la reducción de riesgos y mitigación de daños, orientado a promover y fortalecer la capacidad de decisión y respuesta de quienes consumen. Es una iniciativa que estimula una cultura de la gestión de riesgo y placer, sin importar si se habla de sustancias legales, ilegales, comportamientos sexuales o hábitos de fiesta.

Échele Cabeza nace porque un mundo libre de drogas no es posible. Nace porque el 90% de los consumidores no son problemáticos. Porque hay gente que consume y solicita información diferente a la abstención o la supera-

ción del consumo. Nace porque ante nuevos consumos se requieren nuevas estrategias. Porque hay una motivación entre profesionales, consumidores, investigadores. También nace porque hay una apertura y una oportunidad política. Nace porque hay unas redes y porque estos enfoques vienen de Europa hace muchos años y los necesitábamos contextualizados en nuestro continente. Nace porque generamos una intermediación entre el Estado y los consumidores, y porque llega a donde el Estado no sabe llegar, no puede llegar o no lo dejan entrar. Durante dos años estuvimos en fiestas donde no nos permitían tener los logos pero el Estado lo sabía y generamos un canal donde después, por iniciativa de los organizadores, dijeron: “Ahora sí, llegaron con algo que sirve”.

¿Cuál es el marco legal en el que se desarrolla el proyecto? En Colombia, desde 1994 se permite el porte y consumo de la dosis mínima. Asimismo, la política nacional, en su segundo eje de mitigación y en su cuarto eje de capacidad de respuesta, nos permite actuar porque el consumo de sustancias en Colombia por Ley 1566 de 2012 se define como una enfermedad. También tenemos un permiso del Fondo Nacional de Estupefacientes para analizar sustancias como estrategia de salud pública en contextos de fiesta y ocio, y somos una organización de la sociedad civil legamente constituida.

¿Qué servicios presta este proyecto? Échele Cabeza hace presencia en clubes nocturnos, festivales y raves. Ofrecemos un Servicio de Análisis de Sustancias para el cuidado de la salud de los consumidores. Es como que somos el último eslabón, porque cuando la educación en su casa no funcionó, cuando el profesor no lo pudo convencer, cuando el policía no se la pudo quitar y usted está a punto de consumir, estamos nosotros. Y siempre estamos estratégicamente instalados después de la puerta de entrada antes de entrar a la fiesta. Es en esa transición donde tenemos la última oportunidad de intervenir.

Este es un proyecto para clase media y clase media universitaria. Es un proyecto para personas que tienen capacidad de adquisición de recursos materiales o que tienen capital cultural, porque creíamos que ellos tenían todo pero al final terminan estando los mismos riesgos y la misma vulnerabilidad. Las prácticas de reducción de daños son para todos, entonces creemos que esta población también las necesitaba.

Disponemos de zonas de recuperación para el manejo de situaciones de crisis, que instalamos en la mitad: el servicio de análisis de sustancias, información, a la entrada, al fondo la enfermería y, en la mitad, el manejo de crisis.

¿Qué es lo que pasa? Muchas veces las personas que atienden salud o que atienden situaciones de crisis en los servicios o en los grandes festivales no tienen conocimiento de cómo se maneja o se baja un mal viaje de éxtasis, una sobredosis de cocaína, un cruce entre marihuana y alcohol, y tienen un protocolo muy estricto que casi siempre recae en una inyección de un ansiolítico, dos pastillas de vitaminas, una manta y una camilla, y muchas veces, estas personas lo único que necesitan es que alguien les hable, ponerles

una manta y darles algo para el bruxismo o un dulce, “comete este bombón, toma esta cobija, siéntate acá, cuéntame”, y esperar una hora que solamente diga “verde, azul, verde”. Esas cosas pasan, entonces muchas veces la zona de recuperación lo que hace es permitir un aterrizaje sin un golpe farmacológico tan duro.

Tenemos también un stand informativo con folletería sobre efectos, riesgos y daños de las drogas. Básicamente cada librito lo que dice es qué es la sustancia, cuáles son los efectos primarios, cuáles son los efectos secundarios, cómo manejar una situación de crisis, qué puede suceder en relación con la actividad sexual, y al final siempre va un párrafo donde se indican unas sugerencias frente la nutrición. Así como pasa con el alcohol, siempre hay una resaca; las drogas también generan resaca y lo que se intenta es manejarla. Así como la fiesta del viernes para el alcohol se nota el sábado, la fiesta del viernes para el MDMA (éxtasis) se nota el martes, en una fuerte depresión. Entonces es un poco contar eso: “Oye, mira, vas a tener un bajón el martes, el mundo no tiene la culpa, la tiene el MDMA, tranquilo”.

Tenemos un tema de innovación en comunicación de drogas y con toda esta información publicamos alertas tempranas para el cuidado de la salud de los consumidores y para la actualización y modernización del sistema de salud.

Estamos presentes en los festivales privados, públicos y *underground* más grandes de Colombia y cada año realizamos un Festival de Cortometrajes Psicoactivos. Entre abril de 2010 y junio de 2016 hemos hecho 134 intervenciones, 16 de ellas en mega eventos de más de 5.000 personas. Ahora vamos para el Lollapalooza, el año pasado fue el Sonar. Son grandes eventos donde siempre batimos un record de análisis. Ahora en junio en el BAUM analizamos 245 muestras en un día, en un día que empezó a las tres de la tarde y acabó a las 10 de la noche porque a las 11 ya nadie presta atención.

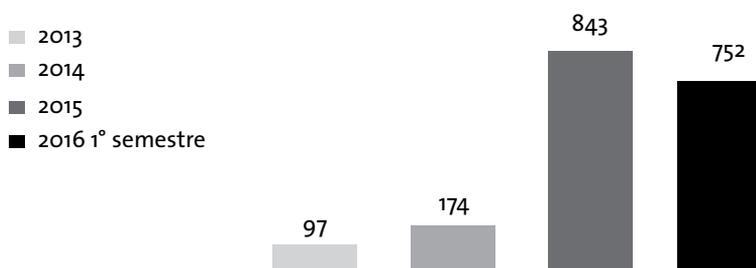
Hemos distribuido 121.000 piezas comunicativas, muchas iguales pero focalizadas. Entonces para el *hip hop* es en otra letra y en otro lenguaje, para el *electro* es otro, para el *metal* es otro, para el *punk* es otro. Hemos impactado directamente en 62.000 personas, es decir que han tocado alguno de nuestros servicios directamente y 465.200 indirectamente a través de terceros y medios de comunicación.

Emitimos 17 alertas y tuvimos presencia en 43 medios masivos nacionales e internacionales. Tenemos 22.000 seguidores en redes sociales, 18% de tasa de interacción en redes sociales, 7.500 visitas a la web en el mes de mayo de 2016.

Todo esto posibilita diagnósticos focalizados, piezas comunicativas dirigidas y trabajo desde pares.

El número de sustancias analizadas crece año a año (Gráfico 1). Esto dice muchas cosas, una de esas es que la gente está muy preocupada por analizar, le interesa mucho el análisis y el servicio le ha servido.

Gráfico 1. Cantidad de sustancias analizadas, 2013 a 2016.



¿Qué es lo que pasa con un alerta? Se saca un alerta por dos razones: porque se tienen hallazgos de lo que está sucediendo en campo a partir de los análisis que hacemos o porque recibimos información de una red de más de 25 organizaciones que hacen esto en el mundo. Nosotros tenemos de alguna manera una pequeña ventaja frente a las drogas de síntesis y es que primero estallan en Europa y están llegando cada vez más rápido, antes se demoraban seis, ocho meses, ahora llegan a los dos, tres meses.

Entonces, por ejemplo, sacamos un alerta de la pastilla HEISENBERG azul. Estaba siendo vendida a algunos usuarios como MDMA y a otros como pastillas de LSD (dietilamida del ácido lisérgico). Nosotros tenemos veinte mil muchachos consumidores en Colombia que nos informan todo, porque esta es una relación de confianza y son los que las tienen primero. La pastilla empezó a llegar y nos mandaban la información: “Oye, no he podido dormir; esto está muy duro; oye, me voy para el hospital”. Los más cercanos nos decían: “Tú sabes, yo consumo mucho pero esto está muy duro, yo no he podido bajar, seguramente esto a una persona pequeña le va a pasar”. Los análisis determinaron que la sustancia real presente en estas pastillas correspondía a una fenetilamina psicodélica de larga duración denominada “DOC” (1-(4-chloro-2,5-dimethoxy-phenylpropan-2-amine), más potente y de efectos más prolongados. Entonces sacamos el alerta psicoactiva a través de Twitter, conectados a la fiesta, y la pastilla se neutraliza o por lo menos, ya sabes qué pasa; esto es importante, la gente se entera: “¿Qué es fenetilamina psicodélica larga duración?”; “Es un viaje largo, templado y psicodélico; entonces no vas a descansar en cuatro horas como baja el éxtasis si no vas a pasar 12 horas muy estimulado y si se te va un poco la dosis, vas a empezar a tener alucinaciones”. Hay gente que le gusta eso pero casi siempre la crisis sucede cuando una persona tiene un efecto diferente al que está esperando; entonces si una persona está esperando un efecto derivado del LSD pero lo que le llegó fue un efecto derivado de otra sustancia, la situación de crisis en su cabeza diciendo “esto no es, esto no es”, es lo que le puede llevar a un choque.

Échele Cabeza para Hip Hop al Parque

Hip Hop al Parque es un evento de cuarenta mil personas al día, es un evento donde el consumo es bastante alto, de menores de edad; para nosotros es una de las poblaciones que tiene un consumo más problemático. Logramos gracias al trabajo con líderes locales hacer intervenciones en 20 pequeños festivales antes del gran festival que dura tres días en Bogotá. Pusimos a rodar en Internet y en los medios de comunicación una campaña multimedia y de presencia en reducción de riesgos y daños. Hicimos unos gráficos especiales para ellos con sus graffiteros más reconocidos. Les hicimos un video en Internet con los tres cantantes que iban a cantar allá. Hicimos análisis de sustancias en nuestro stand. Al final: un Hip Hop al Parque y un Simón Bolívar en convivencia, pacífico y saludable.

Los gráficos 2, 3, 4 y 5 muestran la diferencia entre 2014, cuando no estuvimos, y 2015, cuando sí estuvimos.

