



Serie

Documentos de trabajo

.....

# LA ESTRATEGIA FALLIDA

## Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en la Argentina

.....



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



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Sociales*

.....

# LA ESTRATEGIA FALLIDA

Encarcelamientos por delitos relacionados  
con estupefacientes en la Argentina

.....

R. ALEJANDRO CORDA



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



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Sociales*

Corda, R. Alejandro

La estrategia fallida : encarcelamientos por delitos relacionados con estupefantes en la Argentina / R. Alejandro Corda ; prólogo de Diana Rossi ; Horacio Cattani. - 1a ed revisada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Intercambios Asociación Civil : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2016.

52 p. ; 30 x 21 cm. - (Documentos de trabajo)

ISBN 978-987-28608-3-7

Fecha de catalogación: 17/03/2016

Autor: R. Alejandro Corda

Edición técnica: Silvina García Guevara

Diseño gráfico y diagramación: Diego Bennett

Intercambios Asociación Civil

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

ISBN: 978-987-28608-3-7

Primera edición

250 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.



Esta investigación es parte de la producción del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, que incluye miembros de las siguientes instituciones y países:

- Argentina: Alejandro Corda, Intercambios Asociación Civil.
- Bolivia: Gloria Rose Marie de Achá, Acción Andina.
- Brasil: Luciana Boiteux, Universidad Federal de Rio de Janeiro; João Pedro Chaves, Universidad Federal Fluminense.
- Colombia: Rodrigo Uprimny, Sergio Chaparro, De Justicia.
- Costa Rica: Ernesto Cortés, Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas (ACEID).
- Ecuador: Jorge Vicente Paladines, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).
- Estados Unidos: Coletta Youngers, Adam Schaffer, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- México: Catalina Pérez Correa, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Países Bajos: Pien Metaal, Transnational Institute (TNI).
- Perú: Ricardo Soberón, Jérôme Mangelinckx, Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH).
- Uruguay: Gianella Bardazano, Instituto de Estudios Legales y Sociales (IELSUR).



# Índice

<b>Presentación.</b> Horacio Cattani y Diana Rossi.....	7
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Capítulo 1.</b> Breve historia de la legislación y política sobre estupefacientes .....	13
<b>Capítulo 2.</b> Descripción del sistema penitenciario argentino y primeros datos sobre encarcelamientos por delitos de drogas .....	19
<b>Capítulo 3.</b> Poblaciones relacionadas específicamente con delitos de drogas .....	27
<b>Capítulo 4.</b> Los usuarios y cultivadores de cannabis .....	37
<b>Capítulo 5.</b> Desfederalización: la estrategia fallida.....	41
<b>Conclusiones</b> .....	45
<b>Bibliografía</b> .....	47



# Presentación

## *Horacio Cattani*

Juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue profesor de grado y posgrado de Derecho Penal y Criminología en las Facultades de Derecho y de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Es profesor de posgrado de la Maestría en Derecho Penal de la Universidad de Palermo.

## *Diana Rossi*

Integrante del Grupo Directivo y Coordinadora del área de Investigación de la Asociación Civil Intercambios. Es docente investigadora de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

El nuevo documento de trabajo que produjo Alejandro Corda se publica en un momento en el que la evidencia que su texto aporta es clave para la discusión de las políticas nacionales que tienen al tema del control de la oferta de drogas en un lugar preponderante de la agenda política.

El autor aprovecha las fuentes de datos existentes y accesibles en la Argentina para desarrollar su argumentación, y muestra también con su trabajo los límites que dicha información posee. Mientras tanto, en el mundo, las diferentes organizaciones académicas, representantes gubernamentales y de la sociedad civil mantienen una discusión que crecientemente cuestiona el tipo de indicadores que se emplean para medir la efectividad de las políticas de drogas.

Algunos documentos, como el consenso de Lisboa del año 2000, reflejan los criterios de expertos técnicos que representaban a organismos internacionales y redes regionales para discutir los principios, las estructuras y los indicadores necesarios para que el sistema de información sobre drogas fuera más eficaz (Commission on Narcotic Drugs, 2000).

Más recientemente, y en el marco del proceso hacia la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas UNGASS 2016, diferentes grupos de expertos se han pronunciado en cuanto a la necesidad de cambiar los indicadores empleados para evaluar las políticas de fiscalización de drogas. Un ejemplo de este debate es el documento que publicara el Centro Internacional para la Ciencia en las Políticas de Drogas titulado *Un llamado para re-priorizar las métricas para evaluar la política de drogas ilícitas*, que postula que deben priorizarse la inclusión de indicadores que provean evidencia científica sobre el impacto de las políticas y de las drogas en las comunidades (ICSDP, 2016).

En un reciente artículo, David Bewley-Taylor plantea que el actual foco de la medición es políticamente atractivo para los gobiernos y algunas agencias internacionales porque agrega un necesario grado de certeza a un mercado de drogas incierto. Ironiza con que los actuales indicadores sobre incautaciones, arrestos y hectáreas erradicadas proveen un remanso de seguridad numérica (Bewley-Taylor, 2015).

Existe un creciente consenso científico en cuanto a que las políticas prohibicionistas y la criminalización aumentan considerablemente el riesgo de tener consecuencias negativas para las personas que consumen drogas, tanto en lo referido a la salud como al aspecto social. Sin embargo, los gobiernos han dado prioridad a la aplicación de la ley por sobre las intervenciones sociales y de salud pública, con pocos resultados tangibles en la reducción de la oferta o el uso de drogas.

El documento *Políticas de control de drogas y desarrollo humano* recomienda “concentrarse no solamente en el cultivo ilícito y uso de las drogas, sino también en sus causas estructurales: pobreza, exclusión social, desigualdad, inestabilidad gubernamental y debilidad del Estado de Derecho” (PNUD, 2015: 30). Propone políticas y programas con un enfoque de desarrollo que fortalezcan la resiliencia, la gobernanza democrática incluyente y efectiva, y vías de desarrollo sostenible; e insiste en la necesidad de nuevas métricas para evaluar las políticas de control de drogas.



En enero de 2016 la organización Reducción de Daños Internacional publicó *Haciendo efectivos los derechos: Desarrollar indicadores para el control de drogas basados en los derechos humanos*, donde define los principios orientadores para la discusión de nuevos indicadores de las políticas de drogas y recuerda los abusos a los derechos humanos que incluyen duras penas por delitos relacionados con drogas, tales como la pena de muerte, los tratamientos compulsivos y encarcelamientos masivos, así como la negación de medidas de prevención para las sobredosis, el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y las hepatitis. El documento señala que tales violaciones a los derechos humanos no son accidentales y son constitutivas del régimen de control de drogas, donde los actuales indicadores de éxito –cantidad de gente arrestada y perseguida, cantidad de hectáreas de cultivos ilegales destruidas, cantidad de drogas secuestradas– son también indicadores del riesgo para la protección de los derechos humanos (HRI, 2016).

En un artículo que analizaba las metas de las políticas de drogas de Estados Unidos de América se discutía si las metas declaradas expresan lo que en realidad esas políticas pretenden. Otra consideración de ese artículo advierte que, usualmente, lo que beneficia a algunos puede dañar a otros. Por ejemplo, está probado en diversos estudios que arrestar a las personas por tenencia de cocaína o de heroína está asociado con el aumento en la transmisión del VIH y que no se relaciona con la disminución de la prevalencia entre esas personas, aunque esta última sea la meta enunciada (Friedman, Mateu-Gelabert y Rossi, 2012). Friedman (1989) ya había escrito en otro artículo que considerar a las personas que usan drogas como chivos expiatorios ha implicado que las políticas de drogas no se enfocaran en evitar la morbilidad y mortalidad de muchos de ellos, beneficiando de ese modo a las élites políticas y económicas al dividir a los colectivos que pueden generar oposición. Esta argumentación supone la existencia de objetivos encubiertos por razones políticas que justificarían los efectos adversos, como un resultado consistente con dichos objetivos, lo cual nos llevaría a otros análisis diferentes de los que plantean los documentos aludidos.

Volviendo entonces a la discusión de los indicadores, nos centraremos en algunos de los consensos que se han hecho evidentes en la región latinoamericana, que es hoy indudablemente una de las que promueve diversas iniciativas de reforma de las políticas de drogas mientras padece las consecuencias nefastas de la guerra a las drogas global.

La sociedad civil latinoamericana y caribeña produjo en 2015 –a partir de 243 encuestas respondidas por diferentes organizaciones de la región– un documento que también reclama una modificación de los indicadores señalando que “los costos del enfoque represivo en la región, no solo se miden en indicadores de violencia y abusos por parte de la fuerza pública a las personas que usan drogas, sino en el aumento de las tasas de corrupción e impunidad. En Centroamérica y México se percibe la ingobernabilidad y la violencia desmedidas en directa relación con el tráfico de cocaína a Norteamérica. Las tasas de homicidios por cien mil habitantes en América Latina han superado las del continente africano y son Brasil, Colombia, México y Venezuela los países en los que se estima que se concentra una cuarta parte de los homicidios en el mundo, muchos de los cuales se vinculan de manera directa a la represión en torno a los mercados de drogas ilícitas. En Brasil el 77% de los asesinatos involucran a jóvenes afro-descendientes” (CSTF, 2015: 18-19).

Grupos especialmente influyentes en Latinoamérica, como la Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD) también considera que “el actual sistema de medición del progreso de la política de drogas es defectuoso, y que requiere un nuevo conjunto de indicadores para mostrar realmente los resultados de las políticas de drogas de acuerdo a sus daños o beneficios para los individuos y las comunidades” (Muggah, Aguirre y Szabo de Carvalho, 2015: 3). El documento propone considerar seis objetivos, 16 metas y 86 indicadores. Los objetivos son:

1. Terminar la criminalización y estigmatización de los usuarios de drogas.
2. Frenar el consumo de drogas a través de medidas de salud pública.
3. Un enfoque más balanceado hacia el encarcelamiento de infractores.
4. Enfocarse en grupos de crimen organizado y narcotráfico.
5. Proveer alternativas viables para la sustitución de cultivos.
6. Fomentar la experimentación con diferentes modelos de regulación de drogas.

Otro importante foro en el que se debatió el tema de los indicadores fue el Diálogo de Cartagena, convocado por cuatro gobiernos y cuatro organizaciones de la sociedad civil, y desarrollado por 79 delegados oficiales y no gubernamentales de tres continentes. Dicho encuentro tenía como

objetivo fortalecer la UNGASS 2016, identificando ideas-fuerza que la ayuden a asumir la revisión de las políticas de drogas y dando pasos de coordinación de esfuerzos interregionales en su preparación, en las negociaciones del Documento de Resultados y en la Sesión Especial de la Asamblea General en abril de 2016 (Diálogo Internacional sobre Políticas de Drogas, 2015: 1).

En cuanto al tema de los indicadores, esa reunión propuso que “el diseño de nuevos indicadores comprensibles y prácticos resulta fundamental para medir el impacto de la política de drogas sobre esa compleja problemática y para ayudar en otros propósitos. Entre ellos, garantizar la inclusión y observancia de los Derechos Humanos en la aplicación de las Convenciones y de las políticas de drogas. Permitir un seguimiento que mida avances y retrocesos, impactos en sectores involucrados en la problemática de drogas o daños a personas por las políticas de drogas. Los indicadores deben referirse, además, a la promoción de la salud, la reducción de la violencia, la prevención del consumo, la protección de poblaciones vulnerables, el tratamiento con calidad y la reducción de daños en personas consumidoras. También, deben construirse indicadores de impacto social y pro-desarrollo económico y social en comunidades afectadas por la pobreza e inseguridad. Asimismo, los indicadores deben ayudar a medir la participación de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y la coordinación con UNODC, y a incorporar controles sobre respeto a los Derechos Humanos en la revisión y seguimiento que realiza la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), en el Informe Mundial de Drogas y en los programas de cooperación internacional” (Diálogo Internacional sobre Políticas de Drogas, 2015: 6)

Alejandro Corda concluye su texto confirmando que “la estrategia de utilizar la ley penal como principal herramienta para frenar los flujos de los mercados ilícitos produce excesivos costos humanos, y escaso o nulos resultados respecto de las actividades de dichos mercados”. Compartimos, por tanto, la visión de actores muy diversos como los mencionados en esta presentación que enfáticamente reclamamos la necesidad de producir cambios en las actuales políticas de drogas.



# Introducción

Este trabajo<sup>1</sup> continúa y complementa textos anteriores de la Serie Documentos de Trabajo, de Intercambios Asociación Civil (Corda, 2011 y 2012a; Corda, Galante y Rossi, 2014). Al igual que en el primero de ellos, *Encarcelamiento por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*, se indaga respecto de las personas que se encuentran en prisión debido a las respuestas estatales desarrolladas en la Argentina en torno al conjunto de sustancias denominadas “estupefacientes”,<sup>2</sup> cuyas conductas vinculadas presentan un régimen legal más riguroso.

Como en los textos mencionados, el presente suma la actividad en el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), de investigadores de América Latina, con la desarrollada en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en los proyectos “Políticas públicas de control de drogas en América Latina”, con sede en el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (UBACyT 20020100101021 Programación 2011-2014), e “Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del MERCOSUR”, con sede en la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (UBACyT 20020130100790BA Programación 2014-2017).

En el primer apartado se realiza una breve historia de la legislación y política sobre estupefacientes, incluyendo cambios, intentos y resistencias, textos estos ya publicados con mayor amplitud en anteriores ediciones de la Serie Documentos de Trabajo. En los siguientes se vuelca información sobre el sistema penitenciario argentino y el crecimiento del número de personas en prisión por delitos de drogas, y se profundiza sobre la situación de poblaciones carcelarias específicas relacionadas con esos delitos: mujeres, mujeres con hijos e hijas, personas de otros países y personas trans. A continuación se describe la situación de los usuarios de estupefacientes y cultivadores de cannabis y su relación con la ley penal y en el último apartado se analiza la reforma conocida como “desfederalización” y sus consecuencias. Finalmente se efectúan conclusiones y recomendaciones.

Pasado un lustro de la primera investigación sobre personas alojadas en prisión por delitos relacionados con drogas, se puede advertir que aunque existieron avances a nivel discursivo y propuestas de reformas legislativas, esta población continuó aumentando y en ella se siguen advirtiendo distintas situaciones de vulnerabilidad.

1 María Eugenia D'Agostino participó en esta investigación como asistente.

2 “Estupefacientes” es el término utilizado por la ley argentina para definir las sustancias cuyas conductas relacionadas son alcanzadas por el derecho penal. Por eso también se utilizará como sinónimo el concepto “delitos de drogas”. Al igual que en los instrumentos de derecho internacional, la legislación argentina remite a un listado que se incluyó en tres decretos: el 722/1991, brevemente, reproducía las detalladas en la Convención Única de Estupefacientes, suscripta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1961, y las listas I y II del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, firmado en la ONU en 1971. En los decretos 299/2010 y 722/2015 se agregaron otras sustancias, más allá de las sometidas a control internacional y siguiendo listados europeos o de Estados Unidos de América (Cattani, 2010).



## CAPÍTULO 1

# Breve historia de la legislación y política sobre estupefacientes

El inicio de las respuestas estatales sobre estupefacientes en la Argentina se remonta a las primeras décadas del siglo XX. En un principio se desarrolló una legislación administrativa que regulaba el expendio e importación de estas sustancias y sancionaba con multa principalmente a las farmacias y droguerías que lo hicieran fuera de los canales lícitos.

Si bien se aplicó en un principio la Ley 4.687, de 1905, que regulaba el ejercicio de la farmacia y sancionaba con multas de cien a mil pesos la infracción a sus reglamentos, recién se percibe una mayor actividad represivo-administrativa respecto de esos desvíos con el dictado del decreto del 17 de mayo de 1919, la primera norma específica sobre determinadas sustancias (opio, cáñamo indiano, morfina y cocaína). Esta norma limitaba su importación a la previa intervención de la autoridad sanitaria, el Departamento Nacional de Higiene, y establecía para las droguerías y farmacias un sistema de registro en el cual se debían volcar las existencias y expendios.

En el caso de la venta al público se requería una prescripción médica, que el vendedor de la sustancia debía reservar, y las violaciones a este régimen se reprimían con las multas mencionadas de la Ley 4.685. Un decreto posterior, de 1922, además, restringió las importaciones de estas sustancias al puerto de Buenos Aires (Bard, 1923: 34).

A principios de la década de 1920 se generó un importante movimiento formado por la policía, cierto sector de la medicina y la prensa que, influenciados por distintas expresiones del discurso positivista que imperaba en esos tiempos (higienismo, medicina legal, defensa social) pugnaban por un agravamiento de las sanciones. En el análisis de esa época se puede apreciar la existencia de cierta influencia de la legislación y los actores internacionales, aunque no con la intensidad que alcanzaron en la segunda mitad del siglo.

Aquel movimiento logró que en 1924 se sancionara la primera ley penal que alcanzaba las conductas vinculadas a las sustancias mencionadas en los decretos anteriores. Presentada por el diputado y médico higienista Leopoldo Bard, la Ley 11.309 incorporó al Código Penal los términos “narcóticos” y “alcaloides”, y estableció como delito la introducción clandestina al país de esas sustancias, la venta de las que estando autorizadas (por ejemplo, farmacéuticos) lo hicieran sin receta médica, y la prescripción o expendio en dosis mayores a las indicadas. Las penas iban de seis meses a dos años de prisión. Con menos pena (tres meses a un año de prisión) se reprimía la “venta o entrega o suministro [...] hecho por persona no autorizada para la venta de sustancias medicinales”.

Sin embargo, el jefe de policía de aquel entonces sostenía que estas redacciones impedían actuar sobre los que “sin dedicarse legalmente a esas actividades comerciales, tienen en su poder cantidades de drogas comprendidas en el régimen de la ley”; esta afirmación se verifica en la transcripción del Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación del 3 de junio de 1925. Por ello, un nuevo proyecto de Bard modificó otra vez el Código Penal mediante la Ley 11.331 de 1926, que instauró la posibilidad de sancionar la posesión o tenencia ilegítima de esas sustancias con pena de seis meses a dos años de prisión, sin discriminar entre traficantes y usuarios.

Si bien en los debates legislativos el principal objetivo eran los expendedores, no quedaba claro si también se pretendía alcanzar a los usuarios con la ley penal. La interpretación que hicieron los jueces terminó de confirmar este último alcance. En dos fallos plenarios de la Cámara del Crimen

de la Ciudad de Buenos Aires –“González, A.”, del 17 de octubre de 1930, y “Terán de Ibarra, A.”, del 12 de julio de 1966– aunque con diversidad de opiniones primó la interpretación que consideraba delito las tenencias de los usuarios.

Pese a lo señalado, el segundo de los fallos muestra la escasa amplitud que tenía el fenómeno de aplicación de la ley al señalar que, en 1965, “65 personas fueron sometidas a proceso en relación con drogas”, y la mayoría eran calificados como “adeptos e intermediarios”. Sin embargo, algunos estudios señalan que en la segunda mitad de esa década se constituyó el “problema droga” (Touzé, 2006) y que se aprecia, desde entonces, una mayor influencia de la legislación internacional sobre la nacional, lo que llevó a un agravamiento de las penas.

En 1962 una nueva ley de aduana estableció como delito el contrabando de las sustancias aún definidas como “alcaloides” y “narcóticos” con pena de uno a ocho años de prisión. Al año siguiente fue aprobada por Argentina la Convención Única de Estupefacientes de Naciones Unidas de 1961 y, siguiendo a esta se sancionó la Ley 17.818, que reguló las cuestiones administrativas vinculadas a esas sustancias. También en 1963 se reformó el Código Civil (Ley 17.711) con la incorporación de la posibilidad de internar compulsivamente a los “toxicómanos” y limitar su capacidad legal.

