

Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina

Raúl Alejandro Corda

Raúl Alejandro Corda es abogado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, desde el año 1998. También es docente e investigador de la UBA. Trabaja en el Poder Judicial de la Nación desde 1993, siendo desde 2001 secretario de juzgado en el Fuero Penal Federal. Corda es integrante de Intercambios AC, una ONG con una larga trayectoria en el ámbito de las políticas de drogas.

Introducción

Dentro del mercado internacional de drogas, Argentina es un país ‘de tránsito’ de la cocaína. En las últimas décadas se ha producido un incremento del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y, en los últimos años, han aparecido laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína, aunque no con la envergadura de los de Colombia, Perú o Bolivia.

La legislación penal de Argentina con relación a estas sustancias se ha venido desarrollando desde 1924 y, desde la década del setenta, se han acentuado sus aspectos represivos. La persecución creciente que ha resultado de esta legislación ha recaído sobre consumidores y pequeños actores ligados a las actividades de tráfico, destacándose en particular la población de mujeres y la de extranjeros como los grupos sobrerrepresentados en los encarcelamientos por este tipo de delitos.

Desarrollos de la legislación penal argentina

La legislación penal argentina en materia de estupefacientes se desarrolló a lo largo del siglo XX acompañada por una proactiva presencia policial y, en la segunda mitad del siglo, de manera paralela a la legislación internacional.

Ni el código penal de 1921 ni la legislación anterior hacían referencia alguna a sustancias estupefacientes. En 1924, la Ley 11.309 incorpora al código penal los términos ‘narcóticos’ y ‘alcaloides’, estableciendo como delito la introducción clandestina al país de estas sustancias, su venta sin receta médica y la prescripción o expendio en dosis mayores a las indicadas. En 1926 se aprobó una nueva reforma al código penal, la Ley 11.331, que posibilitó penar la tenencia sin discriminar entre traficante y consumidor.

De acuerdo con algunos especialistas, el ‘problema de la droga’ se constituyó en Argentina a finales de la década del sesenta.¹ La Ley 17.567 de 1968 amplió la descripción de

conductas penadas, siguiendo el modelo de la legislación internacional,² y las penas pasaron de 1 a 6 años de cárcel. Con la misma pena se castigaba la tenencia ilegítima “que excedan las correspondientes a un uso personal”. Ésta fue la única vez que la legislación penal argentina excluyó expresamente la punición de la tenencia para consumo. Esta norma duró hasta 1973, cuando se derogó por haber sido dictada por un Gobierno de facto y se retornó a la redacción de 1926.

En 1974 entró en vigencia la Ley 20.771, la primera ley penal especial sobre estupefacientes, impulsada por el Ministerio de Bienestar Social a cargo de José López Rega, fundador de la Alianza Anticomunista Argentina (AAA), quien compartía la misma visión que Richard Nixon sobre la utilización de la ‘guerra a las drogas’ como medio para combatir a las organizaciones guerrilleras. El mensaje que acompañaba al proyecto indicaba que estos delitos eran atentatorios a la ‘seguridad nacional’. Esta retórica justificará considerar los delitos relacionados con estupefacientes como delitos federales.

Con el retorno a la democracia en 1983, se produjeron cambios tanto en la legislación como en la jurisprudencia. Si bien la Ley 20.771 se mantuvo, los nuevos aires de la incipiente democracia se vieron reflejados en un proyecto de reforma de dicha ley en 1986, que mezclaba algunas iniciativas progresistas³ con otras más propias de los tiempos que se estaban gestando y novedosas en la legislación.⁴

Sin embargo, la demora en su tratamiento, la aparición de otras visiones y los aires de la Convención de Viena de 1988 resultaron en una nueva ley basada en la ya existente, con mayores penas y algunas novedades. La actual ley de estupefacientes, Ley 23.737 de 1989, no modificó sustancialmente la redacción de los delitos de tráfico y aumentó la escala penal de 4 a 15 años de prisión. También mantuvo la punición de la tenencia para consumo personal (con prisión de 1 mes a 2 años). Meses antes de su entrada en vigencia se creó, dentro de la Presidencia de la Nación, una Secretaría especializada en el tema, que a través de los años ganaría atribuciones.⁵

En 2009, el ‘fallo Arriola’ de la Corte Suprema declaró inconstitucional la represión por tenencia para consumo. Sin embargo, todavía existe una tensión entre la aplicación que realizan las fuerzas de seguridad y la que realizan los juzgados sobre este punto. Así, existe una ley –aún vigente– que en su letra sanciona la tenencia para consumo personal, prácticas policiales que la aplican de modo represivo y tribunales que la interpretan de forma desincriminante, aunque no siempre de modo uniforme.

En síntesis, lo que se observa es un endurecimiento de la legislación penal a lo largo del siglo pasado, a pesar de que un problema grave de consumo (el del ‘paco’) es un fenómeno que se ha presentado solamente en los últimos años.

Legislación penal argentina sobre estupeficientes

- **1924** (11.309) – Se incorporan los términos ‘narcóticos’ y ‘alcaloides’. Se considera delito la introducción clandestina, la venta de aquellos que, estando autorizados, lo hicieran sin receta médica, y la prescripción y el expendio en dosis mayores a las indicadas. Pena: 6 meses-2 años de prisión.
- **1926** (11.331) – Se considera delito la tenencia ilegítima de ‘narcóticos’ y ‘alcaloides’. Pena: 6 meses-2 años de prisión.
- **1968** (17.567) – Se incorpora el término ‘estupeficientes’. Se enumeran distintas conductas de tráfico –incluida la tenencia ilegítima– y se aumenta la pena (1-6 años de prisión). Se mantiene la punición de la tenencia ilegítima, pero siempre “que excedan las correspondientes a un uso personal”.
- **1973** – Se deroga la Ley 17.567 y se vuelve a la redacción de 1926.
- **1974** (20.771) – Se enumeran distintas conductas de tráfico y se aumenta la pena (3-12 años de prisión). Se discrimina la tenencia ilegítima con menos pena (1-6 años de prisión), pero se incluye la destinada a uso personal.
- **1989** (23.737) – Se enumeran distintas conductas de tráfico y se aumenta la pena (4-15 años de prisión). Se discrimina la tenencia ilegítima (simple) con la misma pena (1-6 años de prisión); y la tenencia para consumo personal con menos pena (1 mes-2 años de prisión) y la posibilidad de desviar el proceso hacia una medida de seguridad curativa (en caso de ser ‘dependientes’) o educativa (en caso de ser ‘experimentadores’).