Gráfico 2. Personas atendidas en Hip Hop al Parque, 2014 vs. 2015

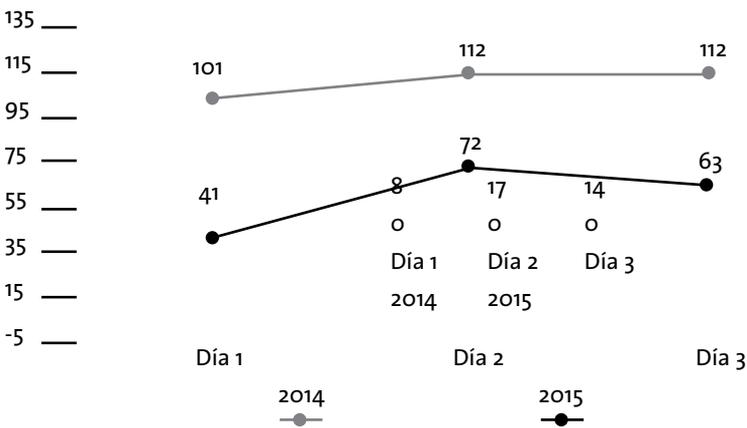


Gráfico 3. Pacientes atendidos en Hip Hop al Parque, 2014 vs. 2015

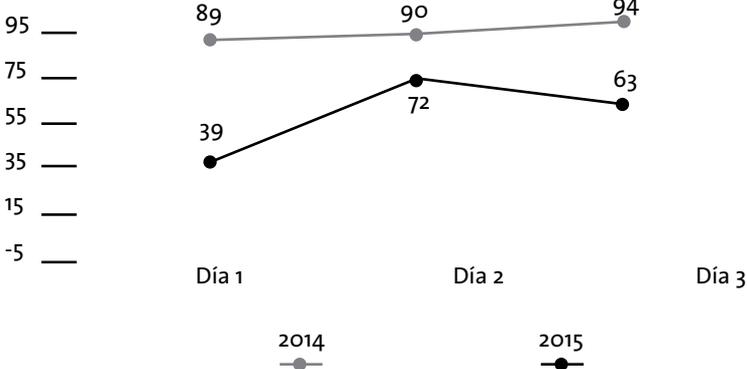


Gráfico 4. Heridos con arma blanca en Hip Hop al Parque, 2014 vs. 2015

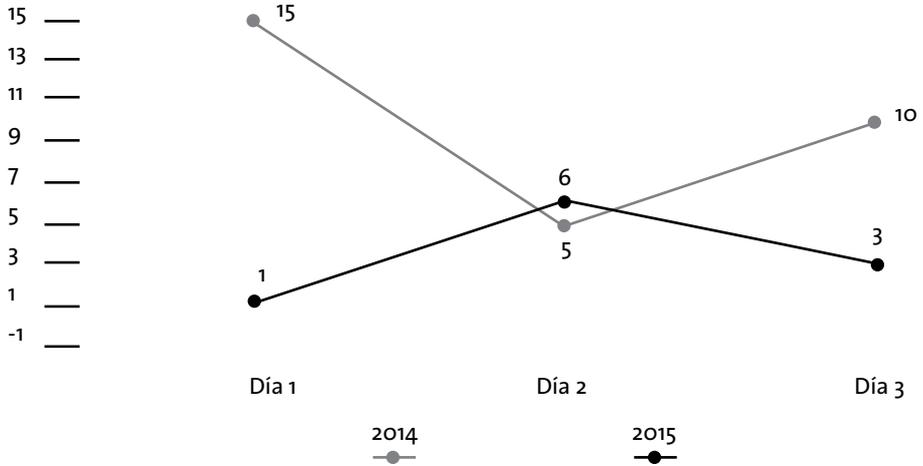
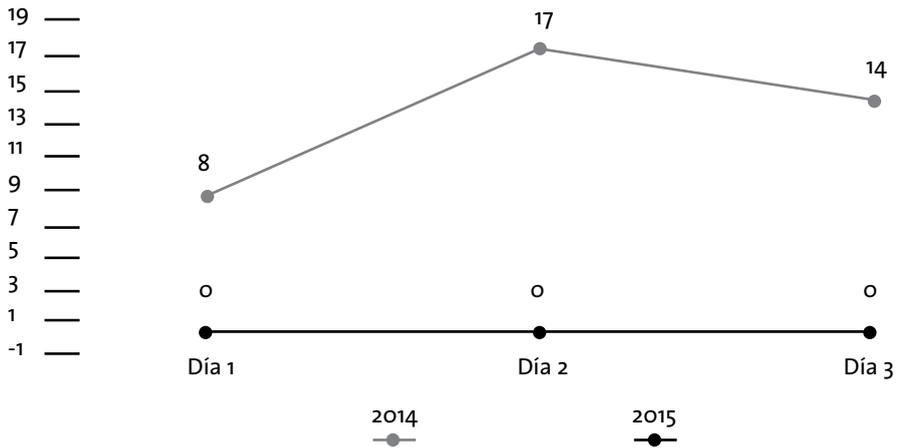


Gráfico 5. Personas intoxicadas en Hip Hop al Parque, 2014 vs. 2015



Algunos resultados

Estos son algunos de los resultados que alcanzamos con Échele Cabeza: una reducción de entre el 35% y el 42% de ingreso a urgencias médicas de mega eventos (intoxicación, riñas); el 2% ha dejado el consumo y el 29% lo redujo; el 33% ha cambiado de proveedor; el 44% se preocupa por las prácticas de consumo y el 94% de quienes analizan, esperan el resultado antes de consumir; el 85% de quienes se les sugieren no consumir una sustancia de riesgo o desconocida, indican que no lo van a hacer.

Algunas recomendaciones

Reconocer la reducción de riesgos como un impacto positivo en la salud pública; que la reducción de riesgos complementa la prevención y la superación, no las reemplaza; que no sólo son acciones para el consumidor, también es regulación de espectáculos públicos, actualización de funcionarios, del servicio médico, etc.; que los programas se basan en la confianza, el trabajo entre pares y el respeto; que es fundamental el papel de la sociedad civil y los empresarios, así como de los usuarios; que es un proceso de años, no es un cambio por decreto; que la prohibición sólo genera más peligros. Que es necesario destinar recursos de la salud pública para los programas, iniciarlos lo antes posible y educar a los medios de comunicación.

Para terminar, quiero agradecerle al *underground* electrónico colombiano y latinoamericano porque fueron los primeros que creyeron en esto, fueron los primeros que asumieron esto, fueron los primeros que dijeron “los necesitamos ya”. Antes íbamos a una fiesta y era reconocer que en esa fiesta se consumía. Hoy en día vamos a una fiesta y la gente dice: “¡Qué empresario tan responsable, como invita a esta gente para que maneje esto que ya nadie puede manejar!”.

Buenos Aires, 23 de junio de 2016

Territorio, jóvenes y usos de drogas: NoTeSientasZarpado

Jorgelina Di Iorio

i

LICENCIADA EN PSICOLOGÍA Y DOCTORA EN PSICOLOGÍA POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. MIEMBRO DEL ÁREA DE INTERVENCIÓN Y CAPACITACIÓN DE INTERCAMBIOS ASOCIACIÓN CIVIL. PROFESORA E INVESTIGADORA DE LA FACULTAD DE PSICOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.

El uso de alcohol y otras drogas en adolescentes y jóvenes en condición de vulnerabilidad psicosocial aparece como un campo de problemas que genera inquietudes, temores y ansiedades. Frente a la diversidad de respuestas posibles que construyen las instituciones educativas, Intercambios Asociación Civil co-gestiona con la Fundación Armstrong, desde 2012 y en la localidad de González Catán, partido de La Matanza, un dispositivo territorial de abordaje de uso de drogas dentro del ámbito escolar que se llama “NoTeSientasZarpado. Hablemos de drogas”. El proceso de construcción se puede organizar en tres momentos o aspectos, la demanda de intervención, la determinación de la estructura y tarea y los desafíos de las intervenciones territoriales, en clave de nuevas preguntas o problemas de intervención.

Tallar la demanda de intervención: del pedido a la demanda

En mayo de 2011, la Fundación Armstrong, a través del Colegio Secundario La Salle de González Catán, entró en contacto con el equipo de intervención de Intercambios Asociación Civil. La Fundación Armstrong desde hace más de 20 años hace más de 20 años desarrolla distintas propuestas de inclusión socioeducativa para niños, adolescentes y familias en la localidad de González Catán, en La Matanza, provincia de Buenos Aires, en particular los barrios La Salle, El Dorado, 25 de Mayo y Las Casitas.

Al momento de la demanda, el colegio secundario, que comenzó a funcionar en 2007, tenía una población de 604 estudiantes, de ambos sexos y de entre 12 y 18 años.

Durante los encuentros que transcurrieron entre mayo y julio de 2011 entre el equipo directivo de la escuela y el de Intercambios, se fue delimitando o

tallando la demanda. Frente a la preocupación por situaciones vinculadas con el uso de alcohol, especialmente, y otras sustancias psicoactivas dentro de la institución escolar (conocidas a través de relatos de los estudiantes, sobre sí mismos o sus compañeros, de situaciones de consumo fuera de la escuela o de llegar alcoholizados) se fue co-construyendo el problema de intervención, el cual no se centraba tanto en el consumo de drogas específicamente sino en cómo acompañar, cómo sostener, cómo apoyar las trayectorias escolares y los proyectos vitales de los adolescentes y jóvenes que podían estar atravesando alguna situación de particular conflicto que daba lugar a consumos problemáticos de drogas.

Como parte del proceso de delimitación de la demanda se planificaron y ejecutaron acciones preventivas con jóvenes que, como forma de reducir la distancia entre la propuesta preventiva y los jóvenes destinatarios, fueron parte de actividades curriculares preexistentes en la organización. Se realizaron cuatro encuentros de sensibilización en los que se brindó información preventiva sobre el uso de alcohol y otras drogas, y se problematizaron ciertas representaciones sociales sobre los consumos.

Fueron facilitadores del proceso de intervención los puntos de encuentro existentes entre ambas organizaciones –Intercambios y Fundación Armstrong– en lo que respecta a una mirada centrada en los adolescentes como sujetos de derechos, a comprender el uso de drogas como un aspecto más en las complejas experiencias de vida de los jóvenes en el conurbano y al papel de la escuela para la promoción de prácticas de cuidado.

El dispositivo: estructura, equipos y tareas

Una de las primeras decisiones fue saber con quiénes se contaba para encarar un trabajo de promoción de prácticas de cuidado y disminución de riesgos asociados al consumo de drogas en adolescentes y jóvenes. El grupo de trabajo inicial se formó en función de algunos criterios intencionados: conocimiento del territorio, antigüedad en la institución, diferentes formaciones técnicas (psicólogos, trabajadores sociales) y no técnicas (docentes, tutores, operadores socioeducativos), diferencia de sexos. Frente a esta conformación mixta y heterogénea se hizo necesario un proceso permanente de construcción de criterios comunes y de modos de definir los problemas de intervención.

En un segundo momento, el equipo de trabajo se organizó en dos subequipos, que trabajan de manera interconectada: el equipo de atención, conformado por cuatro personas, se encarga de planificar y garantizar la ejecución de las acciones, así como de orientar, acompañar y derivar en el caso de ser necesario a jóvenes que tengan situaciones de mayor conflicto vinculadas con los usos de drogas; el equipo de promoción, de límites borrosos que se amplían o restringen según las necesidades, constituye una red de vínculos, un entramado de personas que están en contacto con los jóvenes, que los cono-

cen, que tienen una capacidad de escucha y empatía con ellos y pueden ser facilitadores para el acercamiento entre la propuesta (preventiva o de atención) y los adolescentes.

Definir la modalidad del dispositivo de intervención

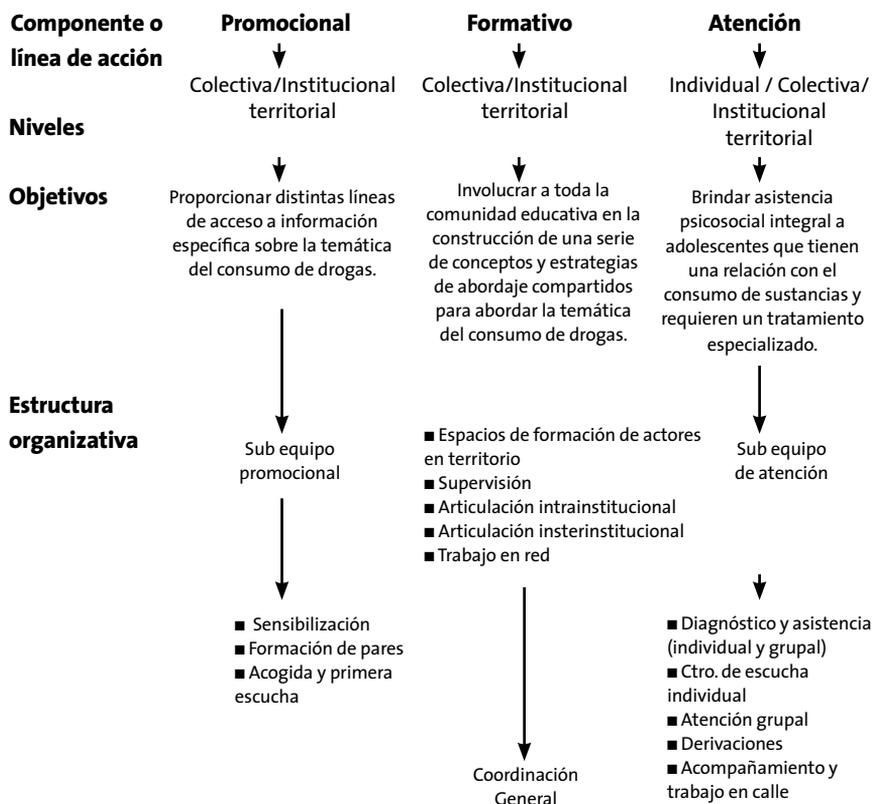
A principios de 2012, y con la intención de definir la modalidad de intervención, se realizó un diagnóstico comunitario con los objetivos de trazar un perfil de las instituciones y los equipos que trabajan en el territorio, considerar sus opiniones acerca de las problemáticas de los jóvenes y en particular sobre el uso problemático de drogas, y entender superposiciones y agujeros en la atención.

Se realizaron entrevistas en profundidad a miembros de los equipos de 10 organizaciones del territorio entre las que se incluyeron escuelas secundarias, organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajo con adolescentes y jóvenes, el centro de salud del barrio y tres sedes del programa Envión¹. La selección de organizaciones se realizó en función de que ya venían trabajando con los jóvenes, por las trayectorias de los jóvenes que circulaban por estas instituciones, y porque existía algún reconocimiento y articulación entre ellas.