Incluso, mediante la Ley 17.567, de 1968, se realizó un nuevo cambio al Código Penal para aumentar las penas para los delitos vinculados a estas sustancias –con prisión de uno a seis años–, y siguiendo el modelo de la legislación internacional, multiplicar las conductas incriminadas. Si bien se continuaba castigando la tenencia ilegítima, se hacía siempre que “excedan las correspondientes a un uso personal”; así, por única vez se excluyó en la legislación penal la punición de la tenencia para uso personal. Esta norma solo duró hasta 1973, cuando se la derogó por haber sido dictada por un gobierno de facto, y se retornó a la redacción de 1926.

En 1966 se creó, en la Cátedra de Toxicología de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, el Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT), la primera institución del país especializada en el tratamiento y rehabilitación de personas con usos problemáticos de drogas. En 1971 se establecieron el Centro de Prevención de la Toxicomanía (CEPRETOXI), en la misma cátedra, y el Servicio de Toxicomanía en el Hospital Borda; dos años después se fundó el Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO). Asimismo, surgieron las primeras comunidades de vida (formadas por usuarios y frecuentemente ligadas a iglesias evangélicas) que ofrecen tratamiento residencial en forma alternativa a la internación.

También en la década de 1970 se creó el primer órgano estatal encargado de diseñar políticas al respecto: la Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos (CONATON), y si bien el Convenio de Sustancias Psicotrópicas de Naciones Unidas de 1971 fue aprobado en 1977, ya en 1973 se sancionó la Ley 19.303 que regulaba las cuestiones administrativas vinculadas a esas sustancias (tanto esta norma como la 17.818 aún se encuentran vigentes).

Avanzada la década surgió una nueva línea discursiva, llamada de la “seguridad nacional”, montada sobre similares argumentos del discurso de la defensa social pero justificada como ataques a la Nación.

En este contexto, un proyecto impulsado desde el Ministerio de Bienestar Social a cargo de José López Rega –fundador de la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A)–, quien compartía la visión de “guerra contra las drogas” del entonces presidente estadounidense Richard Nixon, se convirtió, en 1974, en la primera ley especial sobre estupefacientes. La Ley 20.771 amplió las penas y las conductas incriminadas: los delitos de tráfico –cuyos verbos y objetos materiales se ampliaron– se reprimían con prisión de tres a doce años, y la tenencia de esas sustancias –incluida la destinada a uso personal– pasó a reprimirse con penas de uno a seis años de prisión. También se sumó la posibilidad de imponer junto a la pena una “medida de seguridad curativa” (tratamiento compulsivo) a las personas dependientes: la redacción original indicaba que este era “por tiempo indeterminado”, pero luego se limitó al término de la pena.

Con posterioridad a la sanción de esta Ley comenzaron a desarrollarse nuevamente diferentes criterios jurisprudenciales sobre los alcances de la tenencia ilegítima en relación al consumo. Sin embargo, en 1978, dentro del período de gobiernos de facto que estuvieron en el poder entre 1976 y 1983, se produjo el primer pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sobre la cuestión. En el fallo “Colavini, A. O. s/inf. Ley 20.771”, del 28 de marzo de 1978, sobre una causa en la que a esta persona se le imputaba la posesión de dos cigarrillos de marihuana, se afirmó la constitucionalidad de la punición de la tenencia de estupefacientes para consumo personal.



En el mismo año, dada la superposición que había entre las disposiciones de la Ley de Aduana, de 1962, y la Ley de Estupefacientes, de 1974, sobre el contrabando de estas sustancias, se sancionó la Ley 21.898 que suprimió los términos “alcaloides” y “narcóticos” de la primera. Tiempo después, en 1981, se dictó el Código Aduanero (Ley 22.415) donde se sancionó el contrabando de “estupefacientes” con penas de tres a doce años de prisión, equiparándose a los delitos de tráfico de la Ley 20.771.

En la década de 1980, con el retorno de la democracia, parece haber existido una tensión entre recuperar las garantías perdidas durante el gobierno de facto y la aparición de una nueva corriente discursiva: la seguridad ciudadana (urbana). Eugenio Zaffaroni afirma: “Desde 1985 se viene perfilando un embate bajo el signo de la ideología de la seguridad ciudadana, apoyado por campañas publicitarias emprendidas por comunicadores mercenarios y operadores políticos clientelistas. [...] En lo legislativo la ideología de la seguridad urbana o ciudadana se tradujo en la Ley 23.737 de 1989 en materia de estupefacientes” (Zaffaroni, Slokar y Alagia, 2011: 186).

En 1984 una reforma al Código Penal (Ley 23.057) permitía que aquellas personas acusadas por delitos de tráfico pudieran permanecer en libertad durante el proceso y ser condenadas a prisión condicional (en suspenso, no efectiva). En 1986 se modificó el Código Aduanero: si bien se derogó el artículo que impedía tanto la libertad durante el proceso como la posibilidad de condenas de prisión en suspenso para casos de contrabando agravado (como el de estupefacientes), se aumentó la pena del contrabando de drogas destinado al tráfico de cuatro años y seis meses a dieciséis años de prisión, escala penal que permanece hasta nuestro días.

Pese al fallo Colavini, varios tribunales inferiores desarrollaron distintas interpretaciones que ponían límites a la aplicación de la ley penal sobre los usuarios (Niño, 2001). Con la vuelta de la democracia esto se fue acentuando y el 29 de agosto de 1986 la CSJN, con una nueva composición, dictó el fallo “Bazterrica, G. M. s/tenencia de estupefacientes”, en el que se declaró la inconstitucionalidad de la punición de la tenencia para consumo personal al considerar que avanzaba sobre las conductas privadas de los hombres amparadas por la Constitución Nacional. El mismo año se presentó un proyecto de ley que tenía aspectos progresistas como la no punición de la tenencia para consumo personal o penas menores para quienes cometieran delitos de tráfico como dependiente, asalariado o contratado, y solo realizara tareas materiales, manuales o auxiliares; sin embargo, hacia fines de la década el proyecto cambió de rumbo hasta convertirse en la ley actual.

Un año después de la firma de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de la ONU, firmada en Viena a mediados de 1989, se creó la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRO-NAR); dependiente de la Presidencia de la Nación, este organismo fue ganando atribuciones a lo largo de los años hasta tener un rol importante en la formulación de las políticas sobre drogas.

También en 1990 se sancionó la Ley 23.737, que sigue vigente, con la cual se volvieron a ampliar las conductas y las penas para los delitos de tráfico, ahora con prisión de cuatro a quince años. Se discriminó la tenencia simple con prisión de uno a seis años y la tenencia para consumo personal se pasó a castigar con prisión de un mes a dos años, con la posibilidad de desviar el proceso hacia una “medida de seguridad” curativa (en caso de ser “dependiente”) o educativa (en caso de ser “principiante o experimentador”). Ese año, un nuevo fallo de la CSJN “Montalvo, E. A. p.s.a. inf. ley 20.771”, del 11 de diciembre, volvió a afirmar la constitucionalidad de la punición de la tenencia para consumo personal.

En los años siguientes, la Ley 23.737 sufrió dos grandes modificaciones. En la primera, realizada en 1995 a través de la Ley 24.424, se incorporaron ciertos instrumentos procesales para investigar delitos de tráfico (delación a cambio de menos pena, agente encubierto, entrega vigilada), se tipificó el delito de confabulación y se equiparó el cultivo de estupefacientes para consumo personal al de tenencia con ese fin. La segunda, efectuada en 2005 con la Ley 26.052, tuvo como principal cambio permitir que las agencias penales de las provincias que integran el Estado federal argentino asumieran, previo dictado de una ley local, la persecución de los delitos menores relacionados con drogas mediante sus agencias penales. Así, la venta destinada a los consumidores, las conductas en torno a ellos (cultivo y tenencia para consumo) y la tenencia simple dejaban de ser competencia de las agencias penales federales; por esto, a esta reforma se la conoció como de “desfederalización”.



En el Cuadro 1 se detalla cómo han quedado conformadas las escalas penales de los principales delitos vinculados a estupefacientes en 2015.

**Cuadro 1. Delitos vinculados a estupefacientes y sus escalas penales**

<b>Tipo de delito</b>	<b>Penas</b>
Contrabando destinado al tráfico; importación - exportación ilegítima (Código Aduanero, art. 866, 2° párrafo).	4 años y 6 meses a 16 años de prisión.
Tráfico (Ley 23.737, art. 5°).	4 a 15 años de prisión.
Contrabando no destinado al tráfico; importación - exportación ilegítima (Código Aduanero, art. 866, 1° párrafo).	3 a 12 años de prisión.
Tenencia simple (Ley 23.737, art. 14°, 1° párrafo).	1 a 6 años de prisión.
Cultivo para consumo personal (Ley 23.737, art. 5°, penúltimo párrafo).	1 mes a 2 años de prisión; posibles de desviar hacia una “medida de seguridad” curativa (en caso de ser “dependiente”) o educativa (en caso de ser “principiante o experimentador”).
Tenencia para consumo personal (Ley 23.737, art. 14, 2° párrafo).	1 mes a 2 años de prisión; posibles de desviar hacia una “medida de seguridad” curativa (en caso de ser “dependiente”) o educativa (en caso de ser “principiante o experimentador”).

## Cambios, intentos de cambio y resistencias

Desde 2009 están sucediendo una serie de cambios o intentos de cambio a partir de cuestionar los resultados de la actual estrategia respecto de las políticas relacionadas con estupefacientes. El 25 de agosto de ese año, la CSJN dictó el fallo “Arriola, S. y otros s/causa n° 9080”, que volvió a declarar la inconstitucionalidad de la punición de la tenencia para consumo personal. Si bien con este dictado se volvió a la interpretación que se había hecho en la década de 1980 en el fallo Bazterrica y pese a producir cambios en la interpretación de la ley que realizan las agencias judiciales, no ha conseguido un impacto tan fuerte en las prácticas policiales, que continuaron con la criminalización de usuarios.

El fallo, que exhorta “a todos los poderes públicos a asegurar una política de Estado contra el tráfico ilícito de estupefacientes y a adoptar medidas de salud preventivas, con información y educación disuasiva del consumo, enfocada sobre todo en los grupos más vulnerables, especialmente los menores, a fin de dar adecuado cumplimiento con los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por el país”, parece haber impactado en la actividad del Congreso.

Si bien siempre existieron proyectos que proponían modificar la Ley 23.737, por lo general en relación a la derogación de la punición de la tenencia de estupefacientes para consumo personal, esa tendencia se acentuó. Hacia mediados de 2012 existían ocho proyectos de distintas fuerzas políticas que proponían modificaciones a la Ley de Estupefacientes en el mismo sentido; en general, haciendo retroceder a la ley penal respecto de los usuarios, y algunos, incluso, morigerando esa respuesta para los actores menores del tráfico.

La mayoría de los proyectos proponían, aunque con distintas redacciones y alcances, dejar de perseguir con la ley penal la tenencia y el cultivo de estupefacientes para consumo personal; el más ambicioso no sólo eliminaba la tenencia para consumo personal sino incluso la tenencia simple, por entender que esta última permitiría seguir persiguiendo a los usuarios. Todos los textos coincidían en eliminar las “medidas de seguridad” (curativa y educativa), y algunos inclusive morigeraban esa respuesta para los eslabones menores del tráfico cuando el autor cometiera

el hecho como subordinado o se comprobara su situación de vulnerabilidad socioeconómica. Incluso uno de los proyectos proponía eximir de pena a aquellos casos de “madres de niños/as menores de edad” o en “estado de embarazo” (Corda, 2012b).

La diversidad de fuerzas políticas que empujaban esta iniciativa, incluido el partido gobernante, que contaba con los votos suficientes para aprobarla, hacía pensar que la reforma saldría de forma rápida. Los proyectos comenzaron a discutirse en la Cámara de Diputados en una serie de encuentros realizados en junio de 2012, donde se escucharon varias voces en apoyo y algunas en contra. Incluso se habría llegado a un acuerdo para elaborar un proyecto en común.

Entre las voces que se oponían a la reforma se encontraban las de exfuncionarios de la SEDRONAR, quienes sostenían que la ley permite al adicto recibir atención médica y de representantes de la Iglesia Católica. El principal argumento esgrimido por este sector era que no estaban dadas las condiciones para reformar la ley penal porque para eso se requiere contar previamente con respuestas no penales (de prevención y asistencia), y que estas no estaban debidamente desarrolladas, especialmente respecto de las destinadas a jóvenes de las “villas” con consumos problemáticos. Pese a ello se sostenía que las personas con problemas de adicciones no debían ser criminalizadas (Corda, Galante y Rossi, 2014).

También se presentaron a lo largo de 2012 varios proyectos de ley que proponían establecer programas nacionales de asistencia a las adicciones o consumos problemáticos. Uno de ellos se convirtió en la Ley 26.934, sancionada en 2014, mediante la cual se creó el Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos. En él se pone el eje en los “consumos problemáticos”, con o sin sustancias legales o ilegales, definidos como “aquellos [...] que [...] afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales”; asimismo, se reconoce a las personas afectadas como sujetos de derechos, remitiéndose a los derechos y garantías establecidos en la Ley 26.657 de Salud Mental, de 2010.

En la Ley 26.934 se establecen como pautas de la asistencia de los consumos problemáticos el respeto de la autonomía y singularidad de los sujetos, y la observación de sus derechos para evitar la estigmatización. También se promueve la atención en hospitales generales, dando prioridad a los tratamientos ambulatorios frente a la internación e incorporando el modelo de reducción de daños. Pese a su sanción, aún se espera un decreto reglamentario que permita volcar plenamente estos principios en las prácticas cotidianas.

En 2014 se presentó un nuevo proyecto de Código Penal que proponía modificaciones en la legislación sobre estupefacientes; entre ellas, sacar del alcance de la ley penal las conductas destinadas al consumo, reducir a la mitad la escala penal de la simple tenencia y disminuir las escalas penales de los delitos de contrabando y tráfico de estupefacientes; incluso se proponía en algunos casos aplicar una escala atenuada en función de situaciones de vulnerabilidad del autor y el riesgo del hecho.

También en los últimos años se comenzó a advertir la existencia de cambios en el diseño y la forma de pensar las políticas en torno a las drogas. Por un lado, las últimas designaciones de los titulares de la SEDRONAR muestran un giro en la posición del organismo respecto de la ley penal en relación a los usuarios; ejemplo de esto son las de Rafael Bielsa, a fines de 2011, y de Juan Carlos Molina, en 2013, quienes se han expresado y han participado con iniciativas de despenalizar la tenencia de estupefacientes para consumo personal. En mayo de 2015 Molina renunció a su cargo y fue reemplazado por Gabriel Lerner quien continuaría con la gestión y visión de su antecesor.

Además, desde principios de 2014, la SEDRONAR, que concentraba entre sus funciones la coordinación de las actividades en torno a la oferta y demanda de drogas, comenzó a encargarse principalmente de las actividades de prevención y asistencia. Lo relativo al control del tráfico de estupefacientes pasó a estar bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación, con lo cual se rompió con una estructura institucional que perduró casi por veinticinco años.

Este nuevo diseño parece haber producido cambios en el enfoque respecto de la atención a los usuarios, pero no en lo referido a la estrategia respecto del tráfico de estupefacientes. Como se describirá en el presente texto, los usuarios siguen siendo alcanzados por la ley penal, pero a la hora de desarrollar dispositivos de atención parece afianzarse su reconocimiento como sujetos de derechos; esto produce la relativización del modelo abstencionista y la incorporación de estrategias de reducción de riesgos y daños.

Respecto de la represión del tráfico, si bien se publicitan operativos policiales en los medios de comunicación, la información que se presentará más adelante demuestra que el impacto de la ley penal sigue recayendo en mayor medida sobre los eslabones más débiles y fungibles de la cadena de tráfico, y no tiene mayor impacto en las organizaciones dedicadas a ello, que cada vez parecen hacerse más complejas.

Las sospechas que en años anteriores se tenía sobre la participación de la policía en el tráfico de estupefacientes se convirtieron en investigaciones judiciales donde se los imputó por esa participación. En las provincias de Santa Fe y Córdoba se detuvo en 2013 a importantes agentes de la policía local por tener distinta participación en el tráfico de drogas (*La Nación*, 2013a y 2013b). En 2015 se condenó a integrantes de la Agencia Penitenciaria Federal por transportar marihuana usando un camión oficial (*Clarín*, 2015a) y también se detuvo a policías de la provincia de Buenos Aires por estar vinculados a actividades de tráfico (*Telam*, 2015).

Mientras tanto, no parecen haberse contenido los distintos tráficos ilícitos de estupefacientes. Asimismo, algunas organizaciones dedicadas a ello han adquirido una mayor complejidad, sobre todo cuando operan en barrios de bajos recursos, donde se observan asociadas a situaciones de violencia y utilizando como empleados a población en situación de vulnerabilidad (Eventon, 2013; Torres, Marrazzo e Iglesias, 2011). Estos últimos suelen ser los principales destinatarios de la respuesta penal.

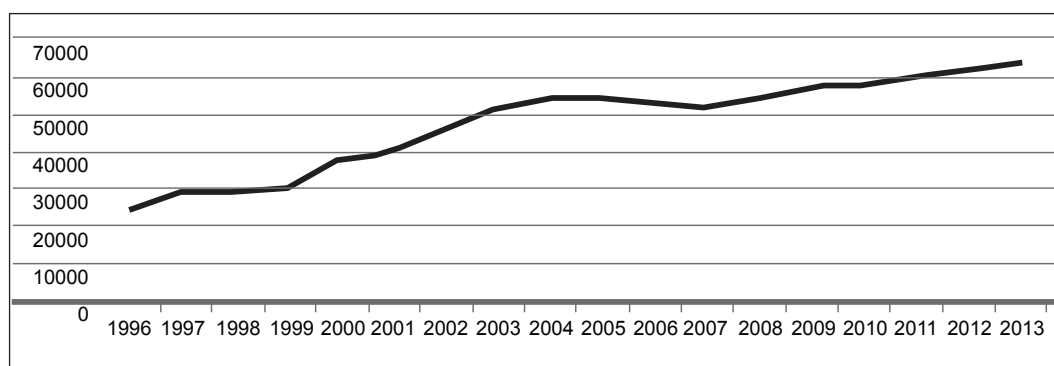
## CAPÍTULO 2

# Descripción del sistema penitenciario argentino y primeros datos sobre encarcelamientos por delitos de drogas

El sistema penitenciario argentino está conformado por varios servicios o subsistemas. Además del Servicio Penitenciario Federal (SPF), se encuentran los correspondientes a cada una de las provincias que integran el Estado argentino. El más importante de ellos, en lo referido a la cantidad de personas privadas de libertad de sus establecimientos, es el Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (SPBA). En las cárceles del SPF, segundas en población carcelaria, se aloja a las personas detenidas por delitos federales, a disposición de juzgados federales, y por delitos comunes a disposición de los juzgados nacionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Las dependientes de los gobiernos provinciales se hallan previstas para los detenidos por delitos comunes, aunque luego de la reforma conocida como “desfederalización” comenzaron a incorporar personas por determinados delitos de la Ley 23.737.<sup>3</sup> Sobre esto nos detendremos más adelante.

Según la información del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la población carcelaria argentina fue aumentando casi sin interrupciones desde mediados de la década de 1990. Antes de esos años los valores parecían hallarse estables. De 25.163 personas en las prisiones de todo el país en 1996 se pasó a tener más del doble en 2005, cuando se contabilizaban 55.423 personas. En los años siguientes se produjo una leve variación hasta descender en 2007 a 52.457 personas; pero en los años posteriores se volvió a incrementar hasta llegar a 64.288 personas en 2013 (69.706 si se incluyen las personas alojadas en comisarías). En 2014, la población de las prisiones siguió creciendo hasta alcanzar las 69.060 personas (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la población carcelaria en la Argentina entre 1996 y 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SNEEP.

<sup>3</sup> Según informa la Procuración Penitenciaria, en 2012 había en las cárceles provinciales 1.412 personas de jurisdicción federal y nacional alojadas en cárceles provinciales. La mayoría se concentraban en los de las provincias de Córdoba (438), Mendoza (321), Entre Ríos (157) y Santa Fe (124) (Procuración Penitenciaria de la Nación, 2014).