El sistema penitenciario: defensores y otros actores

El sistema penitenciario argentino está conformado por varios servicios penitenciarios. Junto con el Servicio Penitenciario Federal (SPF), se encuentran los servicios penitenciarios de cada una de las provincias que integran el Estado (federal) argentino. En las cárceles federales están las personas detenidas a disposición de Juzgados Federales (por delitos federales)⁶ o en Juzgados Nacionales⁷ (por delitos comunes), mientras que en las cárceles bonaerenses están las personas detenidas por orden de los juzgados del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires por delitos

comunes (no federales); aunque esto no es en todos los casos tan exacto.

Si bien la cantidad de personas detenidas en el SPF representa menos del 20 por ciento de las personas detenidas en todo el país, concentra casi el 60 por ciento de las que lo están por delitos con estupeficientes. Le sigue en importancia el Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (SPB), que si bien representa algo más del 40 por ciento de las personas detenidas en toda la Argentina, las que se encuentran por delitos con estupeficientes son algo más de un 20 por ciento del total del país. Esta concentración de personas detenidas por delitos con estupeficientes (80 por ciento del total del país) en estos dos servicios (SPB y SPF) justifica la mirada sobre ellos a los fines de esta investigación.

El presupuesto del SPF en 2009 fue de 270 millones de dólares (0,5 por ciento del presupuesto del Estado federal), mientras que el del SPB fue de 274 millones de dólares (1,9 por ciento del presupuesto de la provincia de Buenos Aires). El gasto mensual por detenido en el SPF es de 1.600 dólares; en el SPB, se estima en 864 dólares.

El SPF se compone de 31 establecimientos con capacidad para 10.489 personas. Como consecuencia del incremento del número de plazas y el descenso de personas detenidas, hacia fines de 2006 dejó de haber superpoblación. El SPB tiene una capacidad de 23.858 plazas y, de acuerdo a los datos oficiales, no existe superpoblación. Sin embargo, si se contara la cantidad de personas que se encuentran detenidas en dependencias policiales en la provincia de Buenos Aires, se podría afirmar la existencia de un déficit de plazas.

El SPF cuenta con 7.786 agentes en las unidades con internos alojados: 2.607 (33 por ciento) destinados a seguridad, 3.458 (45 por ciento) a tratamiento (reinserción social) y 1.721 (22 por ciento) a tareas administrativas. En el área de salud trabajan 344 profesionales y 271 auxiliares. En el SPB trabajan actualmente 17.000 personas, pero no tenemos datos sobre cuántas trabajan en los lugares de detención.

En el sistema federal, actúa la Procuración Penitenciaria, organismo que depende del Congreso Nacional y que se encarga de proteger los derechos humanos de las personas privadas de libertad. En sus informes anuales se puede encontrar una mirada más crítica a la presentada por el SPF sobre la situación de las cárceles.

Respecto a los defensores públicos, a partir de la reforma constitucional de 1994, el Ministerio Público, integrado por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa (MPD), pasó a ser un órgano independiente del resto de los poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera. La actuación del MPD en las causas penales (por delitos comunes y federales) de la Ciudad de Buenos Aires se realiza a través de 82 defensores y sus asis-

tentes; y en las causas penales federales del resto del país, por medio de 97 defensores y sus colaboradores. El MPD cuenta con una comisión de cárceles y otra de género que trabajan en ambos temas.

Hay que mencionar también la existencia de actores de la sociedad civil que actúan brindando información sobre la realidad carcelaria⁸ y/o asistencia a las personas detenidas durante o después de estar en las cárceles. Algunos de estos colectivos están integrados por personas que estuvieron detenidas o sus familiares,⁹ e intentan modificar la mirada que en general se tiene sobre ellos.

La población en las cárceles según diversas fuentes

La población penitenciaria en Argentina se ha incrementado de forma constante desde la recuperación de la democracia a fines de 1983, aunque en los últimos años se advierte cierto descenso.

Considerando la totalidad de los sistemas penitenciarios, en 1997 había 29.690 personas detenidas. Según el Sistema Nacional de Estadísticas para la Ejecución de las Penas (SNEEP), en 2001 esa cifra llegaba a 41.007 y, en 2007, se encontraba en 52.457. El mayor valor se alcanzó en 2005 con 55.423 personas detenidas.¹⁰ A fines de 2007, la tasa carcelaria era de 133 personas cada cien mil habitantes, cuando en 2001 era de 109, y en 1992 de 63 (Gráfico 1).¹¹

Según los datos del SPF (en el Gráfico 2), en 1984 se encontraban detenidas 2.369 personas, en 1989 ese número ascendía a 4.108, en 2000 a 7.146, en 2005 a 9.625. El último dato disponible indica que al 26 de marzo de 2010 se encontraban 9.391 personas.

Los datos de detenidos entre 1997 y 2007 en el SPB se pueden observar en el Gráfico 3. En el informe 2009 del