Se identificaron necesidades específicas en lo que respecta al abordaje sobre el uso de drogas, se visibilizó una red de vínculos entre las organizaciones del territorio y también ciertas dificultades en el acceso de estos jóvenes a los servicios especializados en el caso de requerir asistencia. En este caso, la referencia era al CPA² de González Catán y los centros de salud. En lo que respecta al tipo de respuesta a los problemas asociados a los consumos en jóvenes, la mayoría de las propuestas de intervención estaban centradas en la palabra, en escuchar y tratar de comprender cuáles eran los sentidos que adquiría el uso de drogas para estos jóvenes, más que en abordar aspectos que permitieran problematizar las prácticas de consumo y fortalecer las habilidades para la toma de decisiones.

Estos primeros resultados fueron presentados y discutidos entre los actores participantes del relevamiento, lo que permitió construir legitimidad para la intervención y delimitar la especificidad de la propuesta de Intercambios Asociación Civil-Fundación Armstrong. El dispositivo se organizó en tres líneas de acciones o componentes: el *promocional*, vinculado con acciones de sensibilización y brindar vías de acceso a información, incluyendo la perspectiva de educación entre pares; de *formación*, capacitación y acompañamiento a educadores y otros adultos referentes en lo que respecta al tema drogas, a modo de construir una comunidad de sentidos que faciliten el abordaje; y de *atención*, vinculado a la orientación, primera escucha, acompañamiento y derivación. Cada uno de estos componentes, a su vez, tiene diferentes niveles de atención: *individual*, *colectivo-institucional* y *territorial* (Tabla 1). Con esa organización, el dispositivo funciona dos veces a la semana, en horario escolar, como parte de las propuestas que la institución fue construyendo para acompañar las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes.

Tabla 1. Acciones y componentes



El nombre: NoTeSientasZarpado

La clave en relación a cómo llamarnos la dieron los jóvenes que participaron inicialmente, lo que permitió construir la legitimidad de la propuesta entre los participantes.

“Zarpado” es un término que tiene dos acepciones: *ser un zarpado* como un rasgo, alguien que es un desubicado, que hace algo que nos molesta, y *sentirse zarpado* en el sentido de verse afectado por lo que otros hacen, y que por lo general en el caso del uso de drogas alude a la estigmatización y etiquetamiento. “Hablemos de drogas, no te sientas zarpado” es una interpelación, es poner sobre la mesa que hablamos sobre ciertos temas y que los hablamos desde la escuela, es enunciar que no estamos etiquetando ni señalando, pero sí distinguiendo y poniendo palabra sobre temas que nos afectan y nos preocupan. Es problematizar y pensar entre adolescentes y adultos, no sólo con aquellos que usan problemáticamente o no las drogas, sino también con aquellos que no lo hacen o que incluso no han experimentado con ellas.

Lo que hacemos

Entre las actividades que se vienen desarrollando se encuentran:

■ **TALLERES DE SENSIBILIZACIÓN Y TALLER DE PROMOCIÓN DE PRÁCTICAS DE CUIDADO:** en el primer caso es de discusión sobre las representaciones sociales en relación con los consumos, mientras que en el segundo es una problematización en clave de fortalecer el proceso de toma de decisiones.

■ **ORIENTACIÓN INDIVIDUAL O GRUPAL:** el Centro de Escucha es un espacio de primera escucha para quien explicita querer “rescatarse” o frenar un poco su consumo, quiere sacarse alguna duda o hacer preguntas en relación a los usos de drogas u otros temas de preocupación en la vida de los adolescentes y jóvenes. Puede llegar por propia voluntad o acompañado por otros jóvenes que ya conocen el espacio, o también por orientación o sugerencia de los equipos de promoción o directivo de la escuela. Esto último frente a situaciones de mayor compromiso con el consumo de alcohol u otras drogas. La eficacia de este espacio reside en *estar disponibles*, en que los chicos y las chicas sepan en qué días y horarios pueden acercarse. Es estar con la puerta abierta, con un mate de por medio, con un juego, una palabra, con una revista, algo que permita el acercamiento y a partir de eso co-construir las condiciones para acompañar situaciones de angustia o malestar, pero también de alegría, de curiosidad, de deseos, de anhelos.

■ **PROMOTORES JÓVENES:** basado en la educación entre pares, un grupo de chicos y chicas que participan o participaron de los talleres de sensibilización y de promoción de prácticas de cuidados, que además tienen un mayor compromiso y sentido de pertenencia con la propuesta, diseñan y ejecutan acciones de prevención con otros jóvenes. De este grupo participan entre 15 y 20 adolescentes que realizan actividades en la escuela pero también en otros espacios de jóvenes del barrio. Entre los temas que se abordan está el uso de alcohol y otras drogas, las violencias, la salud sexual y reproductiva, los derechos de los niños y adolescentes.

Además, desde el componente territorial se está consolidando una mesa de discusión barrial, de la que participan muchas de las organizaciones que participaron del momento diagnóstico, y que surge frente a la necesidad de profundizar el trabajo conjunto, recuperando experiencias de trabajo en el barrio, y fortalecer el trabajo con jóvenes en González Catán. Por otro lado, se está diseñando un proyecto de trabajo con adultos referentes, tanto familiares como no, pensando sobre el modo de incluirlos en el abordaje de los consumos de drogas de los adolescentes.

Como se plantea al inicio, el uso de alcohol y otras drogas entre adolescentes y jóvenes, en particular dentro de las instituciones educativas, genera preocupaciones e inquietudes, moviliza sentimientos y emociones, y se presenta

como un hecho que nos exige analizar los modos en que se realiza la prevención. En este sentido, NoTeSientasZarpado es una invitación a problematizar esas formas tradicionales con las que se aborda el tema drogas dentro del ámbito escolar.

Muchas de las técnicas y actividades que se desarrollan en este dispositivo pueden ser pensadas desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños. Pero también está presente la dimensión ético-política de esta perspectiva, que reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos, y que se expresa en el respeto por su intimidad, en el reconocimiento de su diversidad y en la valorización de su inclusión activa como parte del proceso.

Buenos Aires, 29 de agosto de 2013

¹ El programa Envi3n, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, est1 destinado a chicos y chicas entre 12 y 21 a1os que se encuentran en situaci3n de vulnerabilidad social. El objetivo esencial es la inclusi3n, la contenci3n, el acompa1amiento y el dise1o de estrategias que fortalezcan su estima, reparen y brinden igualdad de oportunidades, desde la perspectiva de la Protecci3n Integral.

² Los CPA (Centro Provinciales de Atenci3n) son espacios de recepci3n, asesoramiento, atenci3n y derivaci3n, conformados por un equipo t1cnico de psic3logos, trabajadores sociales, operadores terap1uticos y comunitarios que atienden a personas afectadas por situaciones de consumo problem1tico de sustancias, o que requieren asesoramiento en relaci3n a la tem1tica.

Cannabis: de la prohibición a la regulación

La exposición de Marcelo Rubinstein que en breve leerán, comienza así: “Cuando algo está prohibido, lo que se asocia inmediatamente es ignorancia, es un gran vacío de conocimiento que es llenado con todo tipo de mitos, de slogans y de interpretaciones absolutamente antojadizas que logran instalarse y, por supuesto, hay un gran negocio alrededor de la prohibición y hay gente que se ha beneficiado durante décadas de esta situación”. En simples palabras, es la terrible historia de las drogas: una prohibición, la ignorancia, algunos beneficiados y millones de perjudicados. Sólo que las presentaciones que siguen no se centran en los aspectos sociohistóricos, políticos y económicos de las drogas en general, sino en mirar cómo esta situación nos ha negado hasta la actualidad la posibilidad de disminuir el sufrimiento humano al impedirnos conocer, experimentar y usar legalmente el cannabis.

A esta altura es de Perogrullo que las sustancias prohibidas que integran las listas de las diferentes convenciones internacionales están allí por razones ridículamente arbitrarias. Uno de los más claros ejemplos es el del cannabis. Existen antiguas y nuevas evidencias sobre el uso terapéutico de la planta. Quizás la más antigua procede de China y data del año 2737 a.C. Su uso se recomendaba para afecciones tan diversas como dolores reumáticos, malaria, insomnio, trastornos menstruales, oculares, etc. Las más nuevas nos hablan de investigaciones que diferentes grupos de médicos especialistas en distintas partes del mundo occidental están desarrollando para tratar un conjunto muy diverso de enfermedades con nombres bastante más extraños que los de la antigua China. En el medio, una larga tradición de usos sociales del cannabis, que es la cuarta sustancia más consumida tras el alcohol, el tabaco y los hipnosedantes.

Entre aquellos usos y estos hay un largo camino que va desde la regulación a la prohibición, para de nuevo estar hoy ante un cambio de paradigma que nos devuelve a nuevas/viejas formas regulatorias. El desafío es enorme, porque de alguna manera lo que hoy se regule y cómo se lo haga estará transformando relaciones sociales y afectará indefectiblemente a un conjunto muy heterogéneo de actores e intereses. Bien lo saben los compañeros de Uruguay, sus presentaciones nos muestran cómo hacer políticas con una desafiante rigurosidad.

Para el caso de Argentina, estas líneas se escriben con “el diario del lunes” que nos indica que desde el 29 de marzo de 2017 la “investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados” es ley en Argentina. Sabemos, las leyes no cambian inmediatamente las prácticas de instituciones ni de disciplinas, ni borran de un plumazo tantos años de ignorancia y oscurantismo. Todavía debemos seguir lidiando para que se asignen recursos y se avance en el desarrollo de esas investigaciones que el título de la Ley nos invita a realizar; debemos seguir lidiando porque la Ley N° 27.350, como bien lo señala la presentación de Mariano Fusero, básicamente es imperfecta.

Sin embargo, esta Ley puede verse como un hito que se instala en la trayectoria de muchas personas, familias que encontraron en el uso de una droga prohibida beneficios a la salud, calma en el medio del tormentoso padecer de crueles enfermedades, y que sobre todo las unió a otros semejantes en diversos colectivos que demostraron con mucho coraje y sobre todo con mucha razón, que otra historia sobre las drogas es posible de escribir.

Pablo Cymerman

Psicólogo. Coordinador del área de Relaciones Institucionales de Intercambios Asociación Civil. Docente de las Facultades de Ciencias Sociales y de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

Avances y límites en la investigación sobre cannabis

Marcelo Rubinstein

i

INVESTIGADOR SUPERIOR DEL CONICET EN EL INSTITUTO EN INVESTIGACIONES EN INGENIERÍA GENÉTICA Y BIOLOGÍA MOLECULAR (INGEBI). PROFESOR ADJUNTO EN LA FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS Y NATURALES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA). ESTUDIÓ QUÍMICA BIOLÓGICA EN LA FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS DE LA UBA. REALIZÓ SU DOCTORADO EN FARMACOLOGÍA DE RECEPTORES DE DOPAMINA EN EL CEREBRO DE RATAS Y RATONES Y UN POSTDOCTORADO EN ESTADOS UNIDOS, DONDE SE ESPECIALIZÓ EN LA GENERACIÓN DE RATONES MODIFICADOS GENÉTICAMENTE PARA EL ESTUDIO DE GENES HUMANOS EN EL CEREBRO.

Cuando algo está prohibido, especialmente cuando es algo que está dentro de nuestro cuerpo y que impacta además sobre la salud, como es el caso de los fitocannabinoides, lo que se asocia inmediatamente es ignorancia, es un gran vacío de conocimiento que es llenado con todo tipo de mitos, de slogans y de interpretaciones absolutamente antojadizas que logran instalarse y, por supuesto, hay un gran negocio alrededor de la prohibición y hay gente que se ha beneficiado durante décadas de esta situación.

Soy profesor de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, universidad prestigiosa a nivel mundial, en la que uno de los efectos directos del impacto de la prohibición es que, en la Facultad de Medicina, nuestros médicos no estudian nuestro sistema de endocannabinoides, que es un sistema que tenemos todos los animales, un sistema de neurotransmisores que tienen la particularidad de interactuar con los mismos receptores que interactúan varios de los cannabinoides de la planta de *Cannabis sativa*. Eso no se enseña en Fisiología, no se enseña en Farmacología, materias clave dentro de la Carrera de Medicina, a pesar de que hace muchos años el cannabis medicinal se viene usando de manera legal en muchos países para una cantidad de patologías. En Argentina ni siquiera se menciona que en otros países se usa. Y sí se enseña en la materia Toxicología. Esto es una definición en sí misma; para nuestra sociedad, para la educación superior en Argentina, los productos derivados de la marihuana son un veneno del cual los médicos lo que tienen que aprender es cómo desintoxicarnos, a pesar de que no hay evidencias en

Argentina y fuera de la Argentina de muertes por sobredosis. Cualquier toxicólogo lo puede confirmar, no hay llegada a las guardias de los hospitales de nuestro país por intoxicaciones graves con consumo de marihuana.