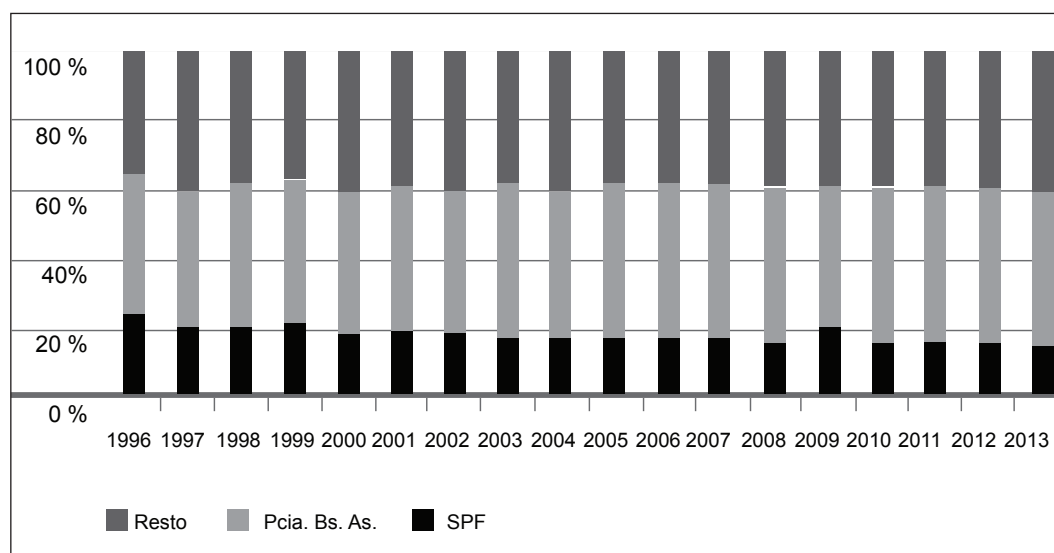
Expresado en porcentajes, se puede afirmar que entre 1996 y 2013 la población carcelaria en la Argentina aumentó un 155% (177% si se incluyen las personas en comisarías).

Por otra parte, la información del International Center for Prison Studies permite advertir que mientras en 1992 había 62 personas privadas de la libertad cada 100.000 habitantes, en 2012 esta cifra había ascendido a 161 (International Center for Prison Studies, 2015). Y los datos del SNEEP correspondientes a 2013 indican que esa tasa es de 152 (165 si se incluyen las personas en comisarías). Estos valores son inferiores a los de muchos países latinoamericanos pero superiores a los de muchos países europeos.

Según el SNEEP, el SPBA y el SPF concentran alrededor del 60% de las personas privadas de su libertad en la Argentina, pero la relación entre ellos fue variando levemente: en 1996 la relación era 40 a 24% y en 2013 pasó a ser de 44 a 15%. Es decir que los valores del SPF se han mantenido con cierta estabilidad, en tanto que en el SPBA como en el resto de los servicios agrupados se advierte un incremento sostenido.

Si bien en el SPF la población creció de 6.162 en 1996 a 9.246 en 2003, a partir de entonces osciló por encima de las 9.000 personas y recién en 2014 superó las 10.000: para ser exactos, 10.424 en diciembre de ese año (SPF, s./f.).<sup>4</sup> En el SPBA el ascenso más pronunciado se produjo entre 1996 y 2003 (de 10.043 personas a 22.983) y a partir de entonces continuó aumentando, con alguna oscilación hacia 2007, hasta alcanzar las 28.273 personas en 2013.<sup>5</sup> En el resto de los servicios penitenciarios, en conjunto, las variaciones han sido similares: mientras que el crecimiento de la población en el período 1996-2013 fue de 60% en el SPF, en el SPBA fue de 181% y en el resto, en conjunto, fue de 191% (gráficos 2 y 3). Según datos de 2013 del SNEEP, los sistemas penitenciarios de la provincia de Córdoba tenían 6.977 personas y los de Mendoza, 3.492 personas. Si a estas poblaciones se suman las del SPF y el SPBA concentran más del 75% de las personas en las cárceles de todo el país. Con cifras menores, los siguen los sistemas de las provincias de Santa Fe (con 2.813 personas) y Salta (con 2.164 personas).

Gráfico 2. Distribución de la población penitenciaria de la Argentina en porcentajes

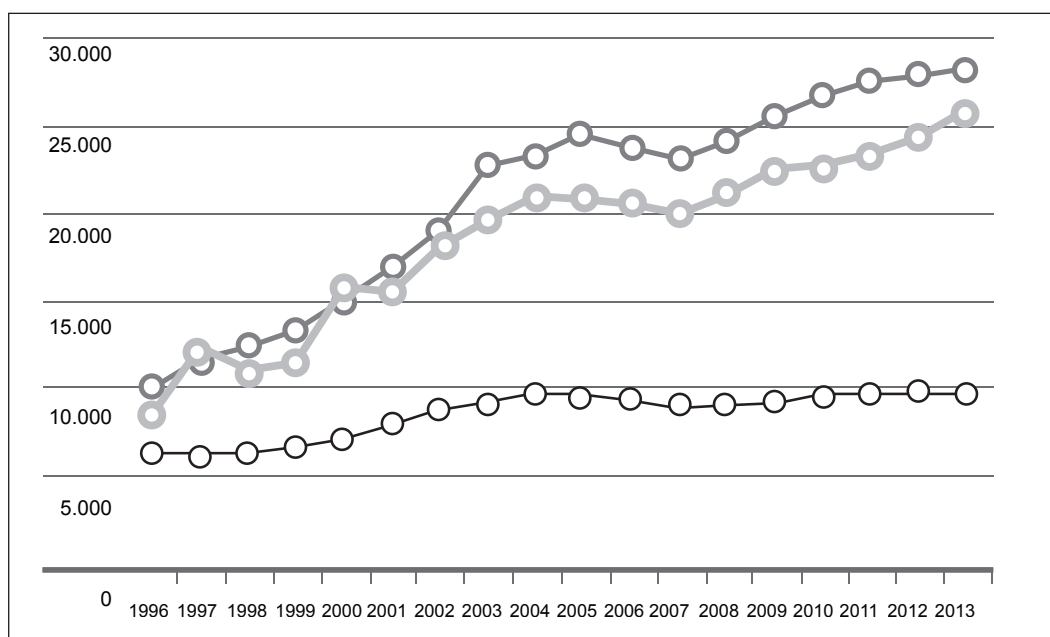


Fuente: elaboración propia a partir de datos del SNEEP.

Un informe del diario *Clarín* sobre las cárceles del país muestra, entre otros datos, que en 2014 los principales presupuestos eran los del SPBA y del SPF, y que tenían valores similares: 3.953 millones de pesos (M\$) para el primero y 3.961 M\$ para el SPF. Les seguían en montos los de las

4 Asimismo, la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), organismo dependiente del Parlamento Nacional que monitorea la situación de las personas privadas de la libertad en cárceles federales, informa que el 16 de enero de 2015 había 10.479 personas en esa condición.

5 El Informe Anual 2015, del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires, señala que en 2014, la cantidad de personas privadas de la libertad en esa provincia se acercaba a 35.000 y que más de 2.000 se encontraban detenidas en dependencias policiales. Este aumento se relaciona con la declaración de emergencia en materia de seguridad decretada por el Gobierno de esa provincia en ese año (Comité Contra la Tortura, 2015). El SNEEP, por su parte, indica que en 2014 la población en este sistema penitenciario alcanzaba las 31.224 personas.



**Gráfico 3. Distribución de la población penitenciaria de la Argentina en valores nominales**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SNEEP.

provincias de Córdoba (785 M\$), Mendoza (656 M\$) y Santa Fe (528 M\$) (*Clarín*, 2014).<sup>6,7</sup> Pero si se ordenaran estas cinco primeras entidades en razón de las personas alojadas, el orden se altera: el SPF es el que asigna más dinero por persona detenida, es decir 29.799 pesos al mes (357.588 al año). Le siguen el servicio penitenciario de Santa Fe, donde el gasto por persona se estima en 16.939 pesos al mes (203.268 anuales), y el de Mendoza, con 13.810 pesos al mes (165.720 anuales). Finalmente se encuentran el SPBA con un monto estimado de 9.932 pesos al mes por persona (119.184 anuales) y el de Córdoba con 9.375 pesos al mes (119.184 al año) por persona privada de su libertad. En otro orden de cosas, según el SNEEP, más del cincuenta por ciento de las personas privadas de la libertad en 2013 en la Argentina, en general, se encontraban con sus procesos en trámite, es decir que había mayor cantidad de procesados que de condenados; pero esta relación era algo peor en el SPF y SPBA, donde los procesados representaban el 56,7% y 54%, respectivamente. En el mismo sentido, el SPF informa que en diciembre de 2014 las personas alojadas en sus cárceles en condición de procesados alcanzaban el 60,4% de la población.

La misma fuente indicó que en 2013 las cárceles de la Argentina no registraban sobrepoblación: había 64.109 personas alojadas y la capacidad de los establecimientos era de 64.414 plazas. Pero distintos informes ponen en duda esta afirmación; la PPN ha señalado que la sobrepoblación carcelaria fue paliada duplicando las camas en el mismo espacio y alojando personas en espacios no habilitados (PPN, 2014a y 2015). La entidad presentó un proyecto de ley que propone un mecanismo de acreditación confiable para la definición del cupo disponible en cada establecimiento penal (*Youtube*, 2015). El Comité Contra la Tortura bonaerense, por su parte, señala que las personas que se encuentran alojadas en dependencias policiales exceden el cupo previsto, que en 2015 en algún caso llegaba al 600% (Comité Contra la Tortura, 2015).

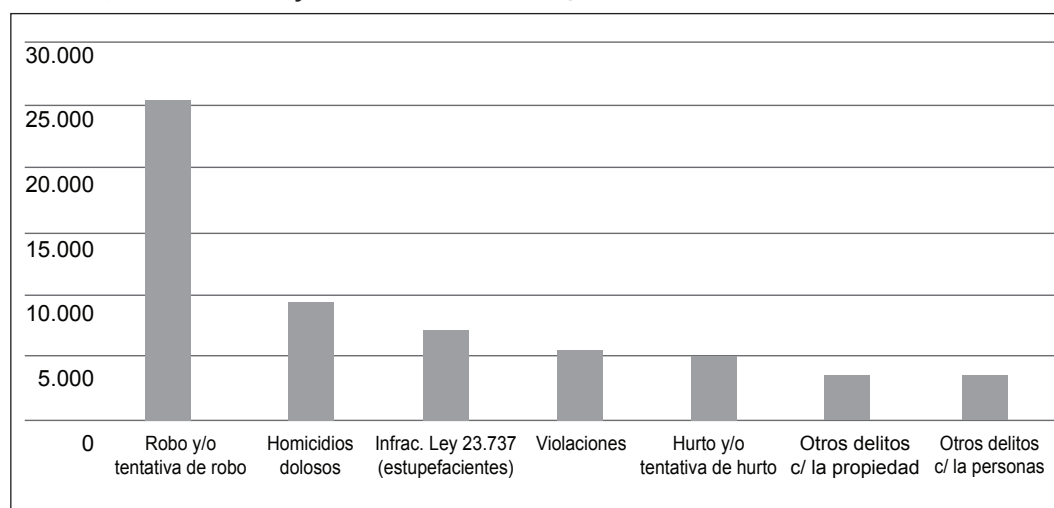
La información que brinda el SNEPP señala que en 2013 la mayoría de las personas detenidas en el país lo estaban por el delito de robo y/o su tentativa, seguidos por los homicidios dolosos, y que en tercer lugar se ubican los delitos en infracción a la Ley de Estupeficientes y luego las violaciones (Gráfico 4).<sup>8</sup>

6 Del detalle de fuentes surge que los valores fueron extraídos de información de hacienda de organismos públicos.

7 A mediados de 2014, la cotización oficial del dólar estadounidense era de alrededor de ocho pesos. Sin embargo en el mercado de cambio ilegal esa moneda se vendía a unos doce pesos.

8 La información corresponde a lo que en esta fuente se indica como "1º mención" y refleja el delito nombrado en primer término por las personas privadas de la libertad.

Gráfico 4. Delitos con mayores menciones en 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SNEEP.

También el SNEEP indica que las mujeres constituían en 2013 el 4% de las personas alojadas en las cárceles de todo el país: esto es, 2.839. Este número representa un aumento de la población femenina en prisión del 20% comparado con 2002, cuando se registraban 2.366 mujeres. En ese año, el porcentaje informado por el SPBA es similar, con un total de 1.119 mujeres alojadas, y en el SPF representaba el 8%, con 760 personas. Este último dato se analizará más tarde en lo referido con los delitos relacionados con drogas, que se registran allí en mayor medida. El SPF señala que en febrero de 2015 la población femenina de las cárceles federales del país era de 734 personas, lo que representaba el 6,9% del total.

Además, se aprecia que en 2013 en el SPBA y el SPF se concentraban el 66,1% de las mujeres detenidas en el país, con el 39,4% y el 26,7% de la población femenina total, respectivamente. Le seguía, en cantidad de mujeres detenidas, el Servicio Penitenciario de la Provincia de Córdoba, con 286 personas. Cabe destacar que este último valor representa un aumento del 28,82% en relación al año anterior, cuando se registraron 222 mujeres, valor similar a años anteriores. Este aumento parece coincidir con la adopción de la persecución de delitos de venta de droga al menudeo por parte de las agencias penales locales conocida como “desfederalización”.

La PPN informa que al 19 de diciembre de 2013 el porcentaje de mujeres detenidas en calidad de procesadas en el SPF era mayor al de la población general: 62,7% (PPN, 2014a). El Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, indica que en las cárceles de la provincia “a enero de 2015 había 1.311 mujeres privadas de su libertad, de las cuales 874 estaban procesadas y 437 penadas (es decir, la proporción de mujeres procesadas bajó pero sigue siendo alta, alcanzando un 67% con relación a un 33% de penadas)” (Comité Contra la Tortura, 2015).

Las personas privadas de la libertad de otras nacionalidades también se concentran en las cárceles federales. Según el SNEEP, en 2013 había 3.538 personas de esa condición en todo el país, y 1.892 de ellas se encontraban en el SPF. Esta última cifra representa el 53,4% del total de extranjeros en las cárceles del país. En ese sistema penitenciario estas personas, y en especial las mujeres, se encuentran detenidas por delitos de drogas en mayor medida que la población en general, como más adelante se verá.

El SNEEP también indica que en 2013 el 64% de las personas detenidas en las cárceles del país se concentraba en la franja etaria de 18 a 34 años y que el 75% no se había casado ni vivía con otra persona. Asimismo, que el 85% no había terminado la secundaria y el 69% solo la primaria; el 82% no tenía un trabajo de tiempo completo y el 44% no tenía profesión u oficio. El 60% recibió penas de 3 a 9 años de prisión y el 69% de ellos estaban presos por primera vez.



En 2014 se presentó una encuesta realizada un año antes a 1.033 personas condenadas en el SPBA y el SPF por el Centro de Estudios Latinoamericano sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Allí se concluye que “los condenados de los Sistemas Penitenciarios Federal y Bonaerense constituyen una población homogénea. Son mayoritariamente jóvenes, con bajos niveles de instrucción y provenientes, en su mayoría, de familias desestructuradas. La mayoría de ellos ha trabajado en su vida y el 71% de los condenados se encontraba trabajando antes de ser detenidos. Sin embargo, dichos trabajos eran en general de una baja calidad económico-ocupacional” (Bergman y otros, 2014).

Y luego se agrega: “No hemos detectado un número significativo de reclusos que tuvieran puestos importantes en el crimen organizado. Son muy pocos los que dirigían alguna operación de robos o de tráfico de drogas, o que fueron acusados por cometer delitos millonarios. En cambio, abundan los delincuentes que forman parte del último eslabón de la cadena delictiva, y que son los más fácilmente reemplazables por otros cuando los primeros son detenidos” (Bergman y otros, 2014). También se advierten “problemas en la provisión de productos y servicios básicos (como la salud), evidenciándose en estos aspectos fuertes diferencias entre el Sistema Penitenciario Bonaerense y el Federal”. Y pese a no estar clara la efectividad de los programas de rehabilitación social existentes, las condiciones de detención son superiores a las de varios países de la región (Bergman y otros, 2014).

## Personas privadas de su libertad por infracciones a la Ley 23.737 y su crecimiento a través de los años

Según el SNEEP, en 2013 había 6.979 personas detenidas en todo el país por infracción a la Ley de Estupefacientes, es decir el 10,88% de la población carcelaria de la Argentina, y en 2014 la cifra había ascendido a 7.278 personas. Las infracciones a esta Ley, como se anticipó, constituyen el tercer grupo de delitos luego de los robos y tentativas (con 22.348 personas detenidas) y los homicidios dolosos (con 8.565).

En 2013, la mayoría de las personas privadas de su libertad por delitos relacionados con drogas se concentran en el SPF y el SPBA (con 3.091 y 2.432 personas, respectivamente) y estas poblaciones representaban el 79,13% del total del país (44,29% en el SPF y 34,84% en el SPBA). Este grupo es el segundo en el tipo de delitos en el SPF, donde alcanza al 31,55% de las personas privadas de su libertad, y en el SPBA representa el 8,6% de la población. El tercer lugar corresponde al servicio penitenciario de Córdoba, donde se registraban 521 personas por estos delitos (7,46% del país), aunque la cifra significa un aumento de un 53,23% en relación al año anterior (340 personas); este incremento de 181 personas se podría asociar a la adopción de la desfederalización.<sup>9</sup> En las cárceles de Mendoza había 264, y en las de Santa Fe 105 personas detenidas por este tipo de delito (3,78% y 1,5% del país, respectivamente). Estos cinco servicios penitenciarios concentraban más del 90% de las personas detenidas por estos delitos en todo el país en 2013.

Similar al de Córdoba fue el resultado del primer año de aplicación de la reforma conocida como “desfederalización” en la provincia de Salta. En agosto de 2014 se informó que hasta ese momento se habían detenido 349 personas por “microtráfico”, y se habían condenado a 45 de ellas (Gobierno de la Provincia de Salta, 2014). Si bien no se tiene información sobre cuántas de ellas terminaron efectivamente privadas de la libertad, el informe permite pensar que en las cárceles de esa provincia hubo un importante aumento de personas detenidas por esos delitos. En ellas, según el SNEEP, en 2013 solo había 34 personas que mencionaban infracciones a la Ley 23.737 como primer delito por el que se encontraban en esa condición, pero en 2014 se registraron 264 en prisión por estos delitos, lo que representa un aumento de 676% en un solo año.

Como se afirmó en la investigación *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina* (Corda, 2011) en 2003 y 2004 el SPF concentraba más del 65% de las personas en la cárcel por delitos a la Ley 23.737 de todo el país, y el SPBA no superaba el 2%. A partir de 2005 se advierte que en el sistema penitenciario de la provincia de Buenos Aires comenzó a registrarse un incremento de personas imputadas por estos delitos.

<sup>9</sup> Los detenidos por estos delitos habían sido 340 en 2012, 385 en 2011, 353 en 2010 y 295 en 2009.