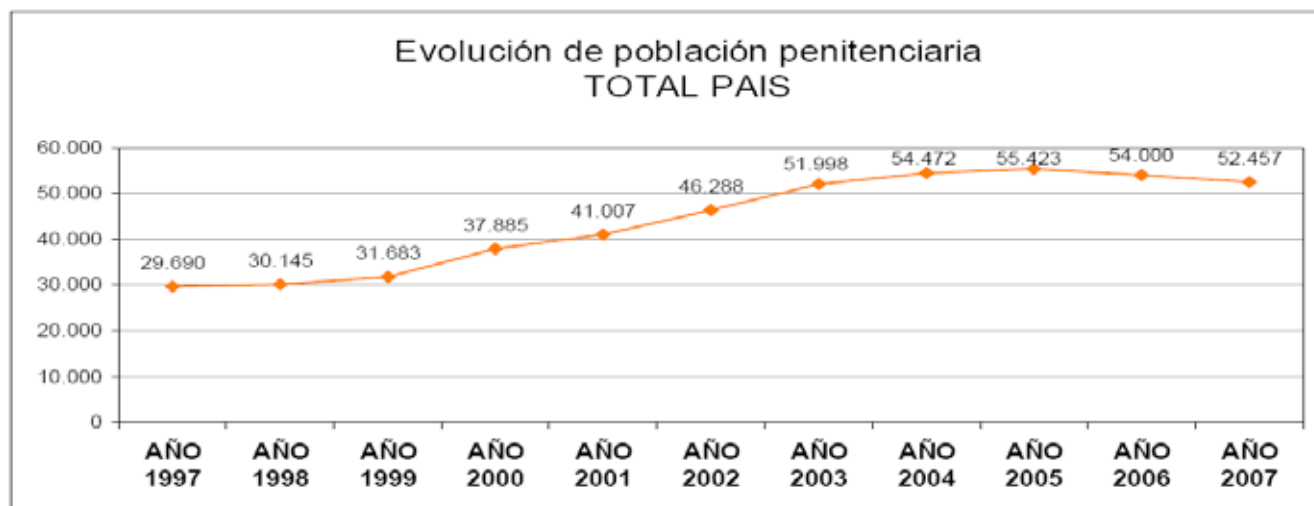
Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, se señala que “a marzo de 2008 ascendía a 21.104 detenidos, cifra que creció a 24.180 para el mismo mes de 2009. En total, la provincia tenía a marzo de este año 28.322 personas detenidas”¹²

Distintas fuentes indican que, dentro de la población penitenciaria federal (SPF), un tercio se encontraba detenida por delitos con estupefacientes, siendo éste el segundo tipo luego de los delitos contra la propiedad (robos principalmente).

Según la investigación encabezada por Alcira Daroqui, en 2001 el 32,6 por ciento de las personas que se encontraba en la cárcel lo estaba por estupefacientes, mientras que el 40,6 por ciento lo estaba por delitos contra la propiedad.¹³ Los datos elaborados por el SNEEP, a partir de los delitos mencionados en primer término, muestran que en los años 2004 y 2007 estos porcentajes se mantienen similares, con un 27,26 por ciento y 32,64 por ciento respectivamente, mientras los delitos contra la propiedad representaban el 43,01 por ciento y 43,25 por ciento. Similares números se vuelcan en el informe elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en ocasión de visitar el SPF a mediados de 2008.¹⁴

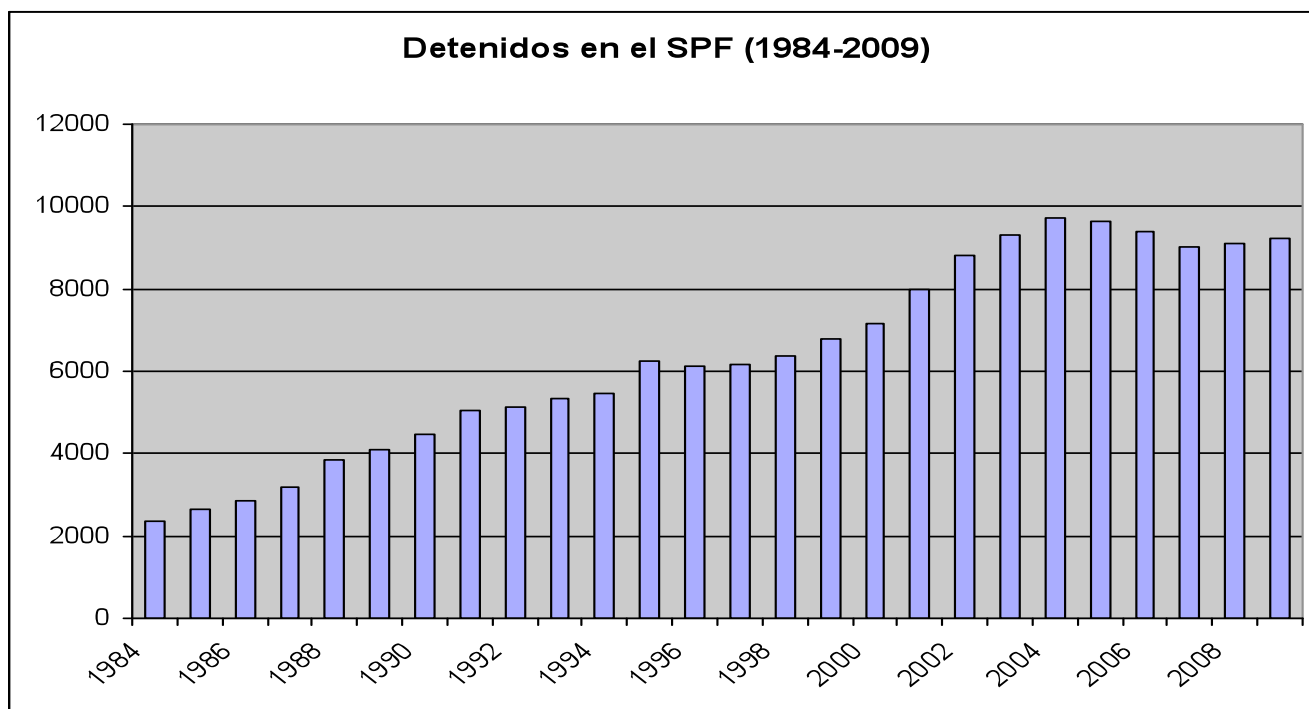
Incluso las investigaciones realizadas por el Consejo Nacional de la Mujer (CNM) sobre la población penitenciaria entre los años 1995 y 2000 permiten inferir cómo las infracciones vinculadas con los estupefacientes fueron creciendo durante la década del noventa, coincidiendo con los años de vigencia de la Ley 23.737. Allí, desglosando los tipos de delitos por los que se encuentran detenidas las personas dentro del SPF, se discrimina un apartado bajo el título ‘Leyes especiales’, dentro del cual se hallan las leyes de estupefacientes con una exclusiva o al menos muy importante influencia en el rubro. De esta información se aprecia que, en 1985, primer año disponible, había 33 personas detenidas por leyes especiales. En 1989, año de sanción de la ley

Gráfico 1



Fuente: SNEEP, Informe Anual 2007; Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación

Gráfico 2



Fuente: Servicio Penitenciario Federal (Informe Anual 2008 y sitio web - www.spf.gov.ar; años 1982-1992 y 2000-2009) y SNEEP, SPF 2007 (años 1993-1999)

vigente, la cifra aumentó a 332, y así lo siguió haciendo durante los años siguientes; en 1995, la cifra era de 1.400 y, en el año 2000, último disponible, se encontraba en 1.872. Así, mientras en 1985 este rubro representaba el 1 por ciento, en 1989 llegaba al 8 por ciento, en 1995 superaba el 25 por ciento y en el año 2000 estaba por encima del 27 por ciento del total de detenidos en el SPF.