Yo también soy investigador en el Conicet, en particular en Neurociencia, y puedo afirmar que en el congreso de la Sociedad Argentina de Investigación en Neurociencia, que es una muy buena sociedad que nuclea prácticamente al conjunto de investigadores de neurociencias en la Argentina, que está bien posicionada dentro de la investigación en neurociencia del mundo, no se escucha la palabra “cannabis” ni THC porque nadie está haciendo investigaciones. Hay un gran déficit de enseñar este tema, de entenderlo y de hacer investigaciones con él.

Este retraso relativo respecto a otros sistemas de neurotransmisión y respecto de otros productos naturales con propiedades potencialmente positivas o negativas de plantas, se ve con la marihuana y con el sistema de endocannabinoides. Recién en el año 1964, en un país que está como por fuera de la órbita de países que manejan la producción del conocimiento mundial, que es Israel, el investigador Raphael Mechoulam se animó, convenció al director del Instituto Weizmann de hacer investigación en química orgánica elemental para aislar los compuestos que tienen propiedades psicoactivas del cannabis y pudo en poco tiempo demostrar cuál era el principio activo y la estructura química del delta-9-tetrahidrocannabinol (THC); y a partir de ahí se desarrolló lo que es la química de los cannabinoides. La ciencia se demoró 24 años en encontrar una cosa fundamental, mucho más importante que eso, porque que la planta tenía propiedades activas se sabía hace cuatro mil años. El resultado verdaderamente revolucionario de la ciencia se produce en 1988, cuando se descubre que nuestro cerebro tiene receptores para esa molécula. Y en el año 1990 se puede aislar el gen que codifica para ese receptor; al receptor se lo llama “CB1”, por Cannabic Receptor 1, y al gen se lo llama “CNR1”; es el único gen que tiene nuestro genoma y que tiene el genoma de todos los animales que es capaz de producir una proteína que reconoce con altísima selectividad, especificidad y potencia al THC. Ese receptor está en nuestro organismo, está en nuestro cerebro, en altísimas cantidades, es uno de los receptores que más densidad tiene en nuestro cerebro, prácticamente más que cualquier otro neurotransmisor (la dopamina, la noradrenalina, la adrenalina, el gaba, el glutamato, las endorfinas, etc.); hay mucha más masa de receptores de CB1 que de otros receptores.

Se trató de identificar qué sustancias produce nuestro cerebro que impactan sobre ese receptor y se identificaron en la década del noventa, 1992-1994, la anandamida y el 2-Arachidonoylglycerol (2-AG), que son dos endocannabinoides que produce nuestro cerebro y que son desde el punto de vista farmacológico prácticamente indistinguibles de los fitocannabinoides producidos por la *Cannabis sativa*. Desde el punto de vista químico son moléculas distintas, pero actúan dentro de nuestro cerebro de manera muy similar.

Nosotros tenemos un sistema de endocannabinoides que está presente en muchas áreas de nuestro cerebro y en cada una de ellas cumple un papel muy parecido, que es el de disminuir, desacelerar los niveles de neurotransmisión. Bajar la actividad de los circuitos neuronales. Si usamos una metáfora para entender simplemente cómo funciona, diría que funciona como una especie de refrigerante, de radiador de nuestro cerebro. Si nuestro cerebro fuera un motor, el sistema de endocannabinoides sería el radiador. Eso permite entender fácilmente por qué se están viendo los efectos positivos benéficos terapéuticos en situaciones como epilepsia, en donde lo que se ve es un recalentamiento del sistema que está produciendo convulsiones porque está como descontrolado; y así, si lo miramos en cada una de las propiedades, tanto benéficas como adversas de este sistema de cannabinoides, lo que uno puede ver es que es un sistema que lo que hace es atenuar la neurotransmisión en general, pero sobre todo la neurotransmisión excitatoria, pero no sólo la excitatoria sino también la inhibitoria.

Ahora bien, quiero referirme brevemente a las críticas porque hay mucha gente que estaba muy cómoda; se habían organizado mental y conceptualmente de que esto era peligroso, era endemoniado, estaba prohibido. Ahora parece que no es tan así porque en un país justamente muy admirado por muchas de estas personas amantes de la prohibición que es los Estados Unidos, en la última encuesta en la que se pregunta si usted consumió o no consumió marihuana en los últimos 30 días, hay 22 millones de personas de 12 a 65 años que dicen haberlo hecho, y hay 28 Estados más el Distrito Federal de Washington, es decir más de la mitad de los Estados donde está permitida de una forma u otra el consumo de cannabis, y en ocho de estos Estados más el Distrito Federal está permitido el uso adulto; o sea, prácticamente un uso total de esta sustancia, cuando se es mayor de edad. Esto ha puesto muy incómoda a mucha gente pero muchas otras personas dijeron: “no será que todo esto ha sido fruto de un desconocimiento”; y además, en los últimos años Uruguay pasó a ser una especie de lugar raro que de repente empezó a regular el consumo a todo nivel de marihuana.

Son dos países de América, uno del Norte y otro del Sur, que tienen influencias directas sobre nosotros, pero si empezamos a mirar al resto de los países vemos que Colombia, Chile, Brasil, están pasos adelantados a los nuestros. Canadá ni qué hablar.

Para terminar, esta sensación de que algo con esta planta debe estar pasando ha generado que el gobierno de los Estados Unidos, en la administración Obama, le haya pedido a los investigadores más prominentes de la cultura, de la ciencia y la medicina de los Estados Unidos, que son los congregados en la National Academy of Science de los Estados Unidos y la National Academy of Medicine, que conformaran un grupo interdisciplinario para hacer un relevamiento a nivel nacional para ver qué tiene de bueno y qué tiene de malo esta planta. Consultaron más de 10 mil estudios, desde papers pequeños hasta estudios grandes, se enclaustraron durante una cantidad de meses y

elaboraron un informe que salió publicado en enero de 2017, ya con la nueva administración, pero esto es un informe al Congreso de los Estados Unidos. El informe se llama “Los efectos del cannabis y los cannabinoides en la salud: el estado actual de la evidencia y recomendaciones para la investigación” (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017). El grupo lo integraron personas de la Universidad de Harvard, del Johns Hopkins Medical Institute, de las mejores instituciones y además, de todas las especialidades; hay expertos en Pediatría, en Psiquiatría, en enfermedades pulmonares, cardiovasculares, epidemiólogos. Ellos sacaron una cantidad de conceptos basados en lo que llaman “evidencia”, y lo dividen en cuatro o cinco grupos de evidencias: evidencias concluyentes para qué pueden servir los cannabinoides en terapia; evidencias sustanciales, o sea que son muy buenas pero todavía no son del todo concluyentes; evidencias moderadas; evidencias limitadas; y evidencias insuficientes, o sea que básicamente no se sabe nada.

Y categorizan una cantidad de patologías en donde dicen: “Para esto hay evidencia concluyente”. ¿Para qué hay evidencia concluyente? Por ejemplo, para el dolor crónico, estamos hablando siempre de medicina humana. En una cantidad enorme de patologías que producen dolor crónico de distinto tipo, el cannabis ha demostrado tener un beneficio terapéutico indiscutido, para los miembros de la Academia Nacional de Ciencias y de Medicina de los Estados Unidos. También como antiemético, una sustancia que baja los niveles de vómitos y de náuseas en pacientes oncológicos que están tratándose con quimioterapia, y en pacientes que tienen esclerosis múltiple respecto de problemas espasmódicos o de espasticismo o tensión involuntaria de sus músculos. Para otras, en las que hay grandes expectativas, ellos dicen que por ahora es insuficiente, pero la conclusión general y lo que le dicen al gobierno de los Estados Unidos es que hay que invertir mucho dinero, todos los organismos de investigación públicos y privados tienen que poner mucho dinero para aumentar el nivel de investigaciones clínicas y básicas, o sea con animales de laboratorio y con pacientes, porque acá hay muchísimas potencialidades y también porque necesitamos saber rápidamente todos los países cuáles son los peligros asociados al uso del cannabis. Porque pensar que el uso del cannabis va a ser inocuo es falso, o sea como toda sustancia, como todo alimento, en determinadas condiciones, en determinadas poblaciones de riesgo, puede tener potenciales problemas.

Buenos Aires, 4 de julio de 2017.

Referencias

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2017). *The health effects of cannabis and cannabinoids: The current state of evidence and recommendations for research*. Washington, DC: The National Academies Press. doi:10.17226/24625. Disponible en: <https://www.nap.edu/catalog/24625/the-health-effects-of-cannabis-and-cannabinoids-the-current-state>

Tensiones y perspectivas a corto y mediano plazo

Ana María García Nicora

i MÉDICA. FUNDADORA DE CANNABIS MEDICINAL DE ARGENTINA (CAMEDA)

Estamos frente a un dilema complejo para algunos, y simple, claro y urgente para otros. Los hombres construimos, destruimos, volvemos a construir y destruir, y así parece que no aprendemos de nuestra propia naturaleza humana. De aquella que nos rodea, que está a nuestro servicio para un buen uso de la misma, para acompañarnos en el transcurrir de nuestra existencia. Hoy la utilización medicinal del cannabis es un tema de debate controversial para quienes así desean calificarlo. Partiendo del prejuicio por desconocimiento, desinformación, desinterés e ignorancia nos atrapan en una prohibición persistente y ridícula que deja a toda la sociedad, a niños, padres, pacientes, profesionales, cannabicultores y sociedad en su conjunto en la soledad, marginalidad e ilegalidad, cuando nuestra disputa es la del legítimo derecho a la salud.

El mundo avanza con diferentes leyes y regulaciones en varios países. Avanzan las investigaciones aislándose nuevos cannabinoides en Israel, Alemania, Chile, Uruguay, Estados Unidos, Australia, Italia, España, Francia, Jamaica, Costa Rica, Canadá, Inglaterra, Colombia, Brasil, Puerto Rico, México, entre otros. Existen diferentes grupos de trabajo que realizan ensayos clínicos; por ejemplo, en Italia los doctores Di Marzo y Maccarrone; en Inglaterra el doctor Robson; en España el doctor José Fernández Ruiz, la doctora Cristina Sánchez, y los doctores Manuel Guzmán y José Carlos Bouso; en Francia el doctor Marciano; en Israel el doctor Mechoulam; en Hungría el doctor Katona; en Estados Unidos los doctores Lovinger, Abrahams, Russo, Hoffman, Kreisen; en Chile los doctores Sepúlveda y Chávez. Se avanza en conferencias y cursos, en producción con fitofármacos con el uso herbal de la planta, las instituciones avanzan con consultorios cannábicos que acompañan e instruyen sobre las diferentes formas de uso medicinal: vaporizaciones, supositorios, aceites, cremas, lociones, parches, spray. Se avanza con aciertos y con errores, pero lo importante es que se ha decidido avanzar.

La Argentina aún está deliberando, decidiendo qué hará, cómo lo hará, mientras que niños y adultos se mueren y las familias se destruyen sumidas en el dolor. Y los pacientes avanzan, avanzamos en esta terapia, informándo-

nos con el acompañamiento de cannabicultores, organizaciones extranjeras, escasos médicos, esperanzados en una mejor calidad de vida.

Es urgente reformar el sistema en el mundo y en Argentina también. De lo contrario, se deja a las personas, a las familias, en un limbo doloroso de impotencia mortal. Estamos esposados por nuestras leyes, por el Gobierno, en lugar de avanzar. La evidencia empírica y científica no admite discusión: la potencialidad terapéutica del cannabis debe seguir estudiándose.

Partiendo de la responsabilidad por el cuidado de la salud de los ciudadanos, de los derechos de las personas, la Argentina debe decidirse a avanzar. El dolor no espera ni entiende de tiempos, de disputas, de intereses personales, políticos y lucrativos. Necesitamos avanzar urgente con legislación que contemple posibilidades para todos. Avanzar en investigación y ensayos clínicos, en producción de fitofármacos y formas herbales considerando la capacidad institucional de universidades, ministerios de ciencia y tecnología, de salud, de los 39 laboratorios en todo el país de producción pública de medicamentos, la Agencia Nacional de Laboratorios, en la articulación de productores con universidades. Hay investigadores del Conicet con trabajos en sistema endocannabinoide.

Si hablamos de perspectivas a futuro, no se admite otra: avanzar en la acción. Necesitamos tener la medicina antes de tiempo para no seguir muriéndonos. El crimen es permanecer indiferentes.

Buenos Aires, 23 de junio de 2016

Los pacientes exigimos una regulación responsable

Fernanda Alvez Macrini

i ENFERMERA. PACIENTE DE ESCLEROSIS MÚLTIPLE. USUARIA DE CANNABIS MEDICINAL.