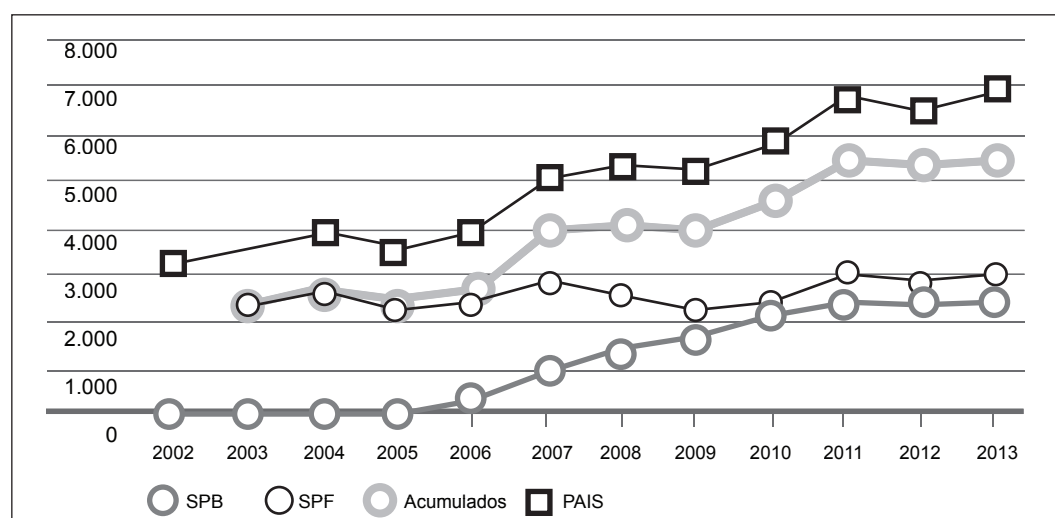


También se mostró cómo había crecido la población detenida en el SPF desde la aplicación de la actual Ley de Estupeficientes. Entendiendo que la mayoría de los que se encontraban detenidos por las denominadas “leyes especiales” lo estaban por la Ley 23.737, se pasó de 33 personas en 1989 a 1.872 en 2000; es decir que se pasó del 8,23% al 27,43% del total de personas alojadas en cárceles federales (Corda, 2011). Como se puede apreciar, las personas detenidas en ellas por este tipo de delitos se mantienen en valores similares en años recientes, cercanos a un tercio del total de personas alojadas.

La población detenida en todo el país por delitos por infracción a la Ley de Estupeficientes se duplicó en la última década. En 2002 había en esas condiciones 3.271 personas, en 2006 aumentó a 3.981, en 2010 la cifra era 5.846 y en 2013 llegó a 6.979 personas. Así entre 2002 y 2013 el aumento fue del 113,35%. Este incremento, del 7,27% a cerca del 11% de la población en las cárceles del país en el mismo período, es muy superior al crecimiento general de la población en cárceles por cualquier delito en todo el país en el mismo período, que fue de un 38,88%.

La explicación parece estar asociada a la implementación de la reforma conocida como “desfederalización” por parte de la provincia de Buenos Aires, a fines de 2005. En el análisis del Gráfico 5 y la Tabla 1 se puede advertir que si bien la población detenida en el SPF por estos delitos creció un 28%, la del SPBA lo hizo en una medida muchas veces mayor, un 4.576%, en similar período. En este último caso, de no superar los dos dígitos pasó a más de dos mil en los últimos años, aunque en ellos se adviertan valores estables.

**Gráfico 5. Comparación del incremento de personas privadas de su libertad por infracción a la Ley 23.737 entre 2002 y 2013**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SNEEP.

**Tabla 1. Personas privadas de su libertad por infracción a la Ley 23.737 entre 2002 y 2013**

	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2013	Aumento
SPF	-	2.411	2.655	2.350	2.463	2.608	2.459	2.864	3.091	28%
SPBA	52	8	60	44	373	1.455	2.161	2.490	2.432	4.576%
País	3.271	-	3.906	3.585	3.981	5.297	5.846	6.498	6.979	113%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SNEEP.

La información disponible sobre personas privadas de la libertad no discrimina el tipo de delitos a la Ley 23.737 por los cuales se encontraban en esa condición. Pero una investigación realizada por la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) del Ministerio Público Fiscal de la Nación (Federal) permite obtener información sobre las 24.599 causas iniciadas en 2012 con intervención de fiscales federales. De allí surge que en la mayoría de las jurisdicciones las causas por infracción a la Ley 23.737 implicaron entre el 37 y 68% de la actividad de los fiscales federales. La CABA fue el distrito con mayor cantidad de causas (7.843) seguida por Mendoza (3.203 causas) y Córdoba (2.860 causas) (PROCUNAR, 2014a).

En una gran mayoría, estas causas se siguieron por tenencia para consumo personal (Art. 14, segundo párrafo de la Ley 23.737). En 2012 el 38,2% de las causas (9.414) que tuvieron los fiscales federales en todo el país fueron por ese delito. En la CABA representaron el 40,6% del total de causas (3.186 causas), pero en Córdoba y Mendoza los porcentajes superaron el 50%: en la primera fue del 52,2% (1.493 causas) y en la segunda del 60,7% (1.943 causas).

Le sigue en volumen la categoría prevista en el inciso “c” del artículo 5° de la Ley 23.737, donde se encuentran los principales verbos típicos que se aplican a las conductas de tráfico de estupefacientes: comercio, almacenamiento, transporte, etc. Este grupo representaba el 35,2% (8.653 causas) de la actividad de los fiscales federales en todo el país: en la CABA representaban el 33,9% (2.662 causas) de todas las causas por infracción a la Ley, en Mendoza el 19% (607 causas); y en Córdoba 14,3% (408 causas).

En tercer lugar figura el delito de “tenencia simple” (Art. 14, primer párrafo de la Ley 23.737), que representaba el 16% de todas las causas por infracción a la Ley en la CABA, el 12% en Mendoza y el 23% en Córdoba.<sup>10</sup>

Si bien esta información no se puede trasladar a las personas detenidas, permite pensar que la mayoría de ellas, al menos en jurisdicción federal, lo estarían por delitos de tráfico de estupefacientes; este análisis figura en el texto de la investigación *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina* (Corda, 2011). Principalmente, por las figuras que se encuentran en el inciso “c” del artículo 5° de la Ley 23.737, donde están previstas las conductas de comerciar, tener con fines de comercialización, distribuir, dar en pago, almacenar y transportar estupefacientes con pena de 4 a 15 años de prisión. En menor medida aparece el delito de contrabando de estupefacientes, que tiene una pena de 4 años y 6 meses a 16 años de prisión.

Estas escalas penales distan mucho de las de los delitos de tenencia simple (con pena de 1 a 6 años de prisión), una categoría intermedia entre las conductas de tráfico y las de tenencia o cultivo para consumo personal (con pena de 1 mes a 2 años de prisión). En relación a estos delitos no parecen registrarse muchas personas en prisión, ni durante el curso del proceso ni al momento de su condena. Pese a ello, las conductas de los usuarios, como se verá, siguen siendo alcanzadas por la actividad de la policía y los tribunales. Ello genera detenciones de horas por cuestiones burocráticas propias de los primeros pasos del proceso penal, y en ocasiones las actividades de los usuarios pueden considerarse como actividades de tráfico, lo que tiene como consecuencia estadías en prisión. Esto último ha sucedido en casos de cultivadores de cannabis o compras de usuarios en grupo, estrategias utilizadas para evitar el contacto con las redes de tráfico y las agencias penales.

Si bien no existe un estudio que permita conocer con precisión qué roles tienen en el tráfico de estupefacientes las personas que se encuentran en prisión por esas actividades, como se informó en Corda (2011) y se mostrará en los apartados siguientes, muchos de ellos son actores menores y fungibles y que suelen estar en distintas situaciones de vulnerabilidad.

Al cruzar la información de personas en prisión por drogas con la presentada en referencia a los presupuestos de los principales servicios penitenciarios, se puede tener una estimación del previsto en cada uno de ellos para este grupo, y aproximarse al total del país para 2014. Al respecto cabe recordar que la información presupuestaria corresponde al ejercicio de 2014 y la referida a las poblaciones es del último día de 2013 (Tabla 2).

<sup>10</sup> Los porcentajes restantes en estas tres jurisdicciones corresponden a la categoría “Otros”, que en todos los casos es menor a un dígito: 8% en la CABA y Córdoba, y 5% en Mendoza. En esta categoría se destaca el delito de contrabando de estupefacientes (tráfico internacional), que parece concentrarse en la CABA.

Tabla 2. Presupuesto destinados a personas privadas de la libertad por delitos de drogas en los principales servicios penitenciarios

	<b>Presupuesto anual (M\$) (2014)</b>	<b>Persona por mes (\$)</b>	<b>Persona por año (\$)</b>	<b>Personas por drogas (2013)</b>	<b>Presupuesto personas por drogas mes (M\$)</b>	<b>Presupuesto personas por drogas año (M\$)</b>
SPBA	3.953	9.932	119.184	2.432	<b>24,15</b>	<b>289,85</b>
SPF	3.691	29.799	357.588	3.091	<b>92,10</b>	<b>1.105,30</b>
Córdoba	785	9.375	119.184	521	<b>4,88</b>	<b>62,09</b>
Mendoza	656	13.810	165.720	264	<b>3,64</b>	<b>43,75</b>
Santa Fe	528	16.939	203.268	105	<b>1,77</b>	<b>21,34</b>
Total				6.413	<b>126,57</b>	<b>1.522,34</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *Clarín* (2014) y SNEEP.

Tomando los cinco principales servicios penitenciarios, que concentraban más del 90% de las personas detenidas en todo el país por estos delitos en 2013, se advierte que el costo mensual y anual de esa población es de 126 M\$ y 1.522 M\$, respectivamente. También se advierte que más de dos tercios de esas cifras corresponden al SPF (92 M\$ y 1105 M\$); y si bien el SPBA cuenta con un importante presupuesto (24 M\$ y 289 M\$), es muy inferior al del SPF, aunque superior al de las restantes provincias.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Para estimar estos valores en dólares estadounidenses, considerar que a mediados de 2014 la cotización oficial del dólar estadounidense era de alrededor de ocho pesos. Sin embargo en el mercado de cambio ilegal esa moneda se vendía alrededor de los doce pesos.

## CAPÍTULO 3

# Poblaciones relacionadas específicamente con delitos de drogas

Una de las características que tiene la aplicación de la ley penal vinculada a los estupefacientes es que ha llevado a prisión a colectivos para los que esa institución no está preparada. Mujeres, mujeres con hijos e hijas, extranjeros, mujeres extranjeras y personas trans registran porcentajes de delitos por drogas superiores a los de la población general. Y su paso por la prisión agrava las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraban.

### Mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas

En investigaciones anteriores se señaló la vinculación de los delitos de drogas con el encarcelamiento de mujeres y su impacto, tanto en el SPF como en el SPBA (Corda, 2011 y 2012). Como se demostró, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 23.737 la cantidad de mujeres creció a un ritmo más acelerado que la de hombres en el SPF: de 253 mujeres que había en 1989 se llegó a 940 en 2008; esto es, que aumentó el 271%, mientras que el incremento de la de hombres fue de un 112% (Corda, 2011). La información del SNEEP permite precisar que entre 2004 y 2007 las mujeres superaban el millar de personas en las cárceles federales, pero en los años posteriores la cifra fue descendiendo hasta posicionarse entre 700 y 800 personas. En febrero de 2015, según el SPF, había 734 mujeres en las cárceles federales.

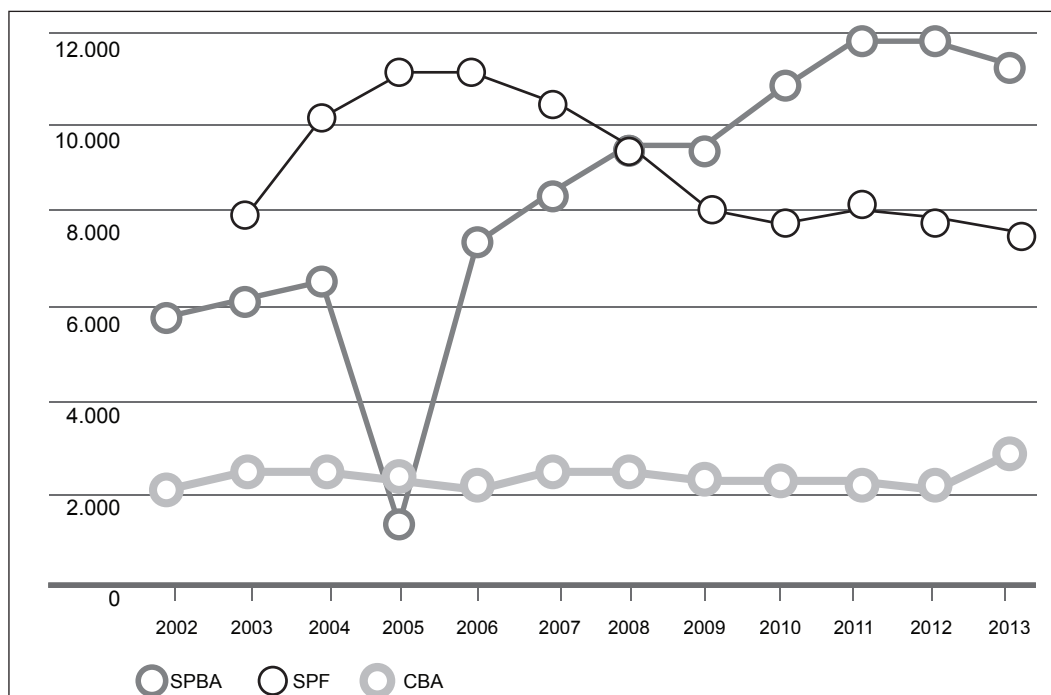
Expresado en porcentajes, según el SNEEP, hasta 1988 la población de mujeres en el SPF nunca había llegado al 5% y a partir de 1995 se instaló alrededor del 10%, cifra que se mantuvo hasta 2008, aunque con pequeñas variaciones en 2006 y 2007, cuando llegaron al 12%; en años posteriores habría descendido al 8%. Incluso el valor de 6,9% indicado por el SPF para febrero de 2015 parece confirmar esa tendencia.

En el informe *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina* (Corda, 2011) también se señaló un incremento de la cantidad de mujeres alojadas en las prisiones de la provincia de Buenos Aires a partir de la implementación de la reforma conocida como “desfederalización”, a fines de 2005. La información indica que a partir de entonces los delitos por drogas superaron al delito de robo, que hasta ese entonces era el principal motivo por el que se encontraban detenidas las mujeres. La información del SNEEP confirma que la cantidad de mujeres detenidas en el SPBA se duplicó en los años siguientes. Mientras que hasta 2005 los valores rondaban las 600 personas, en 2012 la cantidad llegó a 1.179, aunque en 2013 se aprecia un descenso a 1.119. Sin embargo, expresada en porcentajes, la cantidad de mujeres siempre rondó el 4% de la población del SPBA. Y según el informe del Comité Contra la Tortura, de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires, la cantidad de mujeres en prisión siguió aumentando: en enero de 2015 había 1.311 mujeres. Entre 2007 y 2015 esta población creció el 68% (Comité Contra la Tortura, 2015).

Lo mismo parece haber ocurrido en la provincia de Córdoba a partir del año 2013, cuando implementó la desfederalización. En un solo año de aplicación, el porcentaje de las personas de-

tenidas por delitos de drogas aumentó 53%, y la población de mujeres aumentó el 29%: de 222 mujeres en prisión en 2012 se pasó a 286 en 2013. El Gráfico 6 muestra lo señalado en los servicios penitenciarios mencionados.

Gráfico 6. Mujeres privadas de su libertad en el SPF, SPBA y el servicio penitenciario de Córdoba



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SNEEP.<sup>12</sup>

El SNEEP también informó que el mismo fenómeno ocurrió en la provincia de Salta luego de que implementara la reforma mencionada. Mientras que en 2013 se registraban 92 mujeres en sus cárceles provinciales, al año siguiente ese número ascendió a 164, lo que representó un aumento del 78% en solo un año.

Si se analiza lo sucedido a nivel nacional, el descenso registrado en el SPF parece haber compensado el aumento en el SPBA. Si bien la cantidad de mujeres alojadas en las prisiones de todo el país entre 2002 y 2013 aumentó de 2.366 a 2.839, a partir de 2006 oscilan entre 2.600 y 2.900 personas, aunque el SNEEP indica que en 2014 se registraron 2.989 mujeres en prisión.

También se apuntó en las investigaciones anteriores que entre las mujeres se registra un mayor porcentaje de delitos de drogas comparado con la población general (Corda, 2011 y 2012). En el ámbito del SPF supera en general los dos tercios y duplica a los detenidos por esta clase de delitos en la población general, y en el SPBA aumentó a partir de 2005, aunque no superó el 40% de las mujeres en esas prisiones. Si bien no existe información que permita saber qué porcentaje de mujeres en todo el país están en prisión por delitos relacionados con drogas, los datos de los dos principales sistemas penitenciarios –como se dijo concentran el 80% de las personas detenidas por estos delitos y el 66% de todas las mujeres detenidas en todo el país– permiten confirmar y actualizar el impacto de la aplicación de la ley de drogas sobre ellas.

En la investigación *Mujeres en prisión en Argentina: causas, condiciones y consecuencias*, realizado entre otros por la Defensoría General de la Nación, se encuestó en 2012 a 246 mujeres que se encontraban en el SPF, número que representaba el 28% de las mujeres alojadas allí. De la recolección de datos surgió que las causas por drogas seguía siendo el principal motivo de su detención, aunque en un porcentaje menor a los señalados: 55,75% (Cornell Law School's, Defensoría General de la Nación y University of Chicago, 2013).

12 La fuente señala que en 2005 hubo en el SPBA 121 mujeres detenidas, pero en la anterior investigación una de las fuentes utilizadas indicaba que en ese año se registraban 596, y se señalaba un incremento, aunque los números no eran los mismos. A partir de este contraste se puede pensar que la cifra de 121 mujeres en el SPBA se trataría de un error y que la cifra de ese año podría encontrarse próxima a las 600 personas.

Otro relevamiento realizado por el Equipo de Trabajo de Género y Diversidad Sexual, de la Procuración Penitenciaria de la Nación, incluido en el *Informe Anual 2013*, señala que al 19 de diciembre de ese año “La población femenina detenida en cárceles federales asciende a 807 mujeres. Dentro de este universo, el 63% de las mujeres están detenidas por delitos relacionados con la Ley 23.737, siendo en su mayoría extranjeras” (PPN, 2014a: 321). En este relevamiento se entrevistaron 41 mujeres detenidas en distintas cárceles del país por delitos de drogas, y se describió su perfil diciendo que se trataba de “mujeres madres, en su mayoría solteras, que se encuentran a cargo de la jefatura de sus hogares”. Luego se aclara: “Del relevamiento se desprende que el 78% es madre y el 58,5% no convivía con una pareja con anterioridad a su detención. Más aún, el 80,5% de las mujeres refirió ser el principal sostén económico de sus hogares. Asimismo, el 26,8% manifestó tener hijos menores de edad”.

A partir de ello afirman: “la mayoría de las mujeres entrevistadas se encontraba a cargo del sostén económico de su familia con anterioridad a su detención. Dicha responsabilidad recaía sobre trabajos precarios, inestables y de baja remuneración, que las ubicaba en un lugar de desprotección, tanto a ellas como a sus familias. Las entrevistas realizadas expresan este nivel de angustia que experimentan algunas de estas mujeres, quienes se encuentran urgidas a dar respuestas a dificultades familiares y económicas”. Así, concluyen que “la opción del tráfico se enmarca dentro de una estrategia de supervivencia ejercida por este colectivo de mujeres” (PPN, 2014a: 328).

En ese relevamiento las mujeres aparecen ocupando roles menores y fungibles dentro de las actividades de tráfico. Y se preguntan por su peligrosidad y lo acertado de la política criminal desarrollada hacia ellas. Respecto de las consecuencias se señala “que el encarcelamiento de las mujeres las trasciende profundamente puesto que produce una ruptura en la estructura de las familias, provocando así el desmembramiento del grupo familiar. Este impacto puede observarse también en el plano emocional, siendo que en la mayoría de los casos son las mujeres quienes se encuentran al cuidado de sus hijos, lo que conlleva una separación afectiva de este vínculo familiar” (PPN, 2014a: 321).

En la encuesta realizada por el CELIV, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, se señala: “es clara la diferencia entre varones y mujeres respecto al delito. Estas últimas, mayormente están encarceladas por delitos de tráfico de droga que, muchas veces, cometieron como cómplices de sus parejas” (Bergman y otros, 2014: 8).