Más adelante se podrá observar que los porcentajes de detenidos por delitos con estupefacientes aumentan en relación a dos poblaciones específicas: mujeres y extranjeros.

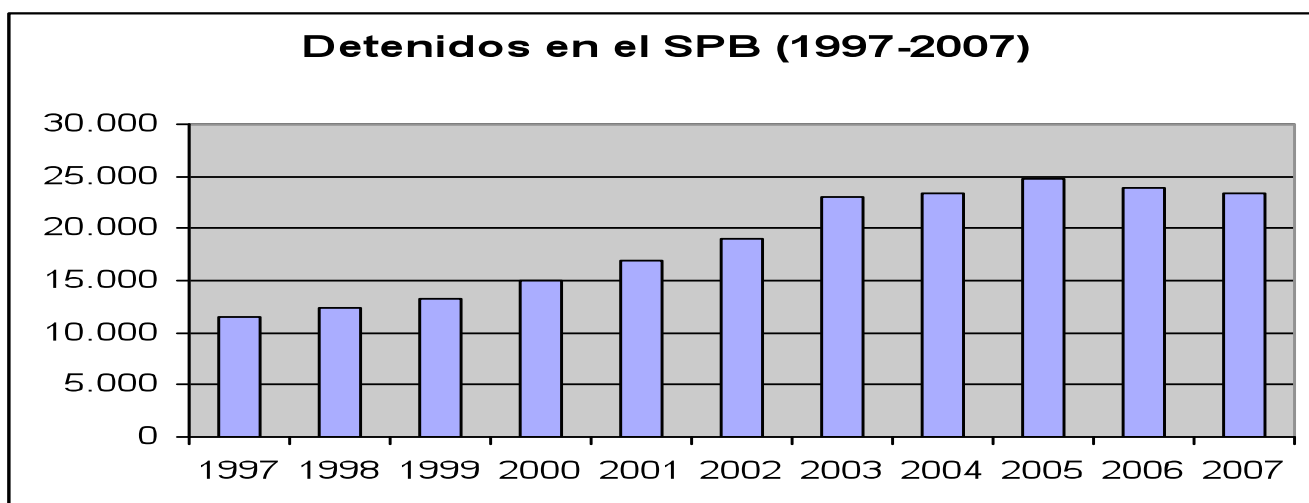
Dentro del SPB, en 2007, la primera mención de delitos con estupefacientes sólo representa el 4,78 por ciento, porcentaje que, si bien es inferior al del SPF, parece ir en au-

mento en los últimos años, luego de la reforma conocida como 'desfederalización'.¹⁵

En su último informe anual, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) afirma: "Según datos oficiales, el ingreso de personas al Sistema Penitenciario Bonaerense (SPB) por este tipo de delitos pasó de 46 detenidos en 2005 a 960 en 2008 (sin contar los detenidos en comisarías). Hacia septiembre de 2009 el 7,5 por ciento de la población detenida en el SPB lo estaba por infracción a la Ley 23.737".

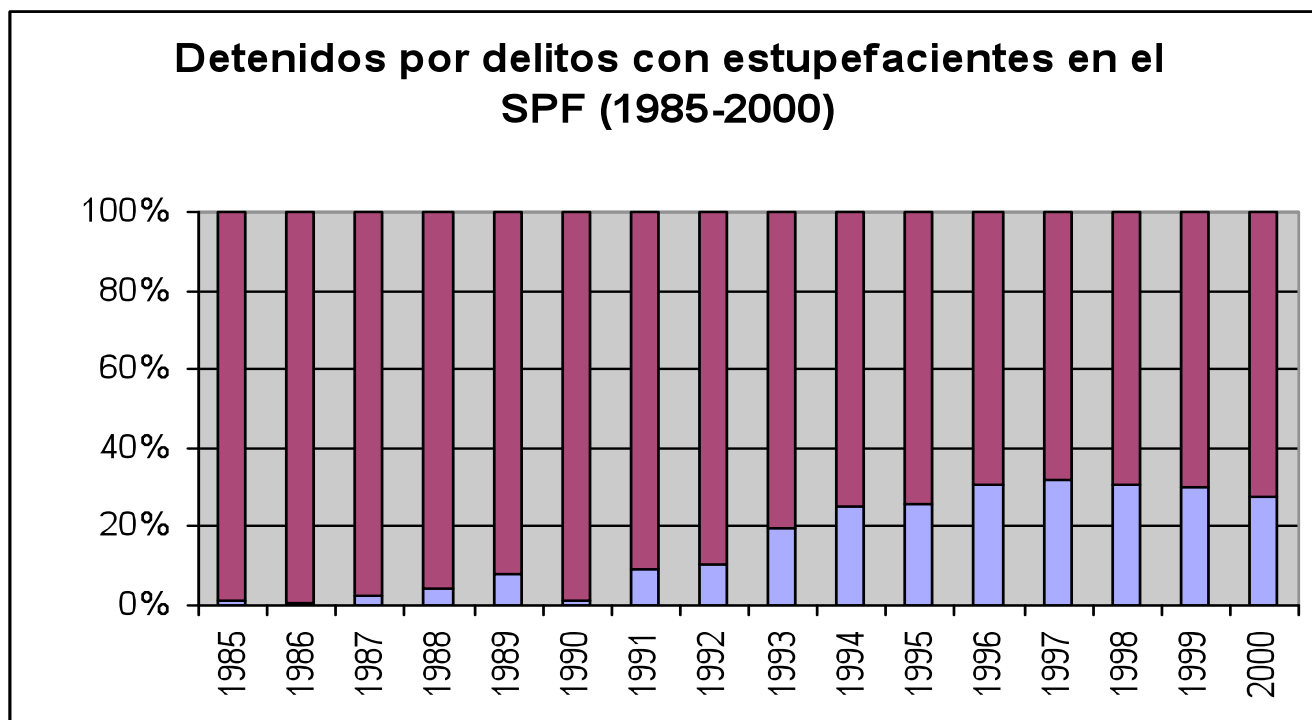
La información disponible no permite discriminar dentro de este grupo la calificación legal, impidiendo conocer más detalles de los delitos por los que se encuentran detenidos. Sin embargo, se puede afirmar que los delitos serían aque-