Tengo 30 años, hace seis años me diagnosticaron esclerosis múltiple remitente recidivante, y hace cinco años que me trato con cannabis para los dolores neuropáticos y las diversas sintomatologías que tiene la enfermedad, y para contrarrestar los efectos del tratamiento que me ofrece hoy en día la medicina moderna.

Cada vez que me presento explico que uso cannabis para la espasticidad, cuando no puedo siquiera deglutir, para los espasmos, para la disartria, cuando no puedo hablar. Mi tratamiento convencional es con interferón, lo que hace que también degeneren en una depresión clínica, que no tiene nada que ver con la enfermedad pero sí con el medicamento. Trato este efecto con cannabis. Reduce el dolor. Logré reemplazar ocho pastillas diarias que tenía que tomar con un porro.

Hace 50 años ya fueron descubiertas las sustancias que están presentes en la planta de cannabis sativa e indica, el tetrahidrocannabinol (THC) y el cannabidiol o CBD. La planta de cannabis produce, entre otros, el delta 9 tetrahidrocannabinol, que es el elemento psicoactivo de la planta y el que suministra el efecto analgésico, desarrolla el apetito, descompone la liberación de transmisores en el ganglio espinal. Tiene propiedades antieméticas, es decir antináuseas, que es útil para pacientes oncológicos que están pasando por una quimioterapia. Entonces, ¿cuál es el problema? Tratar con marihuana constituye una fitoterapia, ¿por qué hacen tanto lío?; ¿por qué no nos dejan plantar?

Me parecería digno que el Estado reconozca que la Ley 23.737¹ responde a propósitos de orden capitalista y protector de una industria. Más que digno, me parecería una obligación que se tome el tópico del cannabis con seriedad. Hay personas que están sufriendo, hay vidas que no se pudieron salvar, hay allanamientos por los que tenemos que pasar por ser cultivadores. El uso de cannabis como medida de reducción de daños en el consumo de pasta base o paco es algo que hay que considerar.

Estamos exigiendo una regulación responsable. Hace años que se viene usando cannabis de manera medicinal, es necesario blanquear esta situación. Hay necesidad de que el Estado reconozca estos hechos y que se ponga a nuestro lado, que se una a protegernos como corresponde; dejemos de relacionar el término narcotráfico cada vez que se escucha la palabra marihuana. Esto no puede esperar, el Estado debe educar, los servidores públicos deben educarse, los profesionales de la salud, comunicadores, docentes, el vecino, vos, yo, todos, tenemos que educarnos. Esto no puede esperar, no va a esperar.

Nuestra Constitución en su artículo 19 dice: “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados”. Yo puedo plantar, este artículo me protege.

Nuestro dolor no va a esperar, ni tampoco van a esperar nuestros derechos y libertades individuales. Nuestras plantas van a crecer, van a seguir creciendo. Vamos a plantar más, de la mano de nuestros cultivadores, de las madres, de la mano de quien pueda plantar, más allá de que no se pueda plantar. Es importante tener en cuenta el cultivo comunitario para quienes no puedan hacerlo, hay madres que no pueden plantar porque no tienen tiempo y sin embargo usan esta fitoterapia.

No hubo ninguna sobredosis de marihuana por consumirla en su forma natural. Hay cuatro muertes relacionadas con el cannabis que se dieron por consumir Marinol, un sintético que creó Estados Unidos. Se tomaron una cantidad excesiva de pastillas, el sintético saturó el receptor y se murieron. La planta natural no genera ningún tipo de sobredosis.

Cualquiera de las otras drogas genera sobredosis, la aspirina genera sobredosis, la marihuana no genera sobredosis. Esto hace más fuerte el argumento de que lo que necesitamos es la planta y no un sustituto sintético como lo que corrientemente nos ofrecen desde la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). Yo por ejemplo, tengo un médico que se niega a hacerme la receta para uso compasivo y ¿qué hacemos ahí?: planto. Esa es la respuesta. No más presos por cultivar.

Buenos Aires, 23 de junio de 2016

Notas

¹ N. de la E.: Ley de Estupefacientes, N° 23.737.

Nuestros hijos por delante

Valeria Salech

i FUNDADORA DE MAMÁ CULTIVA ARGENTINA

Soy mamá de un nene con epilepsia y represento a Mamá Cultiva Argentina, que es una organización de muchas mamás de hijos con patologías que derivan en convulsiones. No hace mucho, nosotras descubrimos que en un montón de países se utilizaba el cannabis de manera medicinal para tratar epilepsia. Fuimos a buscar ese preparado, lo probamos en nuestros hijos y efectivamente tiene un resultado que ni nosotras nos esperábamos. Esperábamos que frene las convulsiones y no sólo lo logra sino que genera en los chicos un despertar cognitivo, una conexión con el otro y con el entorno que es muy asombroso. Teníamos chicos multimedicados, desconectados de su entorno, babeando, mirando el piso, nosotras postradas día y noche al lado de ellos, y hemos cambiado nuestras vidas radicalmente.

Nos vimos obligadas a correr una carrera contra el tiempo, y los únicos amigos que tuvimos en esta aventura de probar algo prohibido fueron los cultivadores, los cannabicultores que siempre estuvieron al lado nuestro, aun cuando los médicos nos daban la espalda, aun cuando los políticos no nos querían escuchar, ellos estuvieron ahí. Nos contuvieron y nos abrazaron, y nos llevaron a esta vida maravillosa que hoy tenemos.

A partir de hoy no voy a hacer más esta diferenciación de “los cultivadores” y “nosotras” porque hoy nosotras somos cultivadoras. Todas. Somos un grupo grande de madres que cultivamos cannabis para nuestros hijos. Estos cultivadores que nos han tendido la mano son los mismos que hasta hace muy poco fueron presos, estigmatizados, estereotipados, víctimas de persecuciones que, suponemos, ahora nos vienen a nosotras, porque no nos diferenciamos en nada de ellos. Aprendimos todo lo que nos enseñaron, somos muy buenas alumnas y somos buenas alumnas, porque aprendemos desde el amor, desde la necesidad y desde la desesperación.

Yo aconsejo mucho a la gente que cultive, sobre todo si tienen un familiar o necesitan la medicina para sí mismos porque es muy terapéutica. A mí me cambió la vida el hecho de que mi hijo esté mejor, que esté sin convulsiones y que esté conectado. Pero también me cambió la vida sentir que yo puedo hacer algo que lo ayude, me resultó terapéutico a mí.

Desde hace más de 40 años que venimos padeciendo una política global de drogas que no sólo ha sido un fracaso sino que ha empeorado la vida de la sociedad en su conjunto; lo más grave en estos últimos 40 años ha sido sin duda la desinformación. Nos dijeron que los efectos del cannabis eran nocivos y todavía no pudimos encontrar una sola contraindicación.

Desde que formamos Mamá Cultiva Argentina recibimos entre 80 y 100 mensajes por día, los mensajes empiezan todos así: “¿Me pueden ayudar? Estoy desesperada”. Todos empiezan igual. Es muy desgarrador, tenemos que ponernos un traje de amianto para contestar eso porque nos vemos reflejadas en la desesperación de ellas. Tenemos que explicarles que esto se arranca desde muy atrás, que lo que tienen que hacer es cultivar, informarse, desandar el camino del prejuicio que nos hicieron andar algunos intereses y empezar a cultivar. La planta tiene un proceso, es un ser vivo al que hay que respetarle sus tiempos y no van a tener la medicina de sus hijos para mañana, la van a tener dentro de algunos meses.

Creo que este es el momento de que esto se termine. Hay suficiente sufrimiento en el mundo como para prohibirnos a nosotros mismos esta planta maravillosa. Las madres sabemos de primera mano que esta planta es una herramienta eficaz, segura y económica. La criminalización de la que han sido víctima los usuarios y los cultivadores, entre los cuales me reconozco, es una violación a los derechos humanos, sin eufemismos, porque se viola el derecho a la salud, a la dignidad, a la búsqueda del bienestar, a la integridad. Se viola la dignidad de una familia completa. En ese sentido, Mamá Cultiva se pone a la vanguardia, acá en Argentina, en Chile y en otros países donde se está empezando a formar. La ciencia, las leyes, la política, la medicina, se van a tener que ajustar a nosotras. Porque las necesidades de los pacientes no pueden esperar y porque nosotras no sólo estamos cultivando sino que estamos generando cultivos comunitarios, uniéndonos con todas las madres generando cultivos colectivos para que cuando llegue un mensaje de una madre desesperada poder tener algo con qué ayudarla hasta que empiece a cultivar.

En el caso de la epilepsia, no hay una cepa mágica. Las variedades de plantas son distintas y cada chico y cada paciente necesita su propia variedad. Es una búsqueda muy personal, a veces muy larga y otras veces no. Por eso el autocultivo es fundamental, porque nosotras tenemos que poder cultivar variedades para probar en nuestros hijos y cultivar colectivamente nos ayuda a tener la cantidad y variedad que necesitamos.

Nuestros hijos están naturalmente por delante de todo, así que por más que la ciencia y las leyes vengán detrás nuestro, nosotras vamos a seguir adelante, por el bien de los pacientes por venir. La naturaleza no se equivoca, nunca. Así que esperamos de todo corazón, y conectadas profundamente con la naturaleza, que alguna vez las ideas, la ciencia y la política nos alcancen. Porque el día que eso pase vamos a tener un mundo mejor.

Observaciones sobre la Ley de Uso Medicinal de la Planta de Cannabis

Mariano Fusero

i

ABOGADO POR LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, CON DIPLOMADO EN POLÍTICA DE DROGAS POR EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA (CIDE), MÉXICO. DIRECTOR DEL ÁREA POLÍTICA DE DROGAS DE LA ASOCIACIÓN PENSAMIENTO PENAL.

Creo interesante reconstruir cómo se creó la prohibición del cannabis junto con otras sustancias y hacer una comparación con la necesidad que se nos demanda hoy de pruebas científicas, de ensayos clínicos, para volver a legalizar una sustancia que tiene una utilización histórica de hace aproximadamente 4.700 años, y que tiene una utilidad clara en lo científico y lo médico.

La historia de las prohibiciones estuvo plagada de conceptos racistas, xenófobos, discriminatorios y de control social de determinadas poblaciones. Hay confesiones de diversos asesores de Richard Nixon cuando declaró la “guerra contra las drogas”, diciendo que la criminalización de determinadas sustancias estaba validada como control social de la población afrodescendiente y de la población hippie principalmente, poblaciones que en ese momento eran bastante molestas dentro de los cánones y la idiosincrasia norteamericana; una, porque claramente se estaba organizando en reclamo de sus derechos civiles y para que se acabara una especie de apartheid que había dentro del país, y la otra, la población hippie, que venía reclamando por el fin de la guerra de Vietnam.

Allá por 1930 cayó la Ley Seca en Estados Unidos por la necesidad de volver a abarcar el mercado del alcohol, tributarlo en una década complicada en lo económico. Se volvió a regular el alcohol y quedó toda una burocracia alrededor de la prohibición que necesitaba volver a fagocitar los discursos sensacionalistas, xenófobos, racistas, detrás de determinadas poblaciones y el consumo de ciertas sustancias. Harry Anslinger, un funcionario del Bureau de Narcóticos, queriendo nacionalizar la cruzada contra la marihuana,

presentó los siguientes argumentos ante el Congreso Nacional: “Hay 100 mil usuarios que fuman marihuana en Estados Unidos y la mayoría son negros, hispanos, filipinos y artistas. Sus músicas satánicas, el jazz y el swing, provienen del uso de la marihuana”. También decía que “la marihuana causa que las mujeres blancas busquen tener relaciones sexuales con negros, artistas y cualquier otro. La principal razón para prohibir la marihuana es el efecto que causa en las razas degeneradas. La marihuana es una droga adictiva que produce insania, criminalidad y muerte en sus consumidores. Un cigarro de marihuana hace que los oscuros se crean tan buenos como los hombres blancos. La marihuana conduce al pacifismo y al lavado de cabeza comunista. Fumas marihuana y puedes estar propenso a matar a tu hermano. La marihuana es la droga causante de la mayor violencia en la historia de la humanidad. ¿Cuántos asesinatos, suicidios, robos, ataques criminales, atracos, obras de maníacos insanos causa todos los años especialmente entre los jóvenes? Sólo puede ser motivo de conjeturas. Nadie sabe, cuando se coloca un cigarrillo de marihuana en los labios, si se transformará en un chistoso alegre en un cielo musical, un maligno insano, un calmo filósofo o un asesino”. ¡Increíble multiplicidad de variables posibles del efecto de la misma sustancia!