Como ya se mencionó, en la provincia de Córdoba también se advierte un incremento de las mujeres encarceladas en su servicio penitenciario en 2013, luego de implementada la desfederalización. Según un estudio realizado por el Centro de Perfeccionamiento Ricardo C. Núñez, del Poder Judicial de esa provincia, en los seis primeros meses de implementada la reforma se indicaba que hubo 69 personas imputadas por delitos de comercialización y tenencia de estupefacientes, de las cuales el 44,9% eran mujeres.<sup>13</sup>

#### ■ CÓRDOBA, EL MISMO PERFIL

La primera sentencia por tráfico de estupefacientes al menudeo, producto de la actividad de las agencias penales de la provincia de Córdoba, mostró un perfil que ya se había registrado: mujeres cabeza de hogar con hijos a cargo en situaciones de vulnerabilidad.

El 12 de marzo de 2013 se condenó a dos mujeres (madre de 52 años e hija de 22) con hijos a cargo. El 1° de diciembre de 2012, día en que entró en vigencia la desfederalización, se procedió al allanamiento de la vivienda donde habitaban, previo constatar intercambios y detener a un comprador. Allí se encontró en dos lugares distintos la cantidad de 99 envoltorios con marihuana que pesaban 232 gramos, y 115 envoltorios con cocaína, que si bien superaban los 200 gramos en estado puro solo llegaban a 5 gramos.

Según un relato periodístico, ambas mujeres vivían con sus cinco hijos; tres de la mayor, que sufría un problema de salud, y dos de la menor, que tenían 1 y 4 años. “El dinero no les alcanzaba para nada y la orden de abandonar la casa en la que dormían no les dejaba mucho más margen”, señalaba el cronista.

<sup>13</sup> Una copia de ese informe le fue suministrada al autor por otro organismo público que lo solicitó. Algunos de sus resultados también se pueden apreciar en la infografía realizada por *La Voz del Interior*. Disponible en <http://www.lavoz.com.ar/interactivo/radiografia-imputados-narcomenudeo> (consulta, marzo de 2015).



En su busca de una vivienda más económica, alguien les ofreció un lugar y pagarle un pequeño salario; y ante la desesperación se mudaron. La nota continúa: “A los días, les llegó la orden de la contraprestación. Les llevaron unos gramos de cocaína y marihuana, y les dijeron que pusieran un cartel con la palabra ‘quiosco’ en la puerta [...]. Y así terminaron vendiendo al menudeo” (*La Voz del Interior*, 2013a).

Ambas fueron condenadas a cuatro años de prisión y su ejecución se habría cumplido en la forma domiciliaria, pero hasta la realización de informes luego de la sentencia habrían permanecido en prisión (Juzgado de Control de Lucha contra el Narcotráfico, 2013).

A partir de lo señalado se puede observar que en aquellas provincias que implementaron la reforma conocida como “desfederalización”, las mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas lo están por actividades vinculadas al comercio local en menor escala, en tanto las que lo están en el orden federal, además de ese perfil lo están por los delitos vinculados al tráfico internacional; sin embargo, en ambos casos cumplen roles menores y fungibles.

La situación de violencia existente en las cárceles impacta de forma más grave sobre las mujeres y su entorno. En la investigación realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Ministerio Público de la Defensa y el PPN, publicada en *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*, se concluía: “Las mujeres encarceladas se enfrentan a un lugar violento, donde ven afectados casi todos sus derechos –salud e integridad física, educación, trabajo, vínculos afectivos, etc.–, pero además su castigo las trasciende, pues afecta gravemente a sus allegados. En la mayoría de los casos el encierro se traduce en un aumento de la vulnerabilidad de su núcleo familiar, cuando no en el desmembramiento de las familias y el desamparo de sus hijos” (CELS, Ministerio Público de la Defensa y PPN, 2011: 191).

En el informe correspondiente a 2012 del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires se afirma: “Además de la violencia inherente a las instituciones penitenciarias, queremos dar cuenta aquí de la violencia de género impregnada en las políticas penitenciarias, donde se reflejan al igual que en el conjunto social las relaciones de poder sexo-género, que vulnerabilizan aún más los derechos de las mujeres. Golpes, golpizas por parte de personal femenino y masculino, requisas vejatorias constantes, falta de atención médica, falta de elementos de higiene y limpieza, traslados constantes, alojamiento en unidades no preparadas para el efecto, ruptura de sus vínculos familiares, entre otros tipos de violencias: institucional, física, psicológica, sexual, simbólica y obstétrica (Comité Contra la Tortura, 2013: 183).

Esta situación repercute de forma particular sobre el entorno de las mujeres por el rol social que se les asigna, en especial sobre los hijos y las hijas, algunos de los cuales suelen vivir con sus madres en prisión.

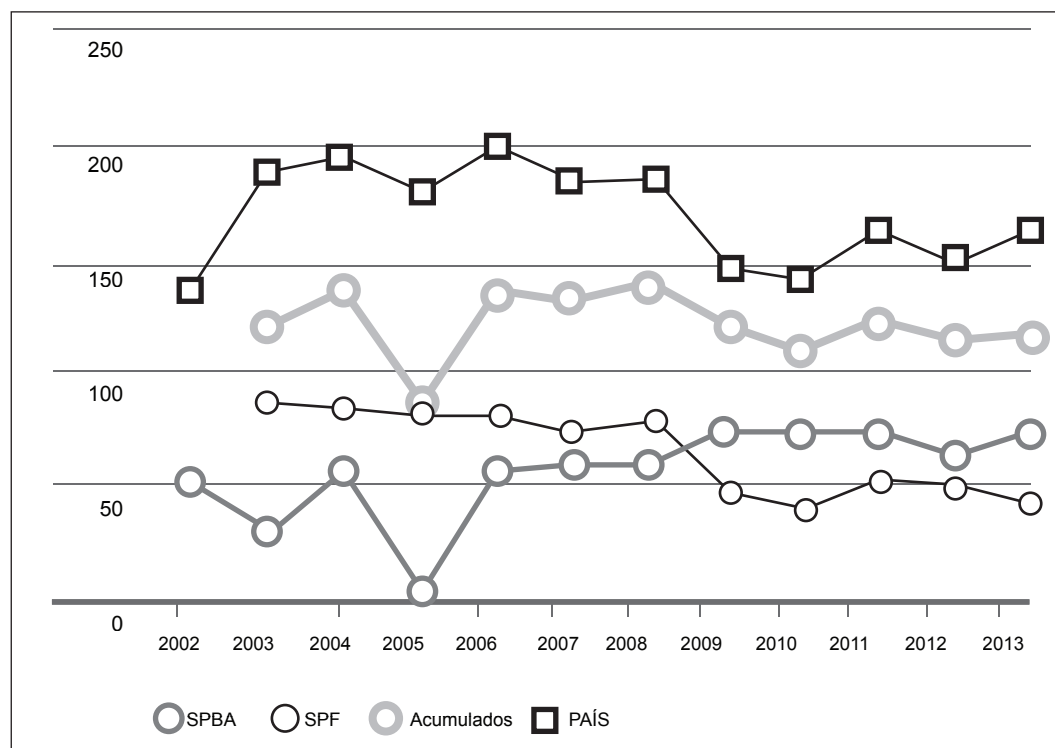
## Mujeres junto a sus hijos e hijas en prisión

En la investigación *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina* se señaló que: “gran parte de las encarceladas por la Ley de Estupefacientes son ‘jefas de hogar’ y, en ocasiones, tienen varios hijos a su cargo, algunos de los cuales, en especial los de menor edad, terminan en la cárcel junto a ellas” (Corda, 2011: 39).

A partir de datos del SNEEP se puede apreciar que aún existe un número importante de niños y niñas en las prisiones de Argentina. Si bien años atrás las mujeres que convivían con hijos o hijas eran unas 200, a partir de 2009 eran alrededor de 150 y en 2013 se registraron 164 en esa situación.

Al igual que en otros casos, esta población en particular se concentra en el SPF y el SPBA, que en los últimos siete años tenían entre el 71 y el 82% de las mujeres en esa situación. También se aprecia que los valores entre el SPF y el SPBA muestran tendencias cruzadas, y estables en los últimos años. En el SPF, las mujeres en esa condición parecen haberse reducido a la mitad: mientras que hasta 2008 eran alrededor de 80 en 2013 se registraron 43. En el SPBA se pasó de alrededor de 50 hasta 2008 a unas 70 personas. En ambos sistemas se advierte que a partir de 2009 los valores se han mantenido con cierta estabilidad (Gráfico 7).

Gráfico 7. Mujeres alojadas en prisión con sus hijos o hijas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SNEEP.<sup>14</sup>

Pese a que en el caso del SPBA no se advierte un descenso en términos nominales, si se mide en razón de la población de mujeres se advierte que disminuyó modestamente, de 7 ú 8 a 6 ó 5%. Algo más pronunciado es el descenso en el SPF, que llegó a registrar más del 10% y luego de 2009 informa un 5 a 6% de mujeres viviendo con sus hijos o hijas dentro del total de ellas. Si bien la disminución parece asociada a la sanción de reformas legislativas sobre mujeres con hijos en prisión, aún existen más de un centenar de niños y niñas viviendo en esa condición.

Según un documento de la PPN “hacia junio de 2014 había alojadas en las unidades federales del país 63 mujeres madres y/o embarazadas junto a 49 niñas/os” (PPN, 2014b).<sup>15</sup> Según el SPF, en febrero de 2015 había 39 mujeres con 41 hijos menores.

En el informe de 2012 del Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria se afirma: “El SPBA aloja 1.205 mujeres en un sistema carcelario diseñado, pensado, desarrollado y controlado por y para hombres únicamente. Dentro de esta población de mujeres detenidas, 17 se encontraban embarazadas, 74 estaban detenidas con sus hijos/as y 91 chicos/as se encontraban detenidos/as con sus madres” (Comité Contra la Tortura, 2013: 45). En el último informe se indica que había 70 niños y niñas junto a sus madres en prisión (Comité contra la Tortura, 2015: 199).

En la obra *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*, se señala: “El impacto que provoca el encarcelamiento de la madre en los hijos menores de edad alcanza no solo el 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, este impacto es obvio, dado que padecen las mismas condiciones deficientes de encierro que sus madres”. Y se concluye en que “los efectos que como regla acarrea el encierro son demolidores en el caso de las detenidas con hijos. Este impacto desproporcionado en sus hijos menores de edad que posee el encierro de la mujer contraría un principio de derecho internacional de los derechos humanos, de acuerdo con el cual la pena privativa de libertad debe alcanzar a la persona en conflicto con la ley penal y no puede poseer una trascendencia extraordinaria en otras personas” (CELS, Ministerio Público de la Defensa y PPN, 2011: 188).

En 2014, una publicación describía las condiciones de detención de las madres con sus hijos e hijas en las cárceles de provincia de Buenos Aires y destacaba el caso de un niño de 21 días que fa-

<sup>14</sup> En la información de 2005 parece existir algún error de registro.

<sup>15</sup> El documento formó parte de la mesa de trabajo “Arresto domiciliario para mujeres embarazadas y/o con hijos a cargo. Desafíos a cinco años de la sanción de la Ley 26.472”, organizada por el equipo de Género y Diversidad Sexual de la Procuración Penitenciaria de la Nación el 20 de noviembre de 2014 en el Hotel Bauen de la Ciudad de Buenos Aires. (PPN, 2014b).



llegó en prisión. Allí se relataba que luego de lo ocurrido, las madres publicaron una carta en la que pedían que la unidad sanitaria contara con una ambulancia en condiciones, que se utilice de forma exclusiva para servicios sanitarios y fuera manejada por personal de salud (*Cosecha Roja*, 2014a).

En 2009, mediante la Ley Provincial 13.943 se modificó el artículo 159 del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires y se incorporó la posibilidad de evitar la prisión durante el proceso para mujeres embarazadas o con hijos menores de cinco años. El mismo año, la Ley Nacional 26.472 modificó el Código Penal y la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad, y permitió la prisión domiciliaria para mujeres embarazadas, con hijos menores a cinco años o personas con discapacidad a cargo. Incluso en años anteriores se registraron iniciativas en las agencias judiciales que llegaban al mismo resultado a partir de los derechos de niños y niñas reconocidos en instrumentos de derecho internacional, y que integran la Constitución Nacional (Defensoría General de la Nación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2009).

Según información facilitada por la PPN, en 2013 se concedieron 133 arrestos domiciliarios de mujeres madres con hijos o hijas menores de cinco años de edad. En 2014 se informaron 106, pero faltaban los registros de una de las unidades penitenciarias. Estos datos pueden vincularse con el descenso de la cantidad de mujeres con hijos e hijas menores en prisión en el SPF a partir de 2009. En el SPBA no se conoce información que permita saber en qué medida se están concediendo arrestos domiciliarios a madres en esta situación, pero al menos los últimos datos disponibles parecen indicar que esta población no estaría creciendo.

Pese a las iniciativas, se siguen rechazando pedidos a mujeres que se encuentran en las condiciones que la ley establece; a veces, en base a la propia situación de vulnerabilidad que las dejó a la puerta del delito cometido. Así lo señalaba el Comité Contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (Comité Contra la Tortura, 2010). Asimismo, en el último informe anual de la PPN existe un apartado dedicado a esta cuestión en el que se refiere: “continúa resultando preocupante la discriminación que subyace a los argumentos esgrimidos por el poder judicial, en las denegatorias de los pedidos de arrestos domiciliarios. La condición social de las mujeres solicitantes constituye a menudo el eje central de los fundamentos judiciales que obstaculizan el acceso al instituto. De este modo, las mujeres quedan inmersas, nuevamente, en una peligrosa zona marginal cuando el poder judicial les deniega el pleno ejercicio de su maternidad en virtud de su origen socioeconómico” (PPN, 2014a: 334).

En el mismo informe se mencionan casos de mujeres cuya conducta es juzgada por las agencias penitenciarias como negativa y a partir de ello se aparta a los niños y niñas de su lado con el aval de las agencias judiciales. Allí se concluye: “El SPF coloca a aquellas madres desventajadas, con trayectorias de violencia familiar y ausencias significativas, en una cruel ecuación, poniendo en tensión los derechos del niño versus los derechos de la madre. De este modo, bajo el amplio paraguas de protección de los derechos del niño, se pone en jaque el comportamiento materno y se aconseja la desvinculación (PPN, 2014: 339).

Por otra parte, en 2012 una fuente periodística informaba sobre un caso de dos mujeres condenadas por venta de drogas a las cuales se les habría quitado la patria potestad de sus hijos (*El Esquiú*, 2012). Otros informes indican que en la provincia de Salta en un año de vigencia de la desfederalización, entre 2013 y 2014, la cantidad de mujeres que tiene hijos con ellas pasó de 3 a 12. Si bien estos valores distan de los dos principales servicios, permiten preguntarse por el impacto de dicha reforma. Sin embargo, en el caso de Córdoba no se observa este fenómeno.

## Personas de otros países en prisión por delitos de drogas

En Corda (2011) se señaló que dos tercios de la población de personas de otros países alojada en dependencias del SPF lo estaba por delitos relacionados con drogas. Datos posteriores de este organismo indican que el porcentaje habría descendido, aunque sigue siendo de más de la mitad de ese grupo de personas: en febrero de 2015 había 1.131 personas de otros países detenidas en relación a esos delitos, lo que representaba el 52,33% de las personas de otros países en ese servicio.

La misma fuente informa que del total de la población de las cárceles federales, en febrero de 2015 había 2.161 personas de otros países, lo cual representa un 20,3%. Este porcentaje ratifica los valores alcanzado desde mediados de la década anterior (Corda, 2011). También ratifica que la población

de cárceles federales oriunda de otros países sufre el encarcelamiento preventivo en mayor medida: en ese momento el 70,66% (1.527 personas) estaban procesadas en tanto el 29,34% (634) se encontraban condenadas. Asimismo, dentro de la población extranjera alojada en el SPF, las mujeres representan un porcentaje mayor comparados con la población de extranjeros en general: en 2015 alcanzó el 12,63% (273), casi duplicando el 6,9% de mujeres en la población general.

También se advierte, a partir de la información del SPF, que en febrero de 2015 el porcentaje de mujeres de otros países detenidas por delitos de drogas era mucho más alto que en cualquier otra población con respecto a la población general de su sexo: mientras que entre los hombres el porcentaje era del 48,83% (922 personas), entre las mujeres era del 76,56% (209 mujeres).

La encuesta realizada por la Defensoría General de la Nación y otros muestra que en 2012 la situación era similar; se “evidenció que las ciudadanas extranjeras se hallan en prisión por delitos de drogas de manera desproporcionada. Mientras que el 39,53% de las ciudadanas argentinas fueron procesadas o condenadas por tráfico de drogas, el 77,32% de las personas procesadas o condenadas por cometer tales delitos eran extranjeras” (Cornell Law School’s, Defensoría General de la Nación y University of Chicago, 2013: 18).

En el informe de 2014 de la PPN también existe un apartado específico referido a esta población. A partir de datos relevados en 2012 y 2013 –incluidas 175 encuestas– se afirma que el 54% de los varones extranjeros en cárceles federales lo estaban por delitos de drogas –en el caso de las mujeres extranjeras el porcentaje era del 96%– y el 17% por delitos contra la propiedad (PPN, 2014a: 373-386).

En dos investigaciones sobre causas de contrabando de estupefacientes en pequeña escala realizadas por la Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO), del Ministerio Público Fiscal, surgió que la mayoría de las personas imputadas eran extranjeros y cerca de la mitad mujeres. Se relevaron 77 causas de 2007 y 111 de 2012. En el primer caso las personas de otras nacionalidades representaban el 92% de las causas, y en el segundo llegaban al 74%. Entre las modalidades de contrabando se halló que una porción de ellas se hacía en el interior del cuerpo: entre los de 2007 fueron el 11% de los casos y en 2012, el 20%; incluso si se suman los casos en que esa modalidad se combinó con otras los porcentajes llegaban al 20% y 34%, respectivamente. En el primer estudio se señalaba que aquellos que transportaban estupefacientes en el interior del cuerpo (denominados “camellos”), llevaban en casi todos los casos clorhidrato de cocaína y en algo más de un kilo.<sup>16</sup>

El segundo estudio comprendió a un 60% de imputados hombres y un 40% de mujeres y se advirtió un importante registro de estas últimas en este tipo de delitos. Pero cuando se detallan las modalidades de cada uno de estos grupos se precisa que entre las mujeres la forma de transporte en el interior del cuerpo se presenta en un 44%, porcentaje mayor al registrado entre los hombres (34%). En ambos grupos se constató que los imputados tenían bajos o nulos ingresos, pero mientras que entre los hombres el porcentaje llegaba al 42%, en las mujeres se registraba el 50%. Esto permite pensar en la peor condición social en la que se encuentran las personas involucradas en este tipo de delitos, en especial las mujeres. La descripción de un caso muestra que esta situación parece perdurar (ver “Medio kilo de cocaína en la vagina”).

#### ■ MEDIO KILO DE COCAÍNA EN LA VAGINA

El 20 de mayo de 2015 la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal declaró la invalidez de la forma en que se inició el procedimiento que involucró a dos mujeres que el 7 de abril de 2014 arribaron al país en un vuelo proveniente de Santa Cruz de la Sierra (Estado Plurinacional de Bolivia) transportando en sus vaginas medio kilo de cocaína cada una, en la causa “R. E., G. U. y otros s/inc. de nulidad”.