Gráfico 3



Fuente: SNEEP, Informe Anual 2007; Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación

Gráfico 4



Fuente: Consejo Nacional de la Mujer (Investigación sobre población penal femenina alojada en el SPF, año 2001)

llos cuyos mínimos de pena superan los 3 años de prisión, los cuales no permitirían la libertad durante el proceso¹⁶ ni la aplicación de una condena condicional.¹⁷ Entre éstos, se encontrarían los delitos de tráfico de estupefacientes tanto a escala nacional como internacional, y estarían excluidos aquellos ligados a los consumidores como tenencia o cultivo para consumo. Una afirmación similar, aunque acotada a las mujeres detenidas con condena, se realizó en la investigación de 1995 del CNM, donde se afirmaba: “Los casos que se registran en esta población de mujeres son por tenencia con fines de comercialización, contrabando, transporte y comercio de estupefacientes [...] no aparecen casos de consumo”.¹⁸

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse la existencia de ciertos casos de consumidores cuyos actos se han entendido como conductas de tráfico o que, aún cuando se entendieron como conductas de consumo, en el breve lapso que estuvieron detenidas las personas sufrieron ciertas consecuencias por el hecho de estar encerradas o por tener una causa judicial abierta, sin contar las situaciones de abuso judicial y policial.

La situación procesal de las personas detenidas en el ámbito federal se reparte, en general, en un 60 por ciento de personas detenidas sin condena (procesados) y un 40 por ciento con condena. El trabajo de Daroqui antes mencionado señala que, en 2001, los porcentajes eran del 58 por ciento de procesados y del 41 por ciento de condenados. Los datos del SNEEP nos muestran que, en 2004, eran del 51 por ciento de procesados y del 48 por ciento de condenados; y, en 2007, del 55,8 por ciento y del 43,7 por ciento, respectivamente. Los datos disponibles a 5 de marzo de

2010 presentan similares valores aunque, entre las mujeres, las procesadas superan el 60 por ciento.¹⁹

Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires, según sus datos,²⁰ tanto en 2001 como en 2004 había un 85 por ciento de procesados y un 14 por ciento de condenados. Según los datos del SNEEP, en 2007 la situación había mejorado, con un 76 por ciento de procesados y un 21 por ciento de condenados. Sin embargo, otro informe del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria señala que, en el grupo de mujeres en el SPB, el 84 por ciento se encuentra procesada y que, entre aquellas que viven con sus hijos, el valor asciende al 96 por ciento.²¹

El SNEEP también muestra (en 2004 y 2007) que el 70 por ciento de las personas detenidas en el SPF lo estaban por primera vez. Y que dentro de las personas condenadas, en esos mismos años, entre el 50 y el 51 por ciento había

Tabla 1 - Población alojada en el SPF al 5 de marzo de 2010

General		
Procesados	Condenados	Otros
5.143	4.147	61
55%	44%	1%

Mujeres		
Procesados	Condenados	Otros
476	310	6
60%	39%	1%

Fuente: Servicio Penitenciario Federal

recibido entre 3 y 6 años de prisión, seguidas por las que habían recibido entre 6 y 9 años (entre 17 y 18 por ciento) y luego por aquellas entre 9 y 12 (10 por ciento). En el SPB (2007), los detenidos por primera vez eran del 67 por ciento; y, entre los condenados, un 42 por ciento estaba entre los 3 y 6 años de prisión, seguidos por aquellos entre 6 y 9 años (33 por ciento), y luego por aquellos condenados hasta 3 años (10 por ciento).

La información disponible sobre el SPF permite apreciar que, si bien la mayoría de su población se encuentra conformada por hombres, el número de mujeres encarceladas ha ido aumentando a un ritmo más acelerado que el de los hombres, con el consecuente crecimiento de su porcentaje en la población total.

En 1984, había 100 mujeres encarceladas; en 1989, llegaban a 253; en 1995, eran 572; en 2000, 718; en 2004, 1.010; en 2008, 940, y a 5 de marzo de 2010, eran 792.²² Según estas cifras, en el período 1989-2008 la cantidad de mujeres en el SPF aumentó un 271 por ciento,²³ mientras que, entre los hombres, ese valor fue del 112 por ciento. Hasta el año 1988, siempre en período democrático, el porcentaje de mujeres nunca había llegado al 5 por ciento de la población del SPF, en 1989 alcanza el 6,2 por ciento y, a partir de 1995, se instala en torno al 10 por ciento, manteniéndose hasta estos años en ese nivel, según se construye de distintas fuentes. Adviértase que el incremento nominal y porcentual de mujeres en la población del SPF coincide con la entrada en vigencia de la Ley 23.737 (que aumentó las penas), generándose en la década del noventa y manteniéndose hasta la actualidad. Lo señalado muestra así un primer vínculo entre los delitos con estupefacientes y la población de mujeres.

En la población del SPB, el porcentaje de mujeres sería inferior. Si bien no se puede ilustrar cómo fue su evolución, tal como hemos hecho en el caso del SPF, el último dato disponible permite apreciar que las mujeres representarían el 4 por ciento de su población total.²⁴ Sin embargo, según la Comisión Provincial por la Memoria, más allá de señalar que en 2007 el porcentaje sería inferior al 3 por ciento, advierte que según los datos de 2008 estaría aumentando por encima del 4 por ciento, explicando el aumento por la aplicación de la ley de estupefacientes.²⁵

Distintas investigaciones permiten apreciar que el principal delito por el que se encuentran detenidas las mujeres en el ámbito del SPF es el de estupefacientes, duplicando los valores señalados anteriormente en la población general. Y en las cárceles de la provincia de Buenos Aires comienza a advertirse un incremento en el mismo sentido.