Esta imposición a nivel interno luego se trasladó a nivel mundial con las convenciones internacionales de 1961, 1971 y 1988. Estos pactos internacionales exceptúan de la prohibición a los usos médicos y científicos. No obstante, en la discusión de las Naciones Unidas no se observó una validación científica de la marihuana respecto de sus efectos, de los daños en lo individual, en lo social, de su toxicidad, que justificara sostener la prohibición e imponerla al resto de las soberanías. Se la puso en los listados más restrictivos, los listados 1 y el 4, desconociéndole cualquier utilidad científica.

La aplicación local, tanto en lo que respecta a cuál fue la población que se eligió controlar como respecto de las leyes que contemplan esta normativa internacional, data de principios de los años setenta. En 1968 tuvimos una primera norma (Ley 17.818, de Régimen de Estupefacientes), que reglamentó administrativamente la Convención de 1961 y ya esa legislación decía que las sustancias prohibidas se pueden utilizar con fines médicos y científicos y que se pueden desarrollar ensayos clínicos con cualquier sustancia. El mismo año de la Convención de 1971, tenemos otra ley nacional (Ley 19.303, de Psicotrópicos) que avanzó sobre las sustancias psicotrópicas, y también hizo la excepción para el uso médico y científico. En lo que respecta al control social, uno de los principales mentores del discurso prohibicionista y de la cruzada bélica fue José López Rega, que impulsó la sanción de la Ley 20.771 en 1974, ley que promovió la criminalización de los consumidores de drogas y que introdujo la penalización de la tenencia para el consumo personal. López Rega decía que los consumidores de drogas en Argentina eran las guerrillas por lo cual una guerra contra las drogas era una guerra antisubversiva, y esa era la población sobre la que se focalizaba el control dentro de la retórica política.

Respecto de la Ley 27.350 (Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus Derivados) aprobada en marzo de 2017, creo erróneo considerarla una conquista en lo jurídico. Tanto la normativa nacional como la interpretación de los tratados internacionales ya daban lugar a desarrollar investigaciones científicas con cualquier sustancia prohibida; incluso esas normativas son mucho más abarcativas y flexibles, ya que, por ejemplo, la investigación médico científica que establecían aquellas normativas de hace 50 años no estaba monopolizada en manos del Estado como lo hace la norma actual, lo cual no me da ninguna garantía.

Y tampoco me da ninguna garantía que se empiecen a desarrollar investigaciones cuando ya hay antecedentes en otros países de investigaciones que vienen de hace 30 o 40 años atrás. Empezar desde cero para ver si el Estado argentino va a reconocer la utilización médico científica del cannabis y le va a dar los productos a las personas que se anoten en un programa de investigación, ¿cuándo van a terminar las investigaciones de 150 cannabinoides y 500 compuestos de las plantas, con la sinergia que se da entre los mismos y su aplicación para diversas patologías?

Mientras tanto, no se pudo, no se quiso, avanzar con una de las figuras con las que claramente se tenía que avanzar, que es el autocultivo. La posibilidad y la necesidad de las personas de acceder a sustancias en su estado natural, a una planta que, por más que no estén validados por la ciencia los efectos beneficiosos para diversas patologías, a ciencia cierta le están brindando un beneficio a esas personas, y es inhumano, es inconstitucional, es ilegal, negarles esa posibilidad de acceder a sustancias en su estado natural. ¿Cuándo se va a reconocer el derecho a la salud de las personas? No hay, me parece, ley de cannabis medicinal que sea útil a la sociedad sin que se contemple esta figura.

No hay un dato cierto de qué puede ocurrir con las personas que acceden a sustancias mediante la técnica de autocultivo, porque es una conducta clandestina, una conducta prohibida. La gravedad de esta situación lleva a que una madre, por ejemplo, que hace un cultivo para un niño puede tener una pena de prisión de un mes a dos años de cárcel. Si no puede comprobar la utilización personal de esta sustancia, le pueden corresponder de cuatro a 15 años de prisión; 15 años de prisión es la pena que se establece para el delito de violación, la desproporción que tenemos en nuestra legislación en materia de drogas continúa vigente por más que sea con una utilidad medicinal que se devenga una sustancia. Si se juntan más de tres madres para realizar esta conducta es una figura agravada que tiene una pena de ocho a 20 años de prisión, una pena semejante a la del homicidio simple. Si alguien produce la sustancia y se la da a otras personas, por más que sea lo que se llama “cultivo solidario”, por más que sea a título gratuito, eso está contemplado también con una pena que va hasta seis años de prisión. Ni hablar aquella persona que produce esa sustancia y la vende; claramente está cometiendo una conducta que va de cuatro a 15 años de prisión.

¿Qué pasa con los médicos? No se contempló en la legislación la posibilidad de que los médicos puedan prescribir, lo que es una falla a una norma de 1967¹, según la cual los médicos no pueden prescribir una sustancia que no esté avalada por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

Y la ANMAT no avaló esta sustancia; lo único que hizo fue, en junio de 2016, presentar un informe en el marco del debate en el Congreso Nacional²; es un “informe ultrarrápido” donde se reconoce la utilización del cannabis para cerca de 10 patologías. Teníamos el sistema de importación de medicamentos de uso compasivo, con los primeros antecedentes de importación de Sativex; después eso se visibilizó con la importación por uso compasivo de los aceites de cannabis. La ANMAT, después de presentar el informe en el que reconocía la utilización del cannabis para diversas patologías, limitó la importación de los aceites sólo para los casos de epilepsia refractaria, en contradicción con lo que había informado y con un claro lineamiento político para restringir el acceso a la sustancia mediante el régimen de usos compasivos.

No obstante, ya teníamos un régimen de usos compasivos que permita la importación, pese a estas contradicciones que había que salvar. Entonces, tampoco podemos visibilizar como un logro en lo jurídico lo que indica la Ley aprobada, en el sentido de que el Estado provea la sustancia por la elaboración pública de medicamentos o mediante la importación, ya que esta última ya estaba permitida.

Lo que sí quiero remarcar, es que esta normativa fue un claro logro político. Visibilizar, sacar el demonio de la sustancia de una política prohibicionista que data de hace cien años, verle la utilización médico científico a esta sustancia. La posibilidad de dar un intenso debate social, político, mediático; que las personas conozcan que tienen esta posibilidad de acceder a una sustancia que les puede brindar beneficios a su salud; que se discuta la necesidad de que los médicos se capaciten y acompañen a los pacientes en su utilización.

Hay todo un contexto de logros muy interesantes en lo político, en lo simbólico, y hasta en ciertas prácticas judiciales respecto del tema. Por ejemplo, el caso de Brenda Chignoli³, que, pese a ser procesada, se les devolvió el aceite de cannabis a aquellos pacientes que lo utilizaban. O el caso de Adriana Funaro⁴, también procesada, pero a la que se le otorgó prisión domiciliaria.

Entonces, reitero, en lo jurídico esta Ley no me parece ningún avance. Se hizo lo posible, se dio una lucha tratando de impulsar el tema del autocultivo y esa lucha no prosperó en este contexto político. Pero es una lucha que no se puede invisibilizar, que hace al desarrollo y al reconocimiento de los derechos humanos de gran parte de la población.

Buenos Aires, 4 de julio de 2017

Notas

- ¹ N. de la E.: Ley 17.132 de Ejercicio de la Medicina, Odontología y actividades auxiliares.
- ² N. de la E.: Disponible en http://www.anmat.gov.ar/ets/ETS_Cannabinoides.pdf
- ³ N. de la E.: El 29 de marzo de 2017, mientras en el Senado se aprobaba la Ley 27.350, en Córdoba la policía allanaba la quinta de la reconocida cultivadora solidaria Brenda Chignoli y secuestraba una importante cantidad de plantas de marihuana.
- ⁴ N. de la E.: El 20 de febrero de 2017 tras la denuncia de un vecino, la policía allanó la casa en Ezeiza de Adriana Funaro, militante del uso terapéutico del cannabis.

La regulación de los mercados de drogas. Un largo camino por venir

Julio Calzada Mazzei

i LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA POR LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY). AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN ERA EL SECRETARIO GENERAL DE LA JUNTA NACIONAL DE DROGAS DE URUGUAY.

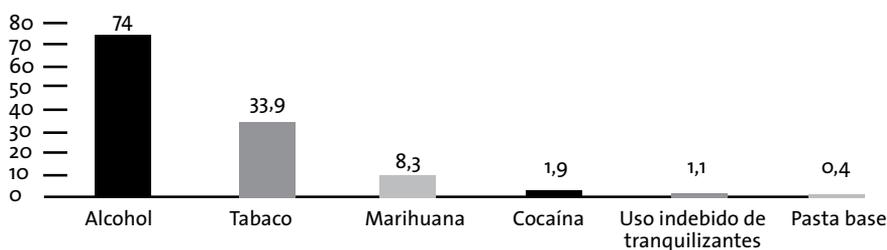
Cada día es más evidente que estamos ante un cambio de paradigma. Ese cambio de paradigma es tal que ayer, 29 de agosto de 2013, Eric Holder, del Departamento de Justicia de los Estados Unidos declaró que no van a oponerse a las decisiones de los estados de Washington y Colorado, y creo que esto es uno de los aspectos más relevantes que ha pasado este año en materia de política de drogas. Es el señalamiento de un rumbo en el que van las políticas y tenemos que tomar cuenta de ello. Sin duda alguna, eso es mucho más relevante que la media sanción de la ley de regulación del mercado de la marihuana que tenemos en Uruguay.

Estamos efectivamente ante un cambio de paradigma; el desafío es llevar adelante una tarea contracultural. Para poder romper el vicio de comprensión del problema general de las drogas es necesaria una amplia comunicación en términos conceptuales, en términos de conocimiento, que implica quizás la tarea más ciclópea que tenemos todos por delante, que es desplazar a la sustancia como el centro del problema. Hay una interpretación que se va construyendo a lo largo de estos últimos cien años que ha tenido un poder de convicción muy fuerte y ha logrado convencer a la humanidad de que hay un conjunto de sustancias que tiene un poder maléfico y que atrapa a las personas. Si no podemos romper ese campo de interpretación del fenómeno, difícilmente podamos modificar las políticas de drogas. Y romper eso implica también romper el cerco mediático que hay en relación a eso. Implica que el tema “droga” salga de las páginas policiales e ingrese a la página de cultura, de economía, a las páginas de sociales, a todo lo que hace que podamos tener una reflexión más profunda sobre este problema, que es un problema complejo y como problema complejo no le vamos a encontrar una solución simple y sencilla.

Para llevar políticas públicas adelante, para construirlas, hay que tener una visión de la realidad. Muchos de los marcos jurídicos que delinearon las políticas de drogas hace poco más de cien años, no se construyeron sobre datos empíricos, sobre evidencia, sino siguiendo lineamientos de políticas que salían de Viena y que se determinaban en los centros de poder, en Nueva York o Washington. En la realidad del siglo XXI, hay algunas cosas que son bien importantes. Tenemos muchas más herramientas para construir evidencia, tenemos muchos más datos sobre la realidad del consumo de diferentes drogas. Tenemos más información confiable, fidedigna, sobre el impacto de las drogas en general, y de las drogas en particular sobre las personas, sobre la cultura, sobre la sociedad, sobre la economía, sobre el trabajo. En función de esta evidencia es la construcción que estamos haciendo en Uruguay. Tomamos algunos elementos de esa realidad que podemos construir con las herramientas que tenemos, herramientas epidemiológicas.

Si miramos los datos en relación al consumo de drogas, nos encontramos con que el alcohol es la droga de mayor impacto, la que presenta la mayor prevalencia de vida, de consumo anual y mensual. Le sigue el tabaco y después aparece la marihuana, la cocaína, los tranquilizantes y la pasta base (Gráfico 1).

Gráfico 1. Consumo de drogas, 2012

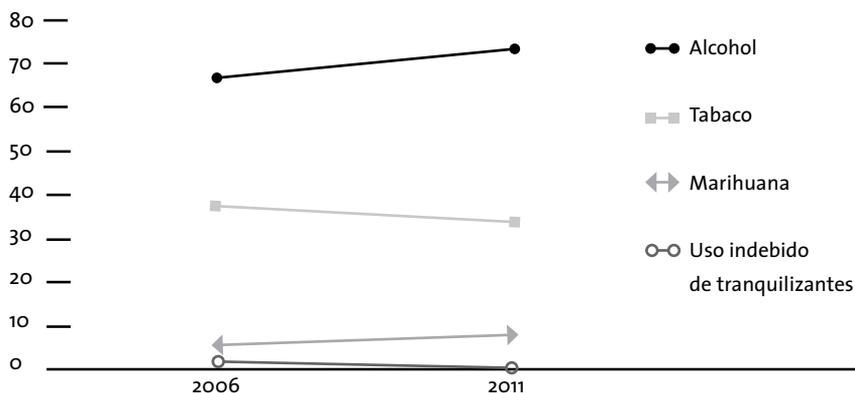


Fuente: OUD (2011).