Del dictamen del fiscal ante esa Cámara surge que las mujeres se encontraban a mitad de camino, ya que su destino final era Tel Aviv, en el Estado de Israel (Fiscalía Federal N° 4 ante la Cámara Federal de Casación Penal, 2015). Una de ellas, al arribar a Buenos Aires, se descompuso y según se habría consignado en el expediente se “doblaba de dolor”. Al atenderla el personal médico, la mujer habría manifestado que “estaba introducida”. Ante esta expresión, y mientras se la trasladaba al servicio sanitario para una mejor atención, se dio intervención a la policía de seguridad del aeropuerto, que

<sup>16</sup> En el segundo estudio se mencionan 1.681 g, pero de su redacción no queda claro si se trata solo de casos de transporte en el interior del cuerpo, aunque se compara con los 1.100 g del estudio anterior.

dio inicio a una investigación penal. La resolución de la Cámara sostiene que “los hechos conocidos por el médico se encontraban bajo amparo del secreto profesional, y que no se dio ninguna causal que legitimara su revelación, en la medida que la neutralización de la conducta de G... no generó un peligro contra la vida ni la integridad física de un tercero”. También cita el fallo “Baldivieso”, dictado por la CSJN en 2010, que cambió un precedente contrario de 1997 e hizo primar el derecho a la vida frente al interés del Estado en perseguir estos delitos.

Como consecuencia de esa noticia, el personal policial investigó a otras personas con igual itinerario y así logró con la detención de la segunda mujer, quien delante de las autoridades policiales y testigos dijo “tengo adentro”. Ambas mujeres habrían permanecido detenidas hasta el dictado de esta resolución, más de un año después de su arribo a Buenos Aires.

El fiscal ante esa Cámara, quien coincidió con los jueces, hizo una reflexión en su dictamen que no solo brinda datos sobre el perfil de las imputadas, sino critica la política criminal desarrollada: “Como última reflexión, y al margen de los temas tratados en la actualidad debo mencionar que en casos como el presente se está criminalizando al más débil, al último eslabón de la cadena del delito de contrabando de estupefacientes. A quienes (sin ahondar en los motivos que la llevaron a realizar el acto que se le reprocha) arriesgan su propia vida y son utilizadas como un ‘simple medio’ por los jefes y organizadores de esta clase de delitos verdaderos autores del ilícito objeto de esta causa, que se aprovechan de la situación económica y de la falta de instrucción de estas personas, generalmente mujeres. La represión estatal no puede recaer solo sobre quienes cometen un delito que benefician a otras personas, pues de esa manera la ley penal se traduce en criminalizaciones secundarias hacia los más vulnerables e impunidad a los mandantes que se benefician con éstas prácticas”.

## Personas trans en prisión por delitos de drogas

Un colectivo que merece ser identificado dentro de las personas que están en prisión por delitos de drogas son las mujeres trans. Si bien no resultan numerosas, repiten similares o peores situaciones de vulnerabilidad, sumadas a la discriminación que aún perdura sobre este colectivo y que se agrava por la situación en prisión.

Según información del SPF, en febrero de 2015 había 25 personas en la categoría “Trans-generos”. El Equipo de Trabajo de Género y Diversidad Sexual, de la PPN, informó que en uno de los establecimientos penitenciarios del SPF había siete personas trans, y que seis de ellas lo estaban por delitos de la ley de drogas.<sup>17</sup>

En 2012 la Argentina sancionó la Ley 26.743, de Identidad de Género, que significó un avance en el reconocimiento de derechos a distintos colectivos. En ella se establece el derecho al reconocimiento y desarrollo de la identidad de género, entendida como su vivencia interna e individual tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Como consecuencia de ello regula la rectificación de la identidad en los registros estatales y se garantiza el acceso a intervenciones quirúrgicas y/o tratamientos integrales hormonales mediante el sistema de salud.

Pese a este avance, en ciertos medios de comunicación se suele reproducir el concepto “narcotrusti”, aunque esta postura es cuestionada por otros comunicadores (*Página/12*, 2014a). Las noticias de prensa muestran que en la mayoría de los casos registrados tal categoría se atribuye a mujeres trans que parecieran ejercer trabajo sexual y se las ha encontrado en situaciones de venta de pequeñas cantidades de estupefacientes (*Infobae*, 2015; *AN Digital*, 2015; *Clarín*, 2015b; *El Día*, 2014; *La Nación*, 2014c; *Diario Popular*, 2014; *Youtube*, 2013).

Desde la década de 2010 comenzaron a realizarse distintas investigaciones o relevamientos que mostraban que esta población se encuentra cruzada por distintas situaciones de vulnerabilidad. En una de ellas, durante la marcha del orgullo de Córdoba en 2010 se entrevistaron 462 personas, de las cuales 34 se clasificaron como “trans”. Allí se concluyó: “El segmento de personas trans refleja indicadores socio-económicos globales deteriorados en comparación con

los demás segmentos. Las personas trans cuentan con la menor inserción educativa formal en términos comparados y el menor nivel educativo. Representan a su vez la totalidad de los casos reportados que se dedican al trabajo sexual, y reflejan la mayor proporción de quienes no cuentan con cobertura de salud. Los datos relevados trazan un cuadro preocupante de exclusión socio-económica de este segmento que exige políticas de inclusión social y el respeto y promoción de sus derechos civiles, políticos y sociales en un sentido pleno” (Iosa y otros, 2012: 71).

En 2012 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) presentaron una prueba piloto de la “Primera Encuesta sobre Población Trans”. Para ella se encuestaron 216 personas trans convocadas por el Municipio de La Matanza, en el cordón de la provincia de Buenos Aires que rodea a la CABA. En primera instancia las respuestas de los encuestados fueron clasificadas en “Trans masculinos” y “Trans femeninos”. Este último grupo era el más numeroso, con 177 personas (el 85% de la muestra) y 140 de ellas (67% de la muestra) respondieron que su identidad era la de “travesti” (INDEC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación e INADI, 2012).

Los resultados mostraron también que estas personas tienen un capital escolar bajo; el 64% tenía aprobado el nivel primario y solo el 6% asistía regularmente a un establecimiento educativo. Respecto de la cobertura de salud, el 80% de las personas señaló no tener obra social, prepaga o plan estatal de salud. Respecto de las trans femeninas se observó que el 85% de ellas estaba o había estado en “situación de prostitución” y que 72 de las 141 entrevistadas la señalaban como la actividad mediante la que obtenían dinero. El 72% de las personas encuestadas señaló que se encontraba buscando otro trabajo, y dentro de estas el 82% señaló que esa búsqueda se dificulta por su identidad trans.

El paso por prisión de estas personas agrava las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran. En el informe anual de 2013 de la PPN, existe un apartado específico dedicado a la situación del colectivo de lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersex (LGBTI) en las cárceles federales. Si bien desde 2010 esta población se encuentra en un lugar específico, existen dificultades para rectificar la documentación conforme la Ley de Identidad de Género y no existen programas de salud específicos que garanticen acceso a tratamientos hormonales. Además, la falta de adecuación del ámbito carcelario impide el acceso a salidas anticipadas y no se contemplan las situaciones de violencias tanto físicas como simbólicas que sufren por parte de los agentes penitenciarios. El informe concluye en que “La cárcel reproduce los prejuicios y las estigmatizaciones latentes en la sociedad, pero en el contexto de una institución total, los mismos adquieren mucha mayor virulencia” (PPN, 2014: 315).

En 2014 el defensor del pueblo de la provincia de Buenos Aires presentó un relevamiento hecho en cárceles de ese distrito por su Observatorio de Violencia de Género. En él se indica que en sus establecimientos existen dos pabellones con población trans, pero la falta de un tratamiento adecuado de su identidad impide conocer exactamente la cantidad de personas. En el documento se señala que “no obstante los avances normativos recientes respecto a los derechos civiles, no se relevan acciones específicas por parte del SPBA para hacer efectivos dichos reconocimientos en la vida carcelaria”, afirmación que avalan con distintos ejemplos (Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, 2014).<sup>18</sup>

En mayo de 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó su preocupación por los repetidos actos de violencia que enfrenta este colectivo y llamó a los Estados a adoptar medidas urgentes y eficaces que garanticen la vida, seguridad, integridad personal y dignidad de aquellos que lo integran en las cárceles y centros de detención de migrantes. En el comunicado de prensa emitido se recordó que en 2010 un informe del relator especial sobre tortura de la ONU señalaba que estas personas se encuentran en el peldaño más bajo de la jerarquía informal en los establecimientos de detención, lo cual se traduce en una situación de doble o triple discriminación (CIDH, 2015).

18 Agradecemos la colaboración de Laurana Malacalza, coordinadora del Equipo Técnico, quien nos facilitó el documento.



## CAPÍTULO 4

# Los usuarios y cultivadores de cannabis

Ya se ha señalado que, en general, los usuarios de estupefacientes no suelen estar entre las personas que se encuentran en las prisiones de Argentina por delitos vinculados a esas sustancias. Sin embargo, se conocen casos de usuarios en prisión, y el hecho de que las agencias penales sigan operando sobre ellos produce detenciones durante algunas horas, además de las consecuencias propias de tener un proceso penal abierto. Todo esto sigue ocurriendo aun luego de que la CSJN haya declarado que la punición de la tenencia para consumo personal resulta encontrada con las garantías de la Constitución Nacional.

El 25 de agosto de 2009, en el fallo “Arriola”, la CSJN resolvió por unanimidad de sus integrantes declarar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley de Estupefacientes. Sobre esto señaló que “el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley 23.737 debe ser invalidado, pues conculca el artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en que invade la esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales. Por tal motivo se declara la inconstitucionalidad de esa disposición legal en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros” (voto de la ministra Elena Highton de Nolasco).

En 2010, en la presentación “A un año del fallo ‘Arriola’. Cambios, tensiones y resistencias”, se informó que, según la investigación realizada, el fallo había tenido un gran impacto en las prácticas de los tribunales, pero no había logrado modificar demasiado las prácticas policiales, que suelen ser la forma en que se inician las causas contra los usuarios (Corda, 2010). La resolución de la CSJN produjo que los tribunales inferiores, en los cuales primaba la jurisprudencia precedente, que afirmaba la constitucionalidad de esa punición, de acuerdo con el fallo “Montalvo”, cambiaran su postura en su mayoría. Sin embargo, la aclaración que hace el fallo “Arriola” al declarar la inconstitucionalidad siempre que no afecte derechos o bienes de terceras personas, produjo que algunos operadores judiciales limitaran su alcance. Así, ciertas tenencias, ya sea porque se consideraba excesiva la cantidad para consumo personal, o porque la tenencia se desarrollaba en espacios o espectáculos públicos, o en ámbitos donde había menores, seguían siendo consideradas delito. Pero, como se adelantó, mientras las agencias judiciales modificaban su forma de interpretar la ley, las prácticas policiales –que delimitan la magnitud y orientación de las causas contra los usuarios– no parecían haber cambiado demasiado. Distintos artículos de prensa señalan el mismo accionar por parte de las fuerzas de seguridad, en ocasiones avalado por las autoridades políticas locales. Datos posteriores permiten confirmar que esto continuó.

Una serie de relevamientos realizados por la Fiscalía Penal Federal N° 6 de la CABA, a cargo del fiscal Federico Delgado, permiten confirmar el protagonismo de las fuerzas de seguridad en estos delitos y en particular con las tenencias para consumo personal.<sup>19</sup> En dos turnos policiales de 2011 que se analizaron, se relevó que del 73 al 74% de las causas por infracción a la Ley 23.737 iniciadas por las fuerzas de seguridad eran por el delito de tenencia de estupefacientes

19 Si bien la CABA fue el distrito donde históricamente se registró el mayor número de causas iniciadas por infracción a la Ley 23.737, luego de la reforma conocida como “desfederalización” fue superado en número por la provincia de Buenos Aires, sobre todo en el territorio que rodea la CABA. Ambos distritos concentran la mayor cantidad de este tipo de causas.



para consumo personal. Un valor similar (71%) se registró en el primer turno de 2014. Sin embargo, otros relevamientos mostraron porcentajes menores: en 2012 fue de 57% y los del primer turno de 2013 y el segundo de 2014, de alrededor del 45%.<sup>20</sup> A partir de estos relevamientos, se puede afirmar que entre la mitad y tres cuartos de las causas por infracción a la Ley 23.737 que se iniciaron en la CABA por las fuerzas de seguridad fueron por tenencia de estupefacientes para consumo personal; o dicho de otro modo, de usuarios. Tres de esos relevamientos muestran que el 70 a 80% de los casos la sustancia incautada fue marihuana.

En 2014, la de Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR), de la Procuración General de la Nación, presentó un informe en el cual indicó que en 2012 se registraron 9.414 causas por el delito de tenencia de estupefacientes para consumo personal por los fiscales federales de todo el país (PROCUNAR, 2014a). A este número habría que sumar las causas por el mismo delito que se registran en las fiscalías de la provincia de Buenos Aires, territorio donde intervienen las agencias penales locales (“desfederalización”). Otro trabajo del mismo organismo muestra que en 2008 los fiscales de la provincia de Buenos Aires iniciaron 7.484 causas por tenencia para consumo personal (PROCUNAR, 2014b). Si se tiene en cuenta, como más adelante se mostrará, que las causas relacionadas con drogas siguieron creciendo en esa provincia, se puede estimar que durante 2012 se habrían registrado más de quince mil causas por tenencia para consumo personal; esto permite pensar en un número igual o mayor de personas usuarias alcanzadas por el sistema penal en todo el país.

Por otra parte, los relevamientos realizados por la Fiscalía Penal Federal N° 6 muestran que en la CABA la mayoría de las causas contra usuarios se terminan cerrando, aunque las interpretaciones de algunos actores judiciales permiten que continúen. Las agencias judiciales de la CABA fueron históricamente receptivas a incorporar criterios jurisprudenciales que limitaran la aplicación de la ley penal y luego del fallo “Arriola” esta modalidad parece haberse acentuado.

Sin embargo, la información disponible no permite conocer con precisión en qué medida se cierran o continúan las causas por tenencia para consumo personal en el resto del país. En Córdoba, por ejemplo, las notas periodísticas ilustran que la policía sigue deteniendo usuarios como forma de probar los delitos de venta minorista y luego el fiscal decide el criterio a seguir (*La Voz del Interior*, 2013b). Otro dato proveniente de esa provincia permite advertir que, en 2015, luego de la condena de un vendedor, se continuó investigando a uno de sus compradores por el delito de “encubrimiento”; un delito contra la administración de justicia que tiene una pena máxima de tres años, uno más que la prevista para el de tenencia para consumo personal (*Cadena 3*, 2015). Incluso, algunos operadores judiciales suelen considerar sus conductas como actividades de tráfico y los usuarios terminan en prisión. Estos procedimientos se repiten en otras regiones del país (ver “15 gramos de marihuana, más de cinco meses de prisión”).

#### ■ 15 GRAMOS DE MARIHUANA, MÁS DE CINCO MESES DE PRISIÓN

Un caso que tuvo mucha repercusión pública, ocurrido en Santiago del Estero, muestra que los usuarios pueden terminar en prisión. Distintos medios gráficos recogieron la historia de un joven de veintidós años que fue encontrado a mediados de 2013 con 15 gramos de marihuana y estuvo detenido durante más de cinco meses. Un año después se estableció que su tenencia era para consumo personal (*Clarín*, 2013; *Revista THC*, 2013; *Cosecha Roja*, 2014b). El caso formó parte del documental “La máquina de hacer perejiles” y un apéndice (*Youtube*, 2014a y 2014b).

De todas esas fuentes se puede reconstruir que todo comenzó a principios de 2013 cuando el joven había sido detenido con 12 gramos de cannabis y se le inició un proceso penal en el que, según el joven, participó un policía con el cual había tenido un altercado anterior. Entre sus pertenencias se secuestraron 12 gramos de marihuana. Las agencias judiciales, en vez de citarlo a declarar como le habían adelantado, comenzaron a investigarlo por el delito de comercialización de estupefacientes. El resultado de esa investigación llevó a que el 19 de junio de 2013 se allanara el puesto de diarios

<sup>20</sup> Los informes de 2011 fueron suministrados por el fiscal y el personal de la Fiscalía para la investigación *Personas que usan estupefacientes en Argentina. De “delincuentes-enfermos” a sujetos de derechos* (Corda, Galante y Rossi, 2014) y las de 2013 y 2014 para el presente trabajo.

familiar donde trabajaba el joven, a quien se le incautaron 15 gramos de marihuana. Según el relato del joven, uno de los integrantes de la fuerza de seguridad que intervino en el allanamiento acompañaba a la persona que le había vendido la marihuana la noche anterior. Pese a lo exiguo de la sustancia incautada se mantuvo detenido al joven apoyándose en supuestos elementos colectados que indicaban que la vendía. Así, recién recuperó su libertad el 26 de noviembre de 2013 y el 10 de junio de 2014 se consideró que se trataba de una tenencia para consumo personal.

Si bien no volvió a la cárcel, a fines de 2015 el proceso continuaba sin cerrarse. El mismo joven señaló que en el marco de ese expediente debía finalizar sus estudios, realizar tareas comunitarias y hacer rehabilitación, exigencias que se imponen como alternativas al avance del proceso penal. Respecto de la imposición de la rehabilitación la propia persona sostuvo que era una “tontera” y refirió: “yo no soy un enfermo porque consumo marihuana”. Sin embargo se impone como uno de los requisitos para evitar la posibilidad de la continuación del proceso, e incluso, de volver a prisión.

Más allá del resultado que pudieran tener las causas iniciadas contra usuarios, el contacto con las agencias del sistema penal, ya sea durante el tiempo breve de detención en la sede policial o por el hecho de tener un proceso penal abierto, impacta sobre ellos de múltiples formas. En otro estudio se ha reflejado cómo los usuarios suelen ser objeto de abusos por partes de las fuerzas de seguridad o sufren distintas consecuencias durante el más o menos breve tiempo de su detención. Por otra parte, el hecho de tener un proceso penal abierto, más allá de cómo termine, implica un estigma que en ocasiones dificulta la obtención de trabajo o documentación (Corda, 2012a).

Más complicada puede llegar a ser la situación para las personas que cultivan cannabis para su propio consumo; un fenómeno que viene creciendo acompañado por un importante movimiento social.<sup>21</sup> Como se dijo, en su origen la Ley entendía el cultivo como un delito de tráfico con pena de 4 a 15 años de prisión, y luego de la reforma de 1995 se equiparó con la tenencia para consumo personal.

También en este caso la opinión de los jueces se encuentra dividida, mientras que algunos la tratan de la misma forma que la tenencia para consumo personal y cierran las causas, otros siguen adelante con el proceso, y en ocasiones interpretan la conducta como un delito de tráfico. Así, además de las consecuencias ya señaladas, propias del contacto con las agencias del sistema penal, se suele sumar el hecho de pasar en prisión algún período de tiempo –que si bien puede ser de unos días, en ocasiones suele prolongarse por meses–, o el riesgo de una condena de 4 años de prisión o más (Corda, Galante y Rossi, 2014).

En varias notas de la *Revista THC*, importante actor en el movimiento cannábico de Argentina,<sup>22</sup> se documentan distintos casos sobre criminalización de usuarios y cultivadores (*Revista THC*, 2011, 2012 y 2013).

21 Los organizadores de la marcha mundial de la marihuana realizada en Buenos Aires el 2 de mayo de 2015 estimaron la presencia de 150.000 personas (<http://argentina.marchamarihuana.org/>).

22 Varias personas vinculadas a la revista conformaron en 2013 el Centro de Estudios de Cultura Cannábica, logrando por primera vez la mención a esa planta en el nombre de una organización social.





## CAPÍTULO 5

# Desfederalización, la estrategia fallida

Desde 2005, cuando se aprobó la Ley 26.052, se abrió la posibilidad de que ciertos delitos de la Ley de Estupefacientes, en general aquellos vinculados con las conductas de usuarios y venta destinada a ellos, dejaran de ser competencia de las agencias penales federales para pasar a ser de las de cada una de las provincias. Cada uno de esos Estados debía dictar una ley local adhiriendo el territorio a ese traspaso de competencia.