Las investigaciones del Consejo Nacional de la Mujer (CNM) nos muestran que, en 1995, el porcentaje de mujeres condenadas por delitos con estupefacientes era del 45,7 por ciento,²⁶ mientras que, en 2001, ascendía al 55,7 por ciento. La investigación encabezada por Daroqui muestra

“Lo más habitual era tener compañeras que vendían en su barrio (...) qué se yo (...) la 31, la 11-14, la de Saavedra, o sea todos barrios marginales que hay acá por Buenos Aires (...) y de esas tuve muchas compañeras que son mujeres que sostenían a la familia”.

Entrevista del autor con una mujer de 40 años.

que, en 2001, el 69,3 por ciento de las mujeres detenidas lo estaban por este tipo de delitos. Asimismo, el informe realizado por la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación en 2006 en dos unidades distintas muestra que, allí, los porcentajes alcanzaban el 65 por ciento y el 72 por ciento, respectivamente.²⁷ Cabe adelantar que en la unidad con mayor porcentaje había una mayor cantidad de mujeres extranjeras, circunstancia que abre interrogantes sobre los motivos de encarcelamiento de esta población en particular. Un artículo periodístico de fines de 2009 señalaba incluso que, según la información brindada por el SPF, habría unas 700 mujeres en cárceles federales detenidas por delitos con drogas, lo cual representaría el 80 por ciento del total de mujeres detenidas.²⁸

Según la Comisión Provincial por la Memoria, a septiembre de 2007, en la cárcel del SPB donde se alojaba al 88 por ciento de las mujeres con hijos, el 31 por ciento estaban detenidas por delitos con estupefacientes.²⁹ Su autora, Laurana Malacalza, señalaba tiempo después que el porcentaje de mujeres detenidas por estos delitos en el SPB estaría alrededor de un 40 por ciento.

En los últimos años, ha aumentado también el porcentaje de personas extranjeras detenidas en el ámbito del SPF. La investigación de Daroqui indica que, en 2001, la población extranjera alcanzaba el 14,94 por ciento, y el SNEEP 2004 lo ubica en un 14 por ciento. Los últimos datos muestran que la población extranjera estaría alrededor de un 20 por ciento.³⁰ En el SPB, la población extranjera sólo representa un 3 por ciento.

Respecto de la población extranjera en el SPF, corresponde mencionar que en los últimos años se observan ciertos cambios en su composición. La información disponible permite apreciar cómo, hacia principios de esta década, alrededor del 90 por ciento de los extranjeros eran de países americanos, la mayoría sudamericanos; en los últimos años, la cifra desciende al 80 por ciento, con un fuerte incremento de personas de los continentes europeo y asiático. En 2003, las personas detenidas de origen europeo representaban el 5,21 por ciento, mientras que, en 2008, llegaban al 13,21 por ciento; en tanto, las de origen asiático pasaron de un 1,86 por ciento a un 3,19 por ciento en los mismos años. Entre los europeos, cabe destacar la gran cantidad de personas de origen español, representando cerca del 40 por ciento de las oriundas de ese continente. Por otra parte, llama la atención el elevado porcentaje de personas de origen sudafricano, representando el 83 por ciento de los africanos.

También sobre la población extranjera el porcentaje de detenidos por delitos vinculados con drogas resulta superior al de la población en general. En los primeros años de esta década, los porcentajes se encontraban alrededor del 50 por ciento y, a partir de 2005, superan el 60 por ciento, habiendo alcanzado su techo en el año 2007 (68,46 por ciento).

El porcentaje de mujeres, dentro de la población extranjera, es superior al de ese mismo grupo dentro la población general y, a diferencia de ésta última, ha aumentado en los últimos años. Si bien las investigaciones del CNM mostraban que, en los años 1995 y 2001, las mujeres extranjeras condenadas superaban el 20 por ciento, otras fuentes de años siguientes colocan ese porcentaje alrededor del 15 por ciento. A partir de 2005, según los datos del SPF, vuelve a presentarse por encima del 20 por ciento, alcanzando su máximo en 2007 (23,22 por ciento).

Si bien no existe información que permita saber el delito exacto por el cual se encuentran detenidas las mujeres extranjeras, en la información que brinda el CNM de 1995 se puede observar que, de las 27 extranjeras condenadas, 24 (88 por ciento) lo estaban por delitos con estupefacientes. Un porcentaje similar (80 por ciento) señala el informe de la ONUDD del año 2008.³¹ Asimismo, el 72 por ciento señalado por la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación para 2006, en una unidad con mayor cantidad de mujeres extranjeras, permite confirmar esos valores. Incluso en una de las fuentes periodísticas citadas se menciona que, según un informe de la Asociación por los Derechos Civiles en Cárceles Federales, “el 87 por ciento de todas las mujeres detenidas de países limítrofes y del Perú está en prisión por delitos contra la ley de estupefacientes”.³²

Una discriminación de la población detenida en el SPF y en el SPB por edad se puede apreciar en la Tabla 2.³³

Las investigaciones del CNM muestran que, en el caso de las mujeres, aquellas detenidas por delitos de drogas suelen ser mayores que las detenidas por otro tipo de delito. Mientras las condenadas por delitos contra la propiedad están en un rango de edad entre los 18 a 34 años (casi la mitad entre 18 y 24), aquellas por delitos de drogas están entre los 25 y 44 años. Incluso en la investigación de 1995, el porcentaje de condenadas por la ley de estupefacientes en esta franja representaba el 56 por ciento y, en 2001, había ascendido al 63 por ciento.

La investigación de 1995 indicaba que la mayoría de las condenadas por estupefacientes estaban separadas o divorciadas (42 por ciento) y sin compañero (62 por ciento), aunque este último dato parece revertirse en la investigación de 2001. Por otra parte, ambas investigaciones señalan un mayor porcentaje de mujeres con hijos y de cantidad de hijos a cargo entre las condenadas por estupefacientes.

Nivel de escolaridad de los detenidos en el SPF y en el SPB en 2007. Véase Tabla 3.

Las investigaciones del CNM muestran, que en el caso de las mujeres condenadas por la ley de estupefacientes, la mayoría tenía el primario completo, seguidas por las que no habían terminado el secundario.