Entonces nos preguntamos cuáles son las principales políticas que tenemos que desarrollar. En función de esta visión de la realidad y de elementos de carácter global, es que en el Uruguay tomamos la decisión, en el año 2005, de regular restrictivamente el mercado del tabaco. Ya habíamos aprobado el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control de Tabaco, adoptado en 2003, y en el marco de esos desarrollos de la política mundial tomamos la decisión de regular restrictivamente este mercado. Posteriormente, y en función también de recomendaciones de las comisiones parlamentarias que han trabajado en el tema, tomamos la decisión de avanzar en una regulación restrictiva de la marihuana y del alcohol, las principales sustancias de impacto social y sanitario en el país.

Si observamos la evolución del consumo entre el año 2006 y el año 2011, nos encontramos con que una sustancia que no tiene regulación en relación a su comercialización, expendio y distribución, como es el caso del alcohol, sube significativamente, ya que pasamos del 65 al 75% de prevalencia (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del consumo anual de alcohol, tabaco, marihuana y uso indebido de tranquilizantes, 2006 a 2011

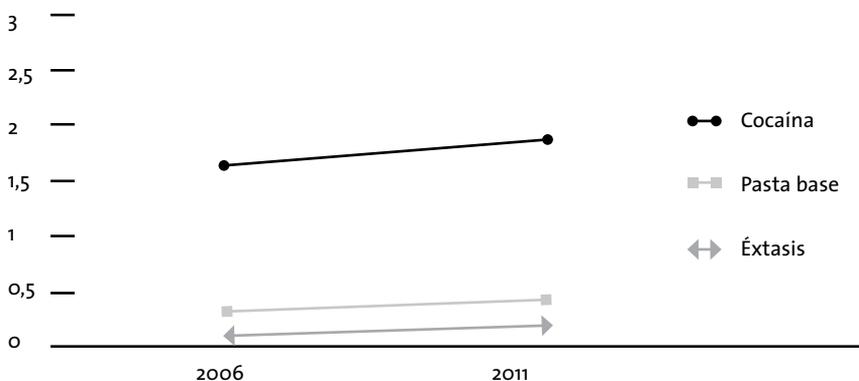


Una droga como el tabaco, regulada restrictivamente, sin prohibirla pero sí acotando de manera muy relevante todo lo que es la mercadotecnia asociada a su uso, descendió significativamente en todos los rangos, pero fundamentalmente en niñas, niños y adolescentes; en 2003 teníamos una prevalencia de vida de consumo de tabaco de 32% y en 2012, del 12%.

En cambio la marihuana, una sustancia cuya regulación está basada solamente en la ley penal, la criminalización y el control por parte del Estado del tráfico general, subió significativamente; entre el 2006 y el 2011 se duplicó su consumo.

En cuanto a la evolución del consumo de cocaína, pasta base y éxtasis, aparece prácticamente estabilizado, incluso en el caso de cocaína que, con un incremento, se mueve en la banda del 1,5% al 2%, y hay que tener en cuenta que esta evolución del consumo está muy asociada a los niveles de experimentación, de uso ocasional (Gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución del consumo anual de cocaína, pasta base y éxtasis, 2006 a 2011



¿Cuál es el desafío que tenemos en relación a la política de drogas en Uruguay? Nuestra legislación, acorde con nuestra Constitución republicana, liberal, habilita el uso de sustancias basada en el artículo 10 que dice: “Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”. Sobre esta base se ha construido, incluso en plena dictadura militar en el año 1974, una ley que no penaliza el consumo. Pero sí penaliza los actos preparatorios, es decir penaliza a la persona por cometer actos para realizar una actividad que no está penada. Y este es un campo que es el de los derechos.

Tenemos otro campo, que es el que han sostenido desde hace muchísimos años las organizaciones no gubernamentales, grupos académicos, que es esta visión de que el problema, en el caso de las personas que consumen, es un problema de salud, y tenemos que darle una respuesta sanitaria y no una respuesta punitiva, coercitiva.

Un tercer aspecto intenta dar cuenta del resultado que han tenido las políticas que se han aplicado, que es el desarrollo del narcotráfico. Tras 50 años de la Convención Única de Estupefacientes, el resultado ha sido la expansión progresiva de todos los aspectos colaterales que tienen que ver con el control de las drogas: aumento del lavado de dinero, aumento del nivel de la criminalidad general, de las organizaciones que trafican, del crimen organizado, de la producción de drogas y del consumo de drogas. Todo esto genera, desde el punto de vista económico, una cantidad de dinero (según cálculos de las Naciones Unidas 320 mil millones de dólares) que va a parar a las manos de las organizaciones criminales. Mucho de este dinero termina en los mercados inmobiliarios, en los mercados financieros, y otra parte termina retroalimentando otras formas de criminalidad, como el tráfico de personas, el tráfico de órganos, el tráfico de armas, etc.

¿Cuál es la forma de desarticular todos los aspectos que tienen que ver con estas organizaciones criminales? Si analizamos el impacto que tuvieron las políticas de interdicción en el Uruguay entre 2001 y 2011, nos vamos encontrar que en 2001 tuvimos un promedio de 16 procedimientos mensuales de interdicción y de control de las drogas y en 2011 fueron 49, más que duplicamos la cantidad de procedimientos, procedimientos con captura efectiva de personas. Hemos desarrollado una política de decomiso de bienes y de confiscación de los bienes que son usados después en salud pública. Hemos empujado este tema de atacar lo que sustenta a las organizaciones criminales que es el fin de lucro. Un fin de lucro básicamente inescrupuloso, personas que no tienen problema en suministrar cualquier tipo de sustancia más allá de los daños que pueda ocasionar. Y nos encontramos en los años 2011 y 2012, con estructuras policiales muy efectivas, con bajos niveles de corrupción, tanto a nivel de la policía como del sistema judicial y del sistema público. Con todo

esto, cuando logramos interdictar más (vamos a hablar de marihuana específicamente), logramos controlar solamente el 10% del mercado. Decomisamos en esos años dos mil kilos de marihuana cada uno y el mercado potencial de la marihuana, calculado en base a la Encuesta Nacional de Hogares y otros, es de 20 a 22 toneladas.

Entonces analizamos cuál es el mercado en función de los datos. Nosotros tenemos para un país de 3.200.000 habitantes, de 1.570.000 personas que tienen entre 15 y 64 años, 120.000 consumidores anuales de marihuana, hay 120.000 personas que al menos una vez en el año consumen marihuana. Tenemos 65.000 personas que consumen marihuana una o más veces en el mes, y 25.000 personas que consumen marihuana a diario. Este es un mercado que existe y que se duplicó en un período de siete años.

En el mismo período que este mercado dominado por las organizaciones criminales, totalmente desregulado porque el Estado no controla ni la producción, ni el acopio, ni la distribución ni el expendio de esta sustancia, que está totalmente controlada por las organizaciones criminales, en ese mismo período, el mercado de tabaco, totalmente controlado por el Estado, se redujo en más de un 100%. Esto es evidencia; los mercados regulados, los mercados controlados, tienen mayores posibilidades de controlar la disponibilidad de la sustancia. Tienen mayores posibilidades de disminuir los daños asociados.

En función de esto y de la convicción de que la única forma de tener una perspectiva de derechos integral, de no obligar a las personas a que cometan actos ilegales para realizar una actividad que es legal; de la convicción de que el problema de las drogas es un problema enteramente de salud pública asociado a aspectos culturales, económicos, de idiosincrasia de las poblaciones; y con la convicción de que la única forma de dar cuenta de los aspectos económicos es quitarle al narcotráfico esta capacidad de auto generarse en función de los dividendos, de la alta tasa de ganancia; en función de todo esto es que el Poder Ejecutivo el 20 de junio de 2011, en el marco de un conjunto de medidas que estaban orientadas a modificar el tema de convivencia en nuestra sociedad, medidas que apuntan a regular aspectos de los medios de comunicación, situaciones de violencia que se expresan en el horario de protección al menor, de aspectos vinculados a ciertas formas de corrupción policial, medidas vinculadas a modificar la trama urbana que estaba segmentada, con zonas totalmente marginalizadas, incluye una medida que implica la regulación del mercado de la marihuana.

En eso hemos trabajado durante un año largo, a nivel del Poder Ejecutivo, con legisladores, académicos invitados, científicos de todo el mundo, intentamos plantear este debate al conjunto de la sociedad, y acordamos a nivel parlamentario un proyecto de ley que regula restrictivamente el mercado de la marihuana para uso medicinal, para uso farmacéutico y para uso recreativo.

Tenemos la convicción de que los usos problemáticos de drogas están asociados a algunos de los siguientes aspectos. Para llevar adelante esta políti-

ca necesitamos más Estado, tenemos que tener un Estado con capacidad de control, con capacidad de regulación. Hay que escuchar, hay que comprender los valores de hoy; no se pueden diseñar políticas en función de las creencias personales de los políticos o los administradores. Hay que ver, hay que hablar y el miedo no puede ser un motivador; ese es el primer muro que tenemos que romper, el primer cerco que tenemos que cortar. Que el miedo no sea el motivador del análisis.

Tenemos la convicción de que todas las políticas se deben construir en función del estudio, del análisis, de la búsqueda de evidencias. Hemos vivido 50 años de políticas que no han sido construidas sobre ello y que es necesario cambiar. Lo ha dicho el presidente Mujica en más de una oportunidad: “Si esto que intentamos no tiene los resultados que esperamos, lo vamos a cambiar”, porque compartimos lo que decía Einstein en relación a otro tema, que bien puede aplicarse a las políticas de drogas de los últimos 50 años: “Si seguimos haciendo lo mismo, difícilmente tengamos resultados diferentes”.

Buenos Aires, 30 de agosto de 2013

Referencias

OUD (2011). *V Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas*. Observatorio Uruguayo de Drogas.

Regulación integral del cannabis en Uruguay

Seguimiento de un “experimento social”¹

Martín Collazo Maceira

i

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA, INVESTIGADOR DE MONITOR CANNABIS URUGUAY, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY. INTEGRANTE DE PRODERECHOS.

Es indiscutible que el mundo camina hacia la regulación de las formas de acceso a las drogas. Con procesos singulares, dependiendo de los países, de sus antecedentes regulatorios, de la historia cultural de cada pueblo, diversos países avanzan hacia otra política de drogas.

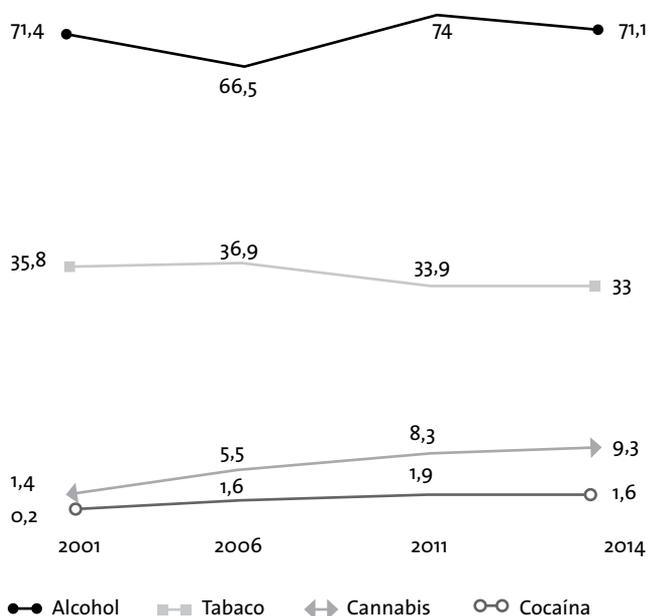
En el caso de Uruguay, aunque con tensiones y conflictos, la regulación integral del cannabis avanza en su implementación. El proceso está siendo muy estudiado y tenemos buenos datos; se reconocen cambios pero muy preliminares aún, no se pueden evaluar los resultados e impactos de una política que no lleva todavía un tiempo significativo de implementación.

Estimación de la demanda inicial

Una primera consideración importante respecto a la posibilidad de calcular la demanda nacional de cannabis son los conocidos problemas de subregistro al hablar de tópicos controversiales. Existen buenas razones para pensar que la fuerte apertura social relacionada al debate público de la Ley de regulación se relacione a una tendencia de disminución de dicho subregistro.