Los delitos que podían pasar a las provincias eran las tenencias (simple y para consumo personal) del artículo 14, además de otras conductas de usuarios (convites, auto cultivo); las formas de tráfico previstas en los incisos “c” y “e” (comercio, tener con esa finalidad, entre otras) “en dosis destinadas directamente al consumidor”; y otros delitos contra la salud. La Ley también establece la transferencia de parte del presupuesto de las agencias penales de la administración nacional a las provinciales, lo cual parecía ser una atracción para su adhesión. Pero esto nunca se concretó y truncó iniciativas de adhesión, por ejemplo, en Entre Ríos en 2006 y La Rioja en 2007 (*Zona Crítica*, 2015).

Hasta fines de 2015, adhirieron a la desfederalización solo cinco provincias: Buenos Aires a fines de 2005, Córdoba a fines de 2012, Salta en 2014 y Chaco en 2015; Entre Ríos lo hizo en 2014, pero parcialmente. Esto significa que las agencias penales locales intervienen en los delitos de consumidores y el tráfico de drogas en menor escala en un primer momento, y luego la causa continua en la justicia federal. Sin embargo, a finales de 2014 dos jueces federales declararon la inconstitucionalidad de la norma local (*Análisisdigital.com.ar*, 2014), lo que ha tornado incierto el futuro de la reforma.

Varios distritos han dado algún tipo de paso hacia la adhesión, pero sin haberlo concretado. La CABA está a la espera de la sanción de la ley local<sup>23</sup> y se presentaron proyectos en Tierra del Fuego en 2014 (*Tiempo Fueguino*, 2014), Santa Fe en 2013 (*Reconquista*, 2013) y Catamarca en 2015 (*El Ancasti*, 2015). Otras provincias han planteado públicamente diversas posturas: es el caso de Río Negro (*Agencia Digital de Noticias*, 2014) y Mendoza (*Sitio Andino*, 2014). En Tucumán, la Corte Suprema provincial resolvió a principios de 2015 que la ley, que debía comenzar a regir días después, era inconstitucional (*La Nación*, 2015a).

La implementación de esta reforma ha producido un incremento de la actividad de aplicación de la ley sobre los pequeños actores del tráfico y los usuarios de estupefacientes.

Según la información brindada por la Procuración de la Provincia de Buenos Aires, entre 2006 y 2013 se duplicaron las investigaciones iniciadas por los fiscales: mientras en el primer año rondaban las 14.000, en 2013 llegaron a 29.000 (*La Nación*, 2014a). Si bien en un principio la mayoría de las causas eran por tenencia de usuarios, a medida que pasaron los años el trabajo de los fiscales hizo que las causas por venta destinada a los usuarios formaran el principal grupo (Corda, Galante y Rossi, 2014).

Pese a las variaciones en los porcentajes, el número de causas por tenencia para consumo personal creció y constituyen una importante porción de las que inician las agencias penales de la provincia de Buenos Aires. En una de las investigaciones que presentó la PROCUNAR en 2014 se muestra que

<sup>23</sup> La CABA tiene una situación jurídica particular: requiere primero una ley nacional, que se sancionó en septiembre de 2011 (N° 26.702), y luego una ley local, aún pendiente.

mientras que en 2005 las fiscalías federales tuvieron 2.500 causas por ese delito, en 2008, luego de tres años de la reforma, se registraban 7.484. Este último número representaba el 36% de las causas por delito de drogas de la provincia en ese año, menor al 50% que se registró en 2006.

Al mismo tiempo creció la cantidad de personas privadas de la libertad en las cárceles de la provincia por estos delitos. Como se señaló en un apartado anterior, de 44 personas que se registraban en 2005 se pasó a 2.432 en 2013. También, como se dijo, la cantidad de mujeres en las cárceles de esa provincia se duplicó en los años siguientes a la reforma: mientras que hasta 2005 los valores rondaban las 600 personas, en 2012 la cantidad llegó a 1.179, aunque en 2013 se aprecia un descenso a 1.119. La mayoría de ellas se encuentran por delitos por infracción a la Ley de Estupefacientes, cuando antes de la reforma las mujeres lo estaban en general por delitos contra la propiedad.

El mismo fenómeno parece apreciarse en Córdoba luego de adherirse a la reforma. En los primeros seis meses de su aplicación se ficharon 1.245 personas, sin embargo se informó que los detenidos por delitos de venta (minorista) fueron 69 (*La Voz del Interior*, 2013b y 2013c). De esta información se puede estimar que gran parte de los 1.176 casos restantes (94%), si no todos, serían fichajes de tenencias para consumo personal. Una de las fuentes periodísticas describe los fichajes de la siguiente forma: “entre los detenidos figuran aquellos que fueron sorprendidos con pocas cantidades de estupefacientes en controles previos a los allanamientos. Una vez fichados, las nuevas fiscalías antidrogas deben decidir si los procesan por supuesta venta de estupefacientes al menudeo o si los dejan en libertad al considerar que se trata de tenencia para consumo personal” (*La Voz del Interior*, 2013b).

Como se mostró en el apartado anterior, algunas causas contra usuarios parecen continuar. Además, a un año de vigencia de la reforma pudo advertir que la población detenida por estos delitos había crecido más del 50% y la cantidad de mujeres encarceladas un 28%.

El caso de las dos primeras condenadas mujeres, cabeza de hogar con hijos a cargo y en situaciones de vulnerabilidad, confirma el perfil que se había advertido en la provincia de Buenos Aires.

En Salta, información del SNEEP sobre el importante aumento de la población en prisión por estos delitos confirma los anteriores, que indicaban un aumento de la actividad de aplicación de la Ley sobre los actores menores del tráfico. En octubre de 2014 se informaba que se habían iniciado 501 causas judiciales y que había 411 personas privadas de la libertad y 82 condenas por estos delitos (*El Intransigente*, 2014).

Una investigación realizada por la SEDRONAR y el Gobierno de la Provincia de Salta en 2011 daba cuenta de la existencia de un mercado local integrado por personas provenientes de sectores marginados. Según el informe “el perfil socio-económico de la mayoría de los involucrados en este tipo de delitos da cuenta de una situación de pobreza y vulnerabilidad social”. Luego se señala que en estos grupos la comercialización pequeña escala adopta la dinámica de una economía de subsistencia. Sobre estas personas estaría operando la reforma (SEDRONAR y Gobierno de la Provincia de Salta, 2011).

En el Chaco las primeras noticias muestran el encarcelamiento de usuarios y cultivadores de cannabis. Se cuentan entre los casos los de un joven de 19 años que tenía 19 gramos de cannabis y otro de 25 años que cultivaba para su propio consumo; este último había tenido años atrás por este motivo otro proceso que fue cerrado siguiendo la jurisprudencia del fallo “Arriola” (*Chaco día por día*, 2015).

Uno de los informes presentados en 2014 por la PROCUNAR sumó argumentos en contra de la desfederalización. En él se señala que la reforma tampoco habría logrado el esperado cometido de permitir a los juzgados federales una mejor persecución de delitos de tráfico de mayor entidad, al indicar que la merma de causas no solo alcanzó a los delitos que se traspasaron, sino también a aquellos que siguieron siendo de competencia federal (PROCUNAR, 2014b). El fiscal Félix Crous, titular en ese entonces del organismo sostenía: “Desde la perspectiva de la competencia federal, la posibilidad de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos ha disminuido considerablemente”. Según este representante del Ministerio Público Fiscal, “lo que se genera es una distorsión de la realidad, porque por querer probar la eficiencia de la desfederalización se fuerzan muchos hechos. A veces se tilda de narcomenudeo a casos que son tenencia simple, o al contrario, a causas mucho más grandes, todo para que queden dentro de la competencia provincial. [...] La desfederalización imposibilita una política de persecución penal unificada. La experiencia demostró que no dio resultados” (*La Nación*, 2014b).

La presentación del informe generó otras voces, como la de la defensora pública federal de Córdoba, Mercedes Crespi, quien dijo: “El informe del PROCUNAR muestra en forma estadística lo que era bastante obvio para quien conoce mínimamente el sistema federal de administración de justicia: fragmentar en este caso era igual a ineficiencia. En particular, la adhesión a la Ley de Desfederalización se presentó como una lucha sin cuartel contra los ‘quioscos’ de la droga, desconociendo que cuando se cierra uno automáticamente se abre otro. De esta forma, en Córdoba se mostró a la sociedad este modelo como un blindaje de la provincia contra la droga. Hasta ahora no he escuchado a nadie que pueda explicar adecuadamente de qué forma la lucha contra el ‘quiosco’ iba a anular el narcotráfico en la provincia. Es importante que desde el propio Ministerio Público Fiscal se admita la ineficiencia de la norma” (*La Voz del Interior*, 2014).

Así, se advierte que la estrategia de utilizar la herramienta penal contra los eslabones más débiles de la cadena de tráfico de estupefacientes no parece haber impactado en los mercados. Es claro que los actores menores son fácilmente reemplazables y la reforma no parece haber contribuido al desarrollo de una política criminal más efectiva.

Al mismo tiempo, se criminaliza a una población que suele encontrarse en situaciones de vulnerabilidad y a la que el contacto con la cárcel solo empeora su condición y la de su entorno; en especial, cuando se trata de mujeres con hijos a su cargo. Y se expande la respuesta penal en relación a los usuarios, más allá del resultado de la imputación.

Además, si bien la adopción de la desfederalización puede resultar atractiva para ciertos actores de la clase política como una forma de mostrarse beligerantes frente al tráfico de drogas, sobre todo en períodos electorales, parece saturar los sistemas judiciales y penitenciarios que no siempre se encuentran preparados para las consecuencias de la reforma. Así, se genera a corto plazo un efecto simbólico que a largo plazo se transforma en una situación problemática.

En 2014, un conjunto de académicos e investigadores calificó de “mediocres” los resultados de la desfederalización.<sup>24</sup> Cuestionaron la estrategia basada en la concepción beligerante de “guerra contra las drogas” y llamaron a incorporar el “principio del desarrollo centrado en las personas [...] una serie de políticas anti-drogas esencialmente punitivas y en los que la dimensión del desarrollo ha sido ignorada o ensombrecida ha mostrado, una y otra vez, los límites del actual modelo para desterrar el fenómeno de las drogas” (*Escenarios Alternativos*, 2014; *Página/12*, 2014b).

También opinaron que es relevante que los medios de comunicación contribuyan a elevar la calidad de la deliberación pública. Y señalaron que el liderazgo político debe optar entre respuestas simples que en ocasiones logran determinados resultados simbólicos en el corto plazo (“una ‘bala mágica’ que resuelva el fenómeno de las drogas”), o pensar y proceder con una mirada estratégica, realista y que aspire a contener, y eventualmente revertir, las manifestaciones más deletéreas del fenómeno vinculadas a estas sustancias.

En 2015, en ocasión de la apertura de la 13° Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas, organizada por Intercambios Asociación Civil, la entonces ministra de Seguridad, Cecilia Rodríguez, afirmó: “Perseguir el menudeo tiene escasos resultados a la hora de desbandar a las redes de narcotráfico. Nadie en el mundo ha logrado disminuir significativamente el narcotráfico. Esto no significa desresponsabilizarnos, sino ponerlo en contexto” (*La Nación*, 2015b).

24 Este conjunto de personas estaba integrado por Agustín Colombo Sierra, Nicolás Comini, Enrique Del Percio, Rut Diamint, Alberto Fohrig, Ernesto López, Juan López Chorne, Pablo Martínez, Pepe Paradiso, Raúl Sánchez Antelo, Luis Tibiletti, María de la Paz Tibiletti, Juan Gabriel Tokatlian, José Manuel Ugarte y José María Vázquez Ocampo.



# Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado demostrar que la estrategia de utilizar la ley penal como principal herramienta para frenar los flujos de los mercados ilícitos produce excesivos costos humanos, y escaso o nulos resultados respecto de las actividades dichos mercados.

La población en prisión por delitos relacionados con drogas se ha duplicado en los últimos años: en 2002 había 3.271 personas en esa situación y en 2013 llegaron a ser a 6.979. Este crecimiento, del 113%, es muy superior al de la población general, que solo fue del 39% en el mismo período. Así, este tipo de delitos pasó a representar más del 10% de las personas en todas las prisiones del país. Ese aumento coincide con la implementación de la reforma conocida como “desfederalización”, vigente en la provincia de Buenos Aires a partir de 2005.

Al igual que en estudios anteriores, se advirtió que en esta población se registran grupos de personas en distintas situaciones de vulnerabilidad, en ocasiones superpuestas, en una proporción mayor que en otros casos. Se confirmó la gran cantidad de mujeres que se encuentran en prisión por delitos relacionados con drogas y que muchas de ellas eran jefas de hogar con varios hijos e hijas a cargo. También, que un gran número de personas de otros países se encuentran en prisión por estos delitos, y que en el caso de mujeres de otros países se presenta casi con exclusividad.

Incluso, los escasos datos disponibles permiten pensar que las personas trans alojadas en prisión también lo estarían en gran medida por estos delitos. Estas personas suelen ser los últimos eslabones de la cadena de tráfico de estupefacientes, y su envío a prisión no tiene mayor impacto en los flujos ya que su tarea probablemente será reemplazada por alguien en similares condiciones de vulnerabilidad. Pese a ello se sigue pensando en iniciativas como la desfederalización, que acentúan la aplicación de la ley penal sobre estos actores menores y fungibles del tráfico.

Esta política genera un alto costo humano. La deficiente situación de las cárceles en la Argentina repercute de forma acentuada sobre muchas de las personas que allí se encuentran por delitos de drogas, en razón de las particulares situaciones ya señaladas. Incluso repercute sobre el entorno que las rodea, fenómeno especialmente visible en la dramática la situación de hijos e hijas que deben vivir en prisión junto a sus madres.

Tampoco puede dejar de mencionarse la situación de los usuarios y cultivadores de cannabis para consumo personal. Si bien la mayoría no suele terminar en prisión, existen ciertos casos que relativizan esa afirmación. Y aun cuando el destino final no sea la cárcel, el contacto con las agencias del sistema penal produce distintas consecuencias que impiden o dificultan el ejercicio de derechos.

Es por ello que resulta necesario repensar la actual estrategia desarrollada en torno al fenómeno de las drogas. Y para ello, dejar de pensarlo en términos de “guerra” y entender que es un problema social y que algunas respuestas estatales pueden agravarlo. Las políticas de drogas deben desarrollarse respetando los derechos humanos de todas las personas afectadas, y su respuesta penal debe ser proporcionada en función del daño ocasionado y el rol dentro del tráfico. Así, hay que insistir una vez más en la necesidad de reformar la ley penal y las prácticas de las agencias que la aplican, para contemplar la situación de los actores menores del tráfico y morigerar la respuesta penal respecto de ellos.

La reducción de las escalas penales que proponían varios proyectos de reforma parecía devolverle proporcionalidad a la respuesta penal, sobre todo respecto de los actores menores en situaciones de vulnerabilidad. En ellos se consideraba tanto el rol menor como las condiciones sociales y también incluían una mirada de género al considerar la situación de embarazadas y madres con niños y niñas menores.

Pero no solo es necesario modificar el texto de la ley. También merecen ser repensadas las prácticas de las agencias penales, para que los esfuerzos de aplicación de la ley penal recaigan sobre los actores que más capacidad de daño tienen. En este sentido, la estrategia de acentuar esa actividad sobre los actores menores, como consecuencia de la aplicación de la desfederalización, distrae recursos en este sentido, además de agravar la situación de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Todo ello debe concretarse, además de aumentar los esfuerzos para revertir las situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos de esos actores menores, que los empuja a optar por ese tipo de actividades delictivas. En igual sentido, y a más de media década del fallo “Arriola” de la CSJN, resulta necesaria reformar la ley penal para retirar definitivamente de ella las conductas de las personas usuarias de estupefacientes, incluidas las de aquellos que cultivan para su propio consumo. Esto sigue vigente, a pesar del consenso que hubo en 2012 por parte de las fuerzas políticas para reformar la ley de 1989.

Pero también en este caso resulta necesario modificar las prácticas de las agencias penales. Si bien las agencias judiciales fueron más receptivas para cambiar la jurisprudencia, algunos se resisten o interpretan conductas de usuarios como delitos de tráfico. Al mismo tiempo, las agencias policiales no parecen haber incorporado mayores cambios en este sentido y continúan deteniendo personas por tenencia de estupefacientes o autocultivos.

Y más allá de la modificación de la ley penal y sus prácticas, también merece avanzarse hacia modelos de regulación, como los que se intentan en torno al cannabis en distintas partes del mundo, como una alternativa a la respuesta penal y sus consecuencias.

# Bibliografía

- Agencia Digital de Noticias* (2014). “Destacan inicio del debate por desfederalización de lucha contra el narcotráfico”, 25 de febrero. Disponible en: <http://adnrionegro.com.ar/2014/02/destacan-el-inicio-del-debate-por-la-desfederalizacion-de-la-lucha-contra-el-narcotrafico/> [consulta, mayo de 2015].
- AN Digital* (2015). “De película: Detienen a travesti con droga junto a un ‘cliente’, que tenía pedido de captura”, 22 de febrero. Disponible en: <http://www.andigital.com.ar/policiales-y-judiciales/item/43451-de-pelicula-detienen-a-travesti-con-droga-junto-a-un-cliente-que-tenia-pedido-de-captura> [consulta, junio de 2015]
- Análisisdigital.com.ar* (2014). “El juez federal Leandro Ríos declaró la inconstitucionalidad de tres artículos de la ley de narcomenudeo”, 1° de diciembre. Disponible en: <http://www.analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=211796> [consulta, mayo de 2015].
- Bard, Leopoldo (1923). *Los peligros de la toxicomanía. Proyecto de ley para la represión del abuso de los alcaloides*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos.
- Bergman, Marcelo, Diego Masselo, Christian Arias, Gustavo Fondevila y Carlos Vilalta Perdomo (2014). *Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: resultados de la encuesta de presos condenados*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero. Disponible en: [http://celiv.untref.edu.ar/descargas/InformeArg2014\\_Online.pdf](http://celiv.untref.edu.ar/descargas/InformeArg2014_Online.pdf) [consulta, junio de 2015].
- Bewley-Taylor, D. (2015). “Drugs policy metrics under Review”, en *IHS Jane’s Intelligence Review*. Disponible en: <http://www.janes.com/article/53841/drugs-policy-metrics-under-review> [consulta, febrero de 2016].
- Cadena 3* (2015). “Compró droga pero lo investigaran por encubrimiento”, 6 de mayo. Disponible en: <http://www.cadena3.com/contenido/2015/05/06/Compro-droga-pero-lo-investigarian-por-encubrimiento-145168.asp> [consulta, mayo de 2015]
- Cattani, Horacio R. (2010). “La ampliación del objeto material en los delitos de estupefacientes. El decreto 299/10”; en *Revista de Derecho Penal y Procesal Penal*, Abeledo Perrot, julio, pp. 1192-1208.
- CELS, Ministerio Público de la Defensa y PPN (2011). *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chaco día por día* (2015). “Cazando perejiles: dos veces preso por cultivador”, 5 de octubre. Disponible en: <http://www.chacodiapordia.com/noticia/101859/cazando-perejiles-dos-veces-preso-por-cultivador> [consulta, octubre de 2015].
- Clarín* (2013). “Lleva dos meses preso porque le encontraron 15 gramos de marihuana”, 2 de agosto. Disponible en: [http://www.clarin.com/sociedad/Lleva-preso-encontraron-gramos-marihuana\\_0\\_967103705.html](http://www.clarin.com/sociedad/Lleva-preso-encontraron-gramos-marihuana_0_967103705.html) [consulta, mayo de 2015].
- Clarín* (2014). “Radiografía de las cárceles”. Disponible en: <http://www.clarin.com/clarindata/servicio-penitenciario> [consulta, febrero de 2015].
- Clarín* (2015a). “Traficaban droga en un camión penitenciario: doce años de prisión”, 16 de mayo. Disponible en: [http://www.clarin.com/policiales/misiones-trafficaban-droga-marihuana-camion-penitenciario-12-anos-prision\\_0\\_1358264257.html](http://www.clarin.com/policiales/misiones-trafficaban-droga-marihuana-camion-penitenciario-12-anos-prision_0_1358264257.html) [consulta, junio de 2015].