En cuanto a la situación laboral de las personas detenidas en 2007, en el SPF, el 63 por ciento de la población no tenía oficio o profesión, el 28 por ciento tenía algún oficio y sólo el 9 por ciento tenía alguna profesión. En el SPB, el 53 por ciento no tenía oficio o profesión, el 39 por ciento tenía oficio y el 8 por ciento tenía profesión.

En el SPF, los porcentajes entre población urbana y rural se repartían entre un 75 por ciento y un 25 por ciento; en tanto que, en el SPB, esos porcentajes eran del 96 por ciento y del 4 por ciento, respectivamente.

Tabla 2 - Edades de los detenidos en el SPF y SPB (2007)

	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más
SPF	1666	3664	2104	981	444	110
%	19%	41%	23%	11%	5%	1%
SPB	5617	8972	3446	1578	541	194
%	28%	43%	17%	8%	3%	1%

Fuente: SNEEP, SPF y Buenos Aires 2007

Tabla 3 - Escolaridad de los detenidos en el SPF y SPB (2007)

	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta
SPF	21%	37%	20%
SPB	23%	53%	13%

Fuente: SNEEP, SPF y Buenos Aires 2007

Tabla 4 - Situación laboral de los detenidos en el SPF y SPB (2007)

	Desocupados	Tiempo parcial	Tiempo completo
SPF	48%	29%	23%
SPB	51%	27%	22%

Fuente: SNEEP, SPF y Buenos Aires 2007

Respecto del consumo de estupefacientes dentro de las cárceles, si bien no existen relevamientos realizados que se conozcan públicamente, en el informe mencionado de la ONUDD³⁴ se hace referencia a una encuesta en la que el 80 por ciento de los que respondieron eran ex usuarios de drogas y el 5 por ciento dijo que se había inyectado. También señala que la población de usuarios inyectables podría ser mayor de lo que se percibe, aunque las autoridades señalan que sería escasa o nula.

Varias de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación mencionaron el uso de estupefacientes dentro de las cárceles, a veces ingresados por familiares presionados y, otras, por los propios agentes penitenciarios. Incluso, al indagar sobre este aspecto, surgió el tema de la utilización de tranquilizantes por parte de las propias autoridades penitenciarias, en especial en las cárceles de mujeres.

El SPF cuenta con Centros de Rehabilitación para Drogodependientes (CRD) en 5 de las 31 unidades, aunque funcionan con un régimen estricto y brindan un solo tipo de oferta (comunidad terapéutica). A fines de 2008 contaban con una población de 96 personas y una capacidad de 123,³⁵ pese a que existían 'listas de espera'.³⁶ En su informe anual 2008, se menciona que se tienen proyectados tres centros más y que se han implementado programas ambulatorios para aquellos que no son alcanzados por los CRD.³⁷

Actores menores del narcotráfico: algunas historias

Intentando ahondar en el perfil de las personas detenidas por delitos con estupefacientes más allá de los datos estadísticos, se puede advertir que, si bien la mayoría de éstas han participado en conductas vinculadas al tráfico de estupefacientes, lo hicieron como actores menores y llevadas por situaciones de vulnerabilidad, que en el caso de las mujeres aparecen acentuadas y, si son extranjeras, más aún.

Como señala Patricio Varela, "mayormente, las mujeres se encuentran recluidas por conductas relacionadas con el tráfico de estupefacientes (...) generalmente, desempeñan roles de poca importancia en la cadena del tráfico ilícito de drogas, ya que son las encargadas de entregar las sustancias a los consumidores, o bien quienes transportan el estupefaciente escondido en su cuerpo o disimulado entre sus pertenencias –'mulas'– asumiendo los papeles de mayor exposición, ya que son los eslabones visibles de la cadena y por ende con mayor riesgo de detección y aprehensión".³⁸

Las investigaciones del CNM, al discriminar el lugar de comisión del hecho o de detención de la mujer, permiten pensar que ellas se encuentran vinculadas a la comercialización interna y al tráfico transfronterizo en sus roles menores. En ambos estudios, las actividades de tráfico de estupefacientes aparecen como una alternativa económica motivada por su situación familiar, que las coloca en una especial situación de vulnerabilidad.

Durante la realización de esta investigación encontramos que, en muchos casos, se destacan situaciones de vulnerabilidad en las que las agencias del sistema penal sobreactúan en su rol de 'lucha contra el narcotráfico', vinculando a gente inocente o inventando procedimientos. Algunos ejemplos de los que tuvimos conocimiento:

- Una peruana de 29 años condenada a 7 años de cárcel pese a que siempre sostuvo su inocencia. La cocaína hallada en su casa pertenecía a su ex novio y ella persistió en que nunca tuvo conocimiento del hecho.
- Con base a una información suministrada por la DEA, la Dirección de Lucha contra la Droga de los Estados Unidos, dos peruanos fueron detenidos acusados de hacer parte de una organización de narcotraficantes. En ninguno de los dos casos se encontraron drogas en sus domicilios y uno de ellos terminó condenado a 6 años de prisión por tener un amigo dedicado a esa actividad ilegal.
- Un agente de viaje con experiencia de 30 años en el ramo está detenido desde hace 18 meses a la espera de juicio por haber vendido pasajes aéreos a una persona vinculada al tráfico de estupefacientes. En su domicilio nunca se encontró ninguna sustancia.
- Un ciudadano boliviano se vio involucrado en una causa penal a raíz de un vecino que comercializaba marihuana. Al momento de allanarse su casa, sólo se encontraron doce bolsas con hojas de coca, que, en total, pesaban 5,4 kilos y que, según él, "las utilizaba para preparar sahumeros, de costumbre boliviana y masticaba para las diabetes, para hacer té de coca". Pese a esas explicaciones y a que la ley argentina no considera un delito la tenencia de hojas de coca destinada al consumo, estuvo detenido algo más de un año.

Es también relevante el fenómeno de las 'mulas' o correos humanos de drogas. En declaraciones a la prensa, la diputada Marcela Rodríguez expresó que "el hecho de que más de la mitad de las mujeres detenidas en las cárceles del Ser-

“Si a mí un juez me hubiera dado la oportunidad a los 3 meses de estar presa de sentarme delante de él y escucharle, se hubiera dado cuenta que era ‘al pedo’ [inútil] quedarme presa (...) ¡viste! (...) era ‘al pedo’ (...)