De acuerdo a los datos disponibles en las encuestas oficiales realizadas por el Observatorio Uruguayo de Drogas, el número de personas que declaran haber utilizado cannabis aumenta (Gráfico 1). Al 2014, más de 400 mil personas probaron cannabis alguna vez en su vida. Sin embargo, en 2016 el crecimiento fue por debajo de la tendencia esperada.

Gráfico 1. Prevalencia de vida de alcohol, tabaco, cannabis y cocaína en población general en Uruguay, evolución 2001-2014



El informe “Módulo sobre cannabis” en la *VI Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Hogares* (VI ENCDH)² muestra la existencia de 55.600 usuarios habituales, es decir, personas que habían utilizado cannabis en más de una oportunidad en la semana anterior a la consulta.

Estos 55.600 usuarios representan el 95% de la demanda de cannabis. Son un tercio de los 160.000 usuarios en el último año, pero utilizan el 95% de la demanda. Según los datos recabados, de la demanda calculada en 34.590 kg anuales, 32.887 kg correspondían al consumo de usuarios habituales y sólo 1.703 kg a ocasionales. De manera que nuestro Instituto de Regulación y Control del Cannabis debería focalizar el análisis sobre este subgrupo de la población de 55.000 personas, porque son las que efectivamente acceden en mayor medida a la sustancia.

Esta información cruza dos buenas fuentes que tenemos desde 2014: el mencionado “Módulo sobre cannabis”, incorporado a la Encuesta Nacional que hace el Observatorio Uruguayo de Drogas, que tiene 15 preguntas específicas sobre el tema; y, por otro lado, lo informado por un equipo de investigación que implementó sobre 250 usuarios frecuentes de cannabis un tipo de muestra específica para poblaciones ocultas o altamente estigmatizadas (conocida como RDS o Respondent Driven Sample). Esto nos permite tener datos sobre cuántos gramos por día consume o declara consumir cada usuario de cannabis. Puede estimarse que un usuario habitual consume promedio 1,7 gramos de canna-

bis por día (Tabla 1). Complementariamente, la literatura sobre los mercados de cannabis sugiere que los usuarios habituales representan el 80% del total de cannabis consumido.

Tabla 1. Uso de cannabis en usuarios habituales

Días por mes	Cantidad de personas*	Días por semana	Consumo por día (gr)**	Consumo por semana (gr)	Consumo anual (kg)
6	3.057	2	1,7	10.394	
7	1.500	2	1,7	5.100	
8	3.843	2	1,7	13.066	
10	7.531	3	1,2	27.112	
12	777	3	1,2	2.797	
14	451	4	1,2	2.165	
15	5.650	4	1,2	27.120	
16	151	5	1,8	1.359	
20	7.763	5	1,8	69.867	
22	287	5	1,8	2.583	
24	718	6	2,4	10.339	
25	3.682	6	2,4	53.021	
26	958	6	2,4	13.795	
27	855	7	2,9	17.357	
28	166	7	2,9	3.370	
29	1.346	7	2,9	27.324	
30	16.943	7	2,9	343.943	
	55.678			630.711	32.797

Fuentes: * VI ENCDH; ** Boidi et al. 2015³.

Hoy podemos confirmar la hipótesis de que el acceso al cannabis se da a partir de una red informal de pertenencia donde hay cultivadores y hay usuarios más frecuentes, que quizás son los que también van a comprar. Hay toda una red de personas que se abastece no directamente en el mercado negro sino a partir de esta red informal de confianza. Ahora, ¿qué tipo de producto consumían estos usuarios en el 2014? La información disponible sugiere que el mercado uruguayo se compone principalmente de cannabis prensado. Más específicamente, la Tabla 2, extraída del “Módulo sobre cannabis” de la VI ENCDH señala las diferentes formas de acceso al cannabis, donde casi el 60% de los usuarios ocasionales y habituales (157.000 personas) utiliza principalmente “prensado” comprado o regalado.

Tabla 2. Forma de acceso y tipo de producto al que acceden usuarios/as de cannabis

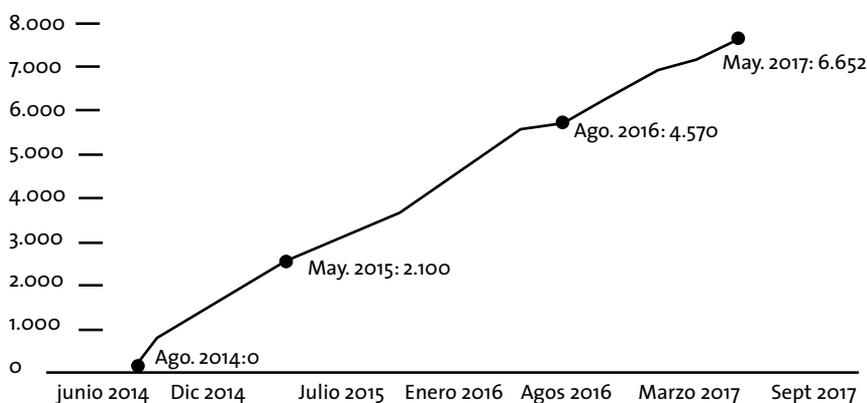
Forma de acceso	Porcentaje de usuarios	Número de usuarios
Compró o le compraron prensado	32,4 %	49.644
Le regalaron prensado	28,6 %	45.853
Compró o le compraron cogollo	13,5 %	21.696
Le regalaron cogollo	16,8 %	27.003
Es de cultivo doméstico	8,7 %	14.027
Total	100	160.335

Fuente: VI ENCDH⁷.

Análisis de la cobertura actual

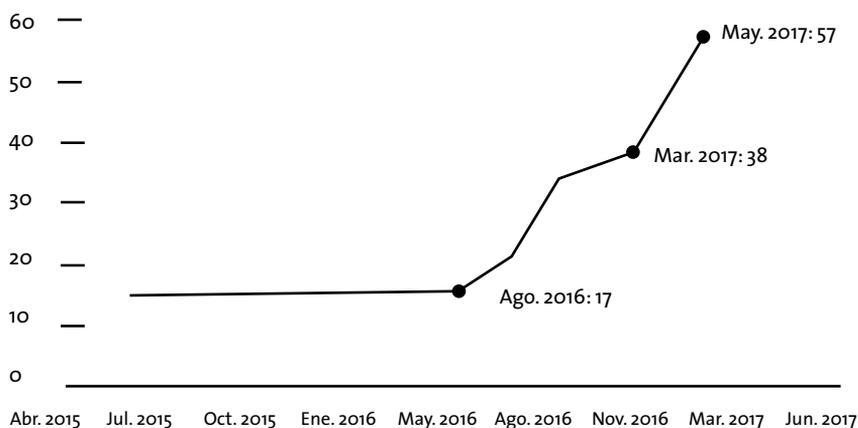
La Ley 19.172 habilita explícitamente tres modalidades de acceso al cannabis legal: autocultivo, clubes sociales de cannabis y compra a través de farmacias. Para este análisis tenemos el registro de personas que están dentro de la regulación en Uruguay. En el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) se han registrado 6.500 cultivos domésticos. Si por cada cultivo doméstico se sabe que hay dos usuarios más que se abastecen, nosotros estimamos que hoy cerca de 20.000 personas se están abasteciendo de manera legal a partir del cultivo doméstico (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución del número de cultivos domésticos registrados



Luego hay 60 clubes, eso representa cerca de 2.700 a 2.800 personas que se abastecen por esa modalidad (Gráfico 3). Esto nos da unas 25.000 personas del universo de 160.000 usuarios. Menos del 20% que está hoy dentro de la regulación.

Gráfico 3. Evolución del número de clubes de cannabis habilitados



Hubo 4.500 personas inscriptas para comprar en farmacias en los dos meses previos a que arranque la venta en farmacias. Es un número muy bajo, y está conformado fuertemente por los que militan en el tema, porque ir a inscribirse dos meses antes no es para cualquiera.

Objetivos de la regulación

Entre los objetivos de esta política se encuentran la reducción de la violencia asociada al narcotráfico, la promoción de la salud de los usuarios de drogas, la promoción de una aplicación justa de la ley y el reconocimiento de derechos. Tanto el autocultivo como los clubes de cannabis y la venta en farmacias buscan mejoras en materia de seguridad, en materia de salud y en materia de reconocimiento de derechos de las personas. Esos son los objetivos que nosotros evaluamos, buscando resultados a partir de indicadores confiables.

Dentro de los estudios de evaluación con los que contamos hasta el momento, me gustaría compartir algo respecto al comportamiento interno en Montevideo entre lo que pasa en la costa, zona socioeconómicamente más alta, y la zona de la periferia donde el autocultivo y los clubes tienen un impacto mucho menor. La situación actual en la que no están funcionando las farmacias, amplía la desigualdad entre los sectores socioeconómicos altos y bajos de Montevideo, eso se condice con la hipótesis que está manejando hoy la policía. Que después de tres años y medio todavía no se esté vendiendo en farmacias ha traído consigo estas dificultades de profundización de la desigualdad.

Es importante señalar la complejidad del componente farmacias, debida al menos a cinco aspectos: demoras de la licitación para la producción de dos toneladas, demoras en la selección de las variedades y el comienzo de la producción, problemas de manejo agrónomo, negociación con los propietarios de farmacias y repetición de análisis de inocuidad y potencia (decreto MSP

638/2015). Respecto del tema particular de la venta en farmacias, hubo una inscripción muy alta en los primeros meses⁴, luego se estancó y hoy, a dos semanas⁵ de que arranque la venta en farmacias, crece de vuelta el número de inscriptos.

Conclusiones iniciales

Quiero compartir algunas de las conclusiones de este proceso. La primera es que el cultivo doméstico es una estrategia de regulación válida que logra una cobertura significativa (20.000 usuarios), probablemente sea menor que la venta en farmacias, pero al mismo tiempo desarrolla una red de abastecimiento, donde es muy probable que más de dos personas se abastezcan por cada cultivo doméstico en Uruguay.

Lo segundo es que los problemas de implementación se asocian a una subestimación de la complejidad de la venta en farmacias y la habilitación de productos para uso terapéutico. El proceso de implementación ha sido errático, hubo nueve anuncios incumplidos de inicio de la venta en farmacias.

Lo tercero es que el cannabis medicinal va en un proceso de implementación muy parcial. Hay muchos problemas y demoras para el registro de productos habilitados por el Ministerio de Salud Pública. Aquí vemos muchas dificultades producto de una parte importante de la burocracia asociada al Ministerio que tiene un posicionamiento contrario a la regulación del cannabis, y eso se ha expresado en el proceso de reglamentación de una ley que es buena para cannabis medicinal pero que en su implementación ha sido insuficiente.

También me interesa señalar que en todo este proceso de implementación y evaluación de una política en la que creemos, cumplen un rol significativo los movimientos sociales y la academia como actores que fortalecen el proceso.

Buenos Aires, 4 de julio de 2017

Notas

¹ N. de la E.: Esta presentación fue editada tomando como referencia la desgrabación de la presentación de Martín Collazo en la 15^o Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas y las presentaciones del Seminario Evaluación y Monitoreo de la regulación del cannabis “A tres años de su aprobación”, en especial la presentación de Martín Collazo y Florencia Lemos (Monitor Cannabis, Universidad de la República) “Monitoreo de los instrumentos de la política de regulación integral del cannabis”. Disponible en <http://monitorcannabis.uy/evaluacion-y-monitoreo-de-la-regulacion-del-cannabis-a-tres-anos-de-su-aprobacion-i-estado-de-la-implementacion/>

² VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas. Informe de investigación, 2016. Disponible en http://www.infodrogas.gub.uy//images/stories/pdf/201609_VI_encuesta_hogares_OUD_ultima_rev.pdf

³ Boidi, M. F., Queirolo, R. y Cruz, J. M. (2015). Marijuana Consumption Patterns among Frequent Consumers in Montevideo. 9th Conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP).

Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas 2010-2017

⁴ N. de la E.: La inscripción para el registro de adquirientes en farmacias comenzó el 2 de mayo de 2017.

⁵ N. de la E.: El 19 de julio de 2017, 16 farmacias de 11 departamentos dieron inicio a la venta de cannabis.

Este libro reúne y sintetiza debates de casi una década acerca de las políticas de drogas. Presenta una selección de las ponencias realizadas durante las ocho **Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas** que tuvieron lugar entre 2010 y 2017 en la Ciudad de Buenos Aires, período en el cual –como lo señala el título– se produjeron avances y retrocesos en esta materia. Esta publicación pretende prestar atención a los fundamentos basados en la evidencia científica, única forma de alejar los fantasmas del miedo, y de delinear una política de Estado a largo plazo, consecuente con una sociedad cada vez más democrática.

ISBN 978-987-28608-5-1



9 789872 860851