- Clarín* (2015b). “Cayó ‘La Luly’, una travesti narco que escondía la droga en su cuerpo”, 9 de enero. Disponible en: [http://www.clarin.com/policiales/Cayo-Luly-travesti-escondia-cuerpo\\_0\\_1282071981.html](http://www.clarin.com/policiales/Cayo-Luly-travesti-escondia-cuerpo_0_1282071981.html) [consulta, junio de 2015].
- CIDH (2015). “CIDH expresa preocupación por violencia y discriminación contra personas LGBT privadas de libertad”. Comunicado de Prensa 53/15, 21 de mayo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/053.asp> [consulta, noviembre de 2015].
- Comité Contra la Tortura (2010). *Informe anual 2010. El sistema de la crueldad V*. Comisión Provincial por la Memoria. Disponible en: [http://www.comisionporlamemoria.org/comite/informes/anuales/informe\\_2010.pdf](http://www.comisionporlamemoria.org/comite/informes/anuales/informe_2010.pdf) [consulta, junio de 2015].
- Comité Contra la Tortura (2013). *Informe anual 2012. El sistema de la crueldad VII*. Comisión Provincial por la Memoria. Disponible en: [http://www.comisionporlamemoria.org/comite/informes/anuales/informeCPM\\_curvas\\_web.pdf](http://www.comisionporlamemoria.org/comite/informes/anuales/informeCPM_curvas_web.pdf) [consulta, junio de 2015].
- Comité Contra la Tortura (2015). *Informe anual 2015. El sistema de la crueldad IX. Sobre el sistema de encierro y las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires*. Comisión Provincial por la Memoria. Disponible en: [http://blog.comisionporlamemoria.org/wp-content/uploads/2015/06/Informe\\_anual\\_2015.pdf](http://blog.comisionporlamemoria.org/wp-content/uploads/2015/06/Informe_anual_2015.pdf) [consulta, junio de 2015].
- Commission on Narcotic Drugs (2000). *Consensus Report of the 43rd Session*. Viena, 3 de marzo. Disponible en: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/drug\\_demand\\_gap\\_lisbon\\_consensus%20\(2\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/drug_demand_gap_lisbon_consensus%20(2).pdf) [consulta, febrero de 2016].
- Corda, R. Alejandro (2010). “A un año del fallo ‘Arriola’. Cambios, tensiones y resistencias”, presentación, XI Congreso Nacional de Sociología Jurídica y I Latinoamericano de Sociología Jurídica. Multiculturalismo, Identidad y Derecho. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica y Universidad de Buenos Aires. En CD-ROM, ISBN 978-987-25475-1-6.
- Corda, R. Alejandro (2011). *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios – Universidad de Buenos Aires.
- Corda, R. Alejandro (2012a). *Sistemas desproporcionados. Desproporción y Costos Económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios - Universidad de Buenos Aires.
- Corda, R. Alejandro (2012b). “Hacia el mejor proyecto de reforma de la ley de estupefacientes”, en *Reforma a las leyes de drogas en América Latina*, 13 de abril. Disponible en: <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/3358-hacia-el-mejor-proyecto-de-reforma-de-la-ley-de-estupefacientes> [consulta, abril de 2015].
- Corda, R. Alejandro, Araceli Galante y Diana Rossi (2014). *Personas que usan estupefacientes en Argentina. De “delincuentes-enfermos” a sujetos de derechos*. Buenos Aires: Intercambios - Universidad de Buenos Aires.
- Cornell Law School’s, Defensoría General de la Nación, University of Chicago (2013). *Mujeres en prisión en Argentina: causas, condiciones y consecuencias*. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/mujeresprision.pdf> [consulta, enero de 2015].
- Cosecha Roja* (2014a). “Cómo viven los niños en la cárcel”, 6 de mayo. Disponible en: <http://cosecharoja.org/como-viven-los-ninos-en-la-carcel/> [consulta, junio de 2015].
- Cosecha Roja* (2014b). “Alex Torrijos: 15 gramos para consumo personal”, 11 de junio. Disponible en: <http://cosecharoja.org/marihuana-15-gramos-para-consumo-personal/> [consulta, mayo de 2015].
- CSTF (2015). *Aportes de la sociedad civil de América Latina y el Caribe*, UNGASS2016. Civil Society Task Force. Disponible en: <http://www.intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-CSTF-AMERICA-LATINA-Y-EL-CARIBE-ESP.pdf> [consulta, febrero de 2016].
- Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2014). *Personas trans y travestis detenidas en unidades carcelarias de la provincia de Buenos Aires*. Observatorio de la Violencia de Género.
- Defensoría General de la Nación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009). *Mujeres privadas de libertad. Limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad*. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/mujeres-presas.pdf> [consulta, junio de 2015].
- Diálogo Internacional sobre Políticas de Drogas (2015). “Apoyando el proceso hacia la UNGASS 2016”. Cartagena de Indias, Colombia 22 al 24 de noviembre. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/Cartagena/Informe\\_Dialogo\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/Cartagena/Informe_Dialogo_de_Cartagena.pdf) [consulta, febrero de 2016].

- Diario Norte* (2014). “Narcotráfico: Magistrados rechazan la provincialización de la lucha contra la venta minorista”, 24 de abril. Disponible en: <http://www.diarionorte.com/articulo/105526/-narcotrafico-magistrados-rechazan-la-provincializacion-de-la-lucha-contr-la-venta-minorista-> [consulta, mayo de 2015].
- Diario Popular* (2014). “Caen travestis con droga en los huevos”, 26 de enero. Disponible en: <http://www.diariopopular.com.ar/notas/181977-caen-travestis-droga-los-huevos> [consulta, junio de 2015].
- El Ancasti* (2015). “Dieron media sanción a la Ley de Desfederalización”, 21 de mayo. Disponible en: <http://www.elancasti.com.ar/politica-economia/2015/5/21/dieron-media-sancion-desfederalizacion-260615.html> [consulta, mayo de 2015].
- El Día* (2014). “Cayó otra travesti acusada de vender droga en la zona roja platense”, 8 de diciembre. Disponible en: <http://www.eldia.com/policiales/cayo-otra-travesti-acusada-de-vender-droga-en-la-zona-roja-platense-26365> [consulta, junio de 2015].
- El Esquiú* (2012). “Dura condena para una familia que vendía droga en su vivienda”, 6 de octubre. Disponible en: <http://www.lesquiui.com/noticias/2012/10/06/85213-dura-condena-para-una-familia-que-vendia-droga-en-su-vivienda> [consulta, junio de 2015].
- El Intransigente* (2014). “Jujuy toma a Salta como ejemplo de lucha contra el microtráfico”, 23 de octubre. Disponible en: <http://www.elintransigente.com/salta/2014/10/23/jujuy-toma-salta-como-ejemplo-lucha-contr-microtrafico-273789.html> [consulta, junio de 2015].
- Escenarios Alternativos* (2014). “La Argentina y la cuestión de las drogas: una propuesta para repensar el debate público”, 3 de junio. Disponible en: <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?nota=4613> [consulta, mayo de 2015].
- Eventon, Ross (2013). *Haciendo la vista gorda. Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario*. Transnational Institute, Serie Mercados de Drogas y Violencia, Diciembre. Disponible en: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dmv1-s.pdf> [consulta, junio de 2015].
- Fiscalía Federal N° 4 ante la Cámara Federal de Casación Penal (2015). “G. H., R. E. y otros s/ infracción –incidente de nulidad–, Causa 457/2014, Dictamen N° 9.809”, 13 de mayo.
- Friedman, S. R. (1998). “The political economy of drug-user scapegoating and the philosophy and politics of resistance, en *Drugs: Education, Prevention, and Policy*, 5; 1: 15-32.
- Friedman S. R., P. Mateu-Gelabert y D. Rossi (2012). “Has United States drug policy failed? And how could we know?”, en *Substance Use and Misuse*, noviembre-diciembre, 47 (13-14): 1402-1405.
- Gobierno de la Provincia de Salta (2014). *Desde la desfederalización del delito de microtráfico en Salta se detuvo a 349 personas*. 4 de agosto. Disponible en: <http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/desde-la-desfederalizacion-del-delito-de-microtrafico-en-salta-se-detuvo-a-349-personas/32679> [consulta, marzo de 2015].
- HRI (2016). *Realising Rights: Developing Human Rights-based Indicators for Drug Control*. Harm Reduction International, Briefing. Disponible en: [http://www.ihra.net/files/2016/01/20/Realising\\_Rights-Developing\\_Human\\_Rights-Based\\_Indicators\\_for\\_Drug\\_Control\\_\\_proof5.pdf](http://www.ihra.net/files/2016/01/20/Realising_Rights-Developing_Human_Rights-Based_Indicators_for_Drug_Control__proof5.pdf) [consulta, febrero de 2016].
- ICSDP (2016). *Un llamado para re-priorizar las métricas para evaluar la política de drogas ilícitas*. International Centre for Science in DrugPolicy. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/ICSDP/ICSDP\\_07\\_Sp\\_Jan14\\_Web.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/ICSDP/ICSDP_07_Sp_Jan14_Web.pdf) [consulta, febrero de 2016].
- Infobae* (2015). “Detuvieron a una travesti que vendía cocaína en Constitución”, 10 de abril. Disponible en: <http://www.infobae.com/2015/04/10/1721480-detuvieron-una-travesti-que-vendia-cocaina-constitucion> [consulta, junio de 2015].
- INDEC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación e INADI (2012). *Primera encuesta sobre población trans 2012: Travestis, transexuales, transgéneros y hombres trans*. Disponible en: [http://www.indec.mecon.ar/micro\\_sitios/WebEncuestaTrans/pp\\_encuesta\\_trans\\_set2012.pdf](http://www.indec.mecon.ar/micro_sitios/WebEncuestaTrans/pp_encuesta_trans_set2012.pdf) [consulta, junio de 2015].
- International Center for Prison Studies (ICPS). Disponible en: <http://www.prisonstudies.org/> [consulta, enero de 2015].
- Iosa, Tomás, Hugo Rabbia, María Candelaria Sgró Ruata, José Manuel Morán Faúndes, Juan Marco Vaggione, Débora Imhoff, María Angélica Peñas Defago y Maximiliano Campana (2012).

- Política, sexualidades y derechos. Primera encuesta. Marcha del Orgullo y la Diversidad. Córdoba, Argentina. 2010.* Río de Janeiro.
- Juzgado de Control de Lucha contra el Narcotráfico (2013). *Expte. 1213430 “A., A. A. y otra p.s.a tenencia con fines de comercialización agravada”*, Rta. 12 de marzo.
- La Nación* (2013a). “Detuvieron otra vez a Hugo Tognoli, ex jefe de la policía de Santa Fe”, 7 de marzo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1560961-detuvieron-otra-vez-a-hugo-tognoli-ex-jefe-de-la-policia-de-santa-fe> [consulta, junio de 2015].
- La Nación* (2013b). “Escándalo de drogas en Córdoba: El ministro de Seguridad y el jefe de la policía presentaron la renuncia”, 12 de septiembre. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1619615-escandalo-de-drogas-en-cordoba-el-ministro-de-seguridad-y-el-jefe-de-la-policia-presentaron-> [consulta, junio de 2015].
- La Nación* (2014a). “Se duplicaron los casos de venta de droga en la provincia”, 1° de marzo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1668447-se-duplicaron-los-casos-de-venta-de-droga-en-la-provincia> [consulta, mayo de 2015].
- La Nación* (2014b). “Solo en el 3% de las causas por drogas se investiga al contrabando, mientras que el consumo personal es el más perseguido”, 21 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1683401-contrabando-consumo-personal-drogas> [consulta, mayo de 2015].
- La Nación* (2014c). “Detienen en Constitución a una travesti que vendía droga”, 29 de enero. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1659528-detienen-en-constitucion-a-una-travesti-que-vendia-droga> [consulta, junio de 2015].
- La Nación* (2015a). “La Corte de Tucumán rechazó la desfederalización de la lucha contra el narcotráfico”, 20 de febrero. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1769910-la-corte-de-tucuman-rechazo-la-desfederalizacion-de-la-lucha-contr-el-narcotrafico> [consulta, mayo de 2015].
- La Nación* (2015b). “Nadie en el mundo pudo disminuir el narcotráfico”, 4 de julio. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1807537-nadie-en-el-mundo-pudo-disminuir-el-narcotrafico> [consulta, julio de 2015].
- La Voz del Interior* (2013a). *Madre e hijas, las primeras condenadas*, 13 de marzo. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/sucesos/madre-e-hija-primeras-condenadas> [última consulta, marzo de 2015].
- La Voz del Interior* (2013b). “Trece detenidos con drogas por día”, 17 de febrero. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/sucesos/trece-detenidos-con-drogas-dia> [consulta, junio de 2015].
- La Voz del Interior* (2013c). “Dealers’: son jóvenes, adictos y con escasos estudios”, 4 de julio. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/dealers-son-jovenes-adictos-y-con-escasos-estudios> [consulta, junio de 2015].
- La Voz de Interior* (2014). “Cuestionan esquemas provinciales de control del narcomenudeo”, 24 de abril. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/politica/cuestionan-esquemas-provinciales-de-control-del-narcomenudeo> [consulta, junio de 2015].
- Muggah R., K. Aguirre e I. Szabo de Carvalho (2015). “Medir importa: diseñando nuevos indicadores para una política que funciona”. Resumen en español. Instituto Igarapé. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Artigo-estrategico-12-Medir-Importa.pdf> [consulta, febrero de 2016].
- Niño, Luis F. (2001). “Los muertos que vos matáis”, en *Encrucijadas. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, año 1, núm 8, pp. 16-25.
- Página/12* (2014a). “Narcochotismo”, 7 de febrero. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/soy/1-3303-2014-02-07.html> [consulta, julio de 2015].
- Página/12* (2014b). “Las drogas y la Argentina: entre lo razonable y lo realista”, 18 de septiembre. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-255549-2014-09-18.html> [consulta, mayo de 2015].
- PNUD (2015). *Políticas de control de drogas y desarrollo humano, producción creativa*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- PPN (2014a). *Informe Anual 2013. La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. Disponible en: <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Informe%20Anual%202013.pdf> [consulta, enero de 2015].

- PPN (2014b). "Arresto domiciliario para mujeres embarazadas y/o con hijos a cargo. Desafíos a cinco años de la sanción de la Ley 26.472". Presentación, Equipo de Trabajo de Género y Diversidad Sexual, 20 de noviembre.
- PPN (2015). *Informe Anual 2014. La situación de los derechos humanos en las cárceles federales de la Argentina*. Disponible en: [http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/INFORME%20ANUAL%20PPN%202014\\_0.pdf](http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/INFORME%20ANUAL%20PPN%202014_0.pdf) [consulta, junio de 2015].
- PROCUNAR (2014a). *Informe estadístico sobre narcocriminalidad. Sobre la distribución de causas iniciadas por estupefacientes, población y empleados en el Ministerio Público Fiscal, Año 2012*. Buenos Aires: Procuraduría de Narcocriminalidad. Disponible en: [http://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2014/04/informe-procunar\\_5-5.pdf](http://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2014/04/informe-procunar_5-5.pdf) [consulta, junio de 2015].
- PROCUNAR (2014b). *Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley 26.052). Informe preliminar sobre su implementación*. Buenos Aires: Procuraduría de Narcocriminalidad. Disponible en: [http://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2014/04/Informe\\_Ley\\_de\\_Desfederalizaci%C3%B3n\\_5-5.pdf](http://www.mpf.gov.ar/procunar/files/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n_5-5.pdf) [consulta, junio de 2015].
- Reconquista (2013). "Santa Fe adhiere a la ley nacional de desfederalización de delitos de comercialización de droga", 6 de septiembre. Disponible en: <http://www.reconquista.com.ar/locales/12898-santa-fe-adhiere-a-la-ley-nacional-de-desfederalizacion-de-delitos-de-comercializacion-de-droga> [consulta, mayo de 2015].
- Revista THC (2011). "Del lado de adentro", núm. 45.
- Revista THC (2012). "El inquisidor de San Isidro", núm. 50.
- Revista THC (2013). "Una ley que mata", núm. 65.
- SEDRONAR, Gobierno de la Provincia de Salta (2011). "Primer estudio diagnóstico sobre narcotráfico en la provincia de Salta".
- Sitio Andino (2014). "Narcocriminalidad, adicciones y compras directas en seguridad, ejes de la Mesa de Enlace de hoy", 24 de abril. Disponible en: <http://www.sitioandino.com/nota/116206-narcocriminalidad-adicciones-y-compras-directas-en-seguridad-ejes-de-la-mesa-de-enlace-de-hoy/> [consulta, mayo de 2015]
- SNEEP (s. f.). *Estadísticas de política criminal*. Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: <http://www.jus.gov.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/mapa.aspx> [consulta, noviembre de 2014].
- SPF (s. f.). *Cantidad de internos por unidad*. Disponible en: <http://www.spf.gov.ar/www/estadisticas-indicadores-mapa/catcms/91/Mapa-Indicadores> [consulta, diciembre de 2015].
- Telam (2015). "Detienen a cinco policías bonaerenses acusados de proteger a narcos en San Martín", 25 de junio. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201506/110265-san-martin-policias-narcotrafico-detenciones.html> [consulta, junio de 2015].
- Tiempo Fuego (2014). "Ingresó a la legislatura el polémico proyecto de 'Desfederalización'", 27 de marzo. Disponible en: <http://www.tiempofuego.com/14926-ingreso-la-legislatura-el-polemico-proyecto-de-desfederalizacion.html> [consulta, mayo de 2015].
- Torres, Sergio G., Laura M. Marrazzo y Diego A. Iglesias (2011). *Paco, una década después. Estructura de un problema y compilación normativa*. Buenos Aires: Ediar.
- Touzé, Graciela (org.) (2006). *Saberes y prácticas sobre drogas. El caso de la pasta base de cocaína*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil-Federación Internacional de Universidades Católicas.
- Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (2009). *Conclusiones del relevamiento de causas judiciales de contrabando de estupefacientes mediante la utilización de personas físicas (mulas) y/o "camellos"*. Ministerio Público de la Nación. Disponible en: <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0057-2009-001.pdf> [consulta, julio de 2015]
- Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (2012). *Primer informe del relevamiento de causas judiciales de contrabando de estupefacientes mediante la utilización de personas físicas*. Ministerio Público de la Nación. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina35384.pdf> [consulta, julio de 2015].
- Youtube (2013). "Travestis detenidos acusados de vender droga", 10 de diciembre. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=4T\\_xg9oE3xg](https://www.youtube.com/watch?v=4T_xg9oE3xg) [consulta, junio de 2015].

- Youtube* (2014a). “La máquina de hacer perejiles – Un documental sobre el caso Alexis Torrijos”, 3 de marzo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dYc6LtXEzlk> [consulta, mayo de 2015].
- Youtube* (2014b). “Expediente N° 4043413 - Apéndice de ‘La máquina de hacer perejiles’”, 1 de agosto. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=D3Y4NleRX7o> [consulta, mayo de 2015].
- Youtube* (2015). “Spot de sobrepoblación carcelaria en Argentina”, 26 de febrero. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?t=252&v=FXnapumk-Ik> [consulta, junio de 2015].
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, Alejandro Slokar y Alejandro Alagia (2011). *Manual de Derecho Penal: Parte General*. 2° edición. Buenos Aires: Ediar.
- Zona Crítica* (2015). “Opinión: A diez años de la ‘desfederalización’”, 7 de marzo. Disponible en: <http://zonacriticaonline.com/opinion-a-diez-anos-de-la-desfederalizacion/> [consulta, mayo de 2015].





.....

# LA ESTRATEGIA FALLIDA

Encarcelamientos  
por delitos relacionados  
con estupefacientes  
en la Argentina

.....



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



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Sociales*