E: Necesitabas una oportunidad...

¡Obviamente! Y así, como yo, hay mucha gente que la necesita (...) hay más una cuestión del consumo que los llevó hasta ahí, toda esa gente necesita la oportunidad”.

Mujer con un hijo adicto a la cocaína quien por, esa razón, terminó vendiendo estupefacientes y fue condenada a 4 años de cárcel.

vicio Penitenciario Federal hayan sido acusadas por tráfico de drogas significa que fueron usadas como mulas por las grandes organizaciones de narcotraficantes”.³⁹

Entre los casos que conocimos de correos humanos de drogas:

- El de una boliviana de 38 años que, para solventar los gastos de una operación que necesitaba su hija de 12 años, quien estaba perdiendo la audición, aceptó transportar droga hacia Europa desde Buenos Aires a cambio de 4.000 dólares estadounidenses. Una mujer se encargó de reclutarla en La Paz y la puso en contacto con un hombre del cual desconocía cualquier dato. Estaba en todo momento monitoreada y debía alojarse en los hoteles que se le señalaban. En el hotel, le acercaron las cápsulas con cocaína que debía ingerir y le dieron una inyección para los cólicos. Ante la negativa de ingerir las cápsulas, quien la monitoreaba le dijo “estás loca, de esto no se sale”, motivo por el cual tuvo que comprar en un supermercado una faja y plástico, donde se colocó las cápsulas. Finalmente, su monitor la acompañó en un taxi hasta el aeropuerto, donde la dejó para luego no volverlo a ver. Al detenerla en el control de preembarque de un vuelo cuyo destino era Madrid, se hallaron en la faja 83 cápsulas de cocaína y, dentro de su vagina, otra cápsula más que, en total, pesaban 952 gramos. Pese a que mucho de lo que dijo respecto de las personas que le habían entregado las cápsulas fue corroborado, y que la ley argentina permite reducir la pena ante este tipo de delaciones, una interpretación estricta por parte de los tribunales impidió su aplicación y esta mujer terminó condenada a 4 años y 6 meses de prisión.

- El caso de un boliviano de 28 años que, al retornar de ver a su padre enfermo en su país y empujado por sus necesidades económicas, aceptó el ofrecimiento de ingerir alrededor de diez cápsulas con cocaína que pesaban cerca de 100 gramos, a cambio de 200 dólares estadounidenses, para llevarlas hasta Buenos Aires. Al arribar a esta ciudad, sintió fuertes dolores estomacales, que lo llevaron a acudir a un sanatorio, donde recibió los tratamientos para terminar de evacuarlas. Pero como consecuencia de ello, resultó denunciado por el personal médico que lo atendió, pese al secreto profesional que debe regir en esos casos.

- El caso de una brasilera de 20 años que, para enfrentar sus necesidades económicas, transportó por vía aérea un kilo de cocaína en el interior de su cuerpo desde Sao Paulo hasta Buenos Aires, siendo ése su primer intento internacional. Si bien al momento de hacerlo no lo advirtió, repasando lo ocurrido cree que en el mismo vuelo había más personas que transportaban cocaína como ella, pero que no corrieron su misma suerte. Esta joven refiere que la mayoría de las personas que se dedican a este tipo de transportes lo hacen por necesidad y recuerda el caso de una persona que lo hacía para alimentar a sus hijos.

- Una mujer de 30 años a quien el hombre con el que estaba terminando una relación le presentó un amigo que, supuestamente, le iba a conseguir un trabajo en Brasil. Al llegar al aeropuerto, cuando el personal de seguridad encontró cocaína en un doble fondo de una de las valijas que llevaba, se dio cuenta de que había sido utilizada. Finalmente, terminó detenida 4 años (entre 1994 y 1998) de los casi 6 años de la condena.

Conclusión

La legislación penal en materia de estupefacientes en Argentina fue desarrollándose sin correlato con un problema de salud pública de envergadura, a excepción de la situación presentada en la última década.

Las leyes especiales sancionadas (la Ley 20.771 de 1974 y la Ley 23.737 de 1989 en vigencia) han generado el incremento de la actividad de aplicación de la ley por parte de las agencias penales, operando principalmente sobre los consumidores. A partir de la década del noventa, la ley ha recaído sobre los pequeños actores del tráfico de estupefacientes (pequeños vendedores o pequeños transportistas transfronterizos), generando que un tercio de las personas detenidas en cárceles federales estén ahí por esta clase de delitos. Estas proporciones se duplican en el caso de las mujeres y extranjeros, siendo mayor cuando ambas condiciones se combinan.

Así, la aplicación de la ley de estupefacientes recae principalmente sobre los actores menores y más fáciles de capturar, y aparece vinculada al incremento de los encarcelamientos de dos poblaciones en situación de vulnerabilidad en particular: mujeres y extranjeros.

En la medida en que la actividad de interdicción siga cayendo sobre este tipo de actores, sólo va a lograr éxitos momentáneos, sin contribuir verdaderamente a la contención del tráfico de estupefacientes. Además, al producir el encarcelamiento de personas en situación de vulnerabilidad por diferentes condiciones (pobreza, género, nacionalidad) se agrava la situación en la que ya se encontraban.

Notas

- 1 Touzé, G. (2006). Evolución del 'problema droga' en la Argentina. En Touzé, G. (org.). *Saberes y prácticas sobre drogas: el caso de la pasta base de cocaína* (pp. 47-76). Buenos Aires, Argentina: Intercambios Asociación Civil-Federación Internacional de Universidades Católicas.
- 2 Argentina aprobó la Convención Única de Estupefacientes mediante el Decreto ley N° 7672/63, ratificado por la Ley 16.478 de 1964.
- 3 No sólo establecía la no punición de la tenencia para consumo, sino que establecía atenuantes para aquellas conductas de tráfico desarrolladas por actores menores.
- 4 Como la delación a cambio de reducir o eximir la pena, entre otras.
- 5 Actualmente, se denomina Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRO-NAR).
- 6 Los delitos de la ley de estupefacientes son federales. Sin embargo, a partir de la reforma conocida como 'desfederalización' (2005), se permitió a las provincias la persecución de ciertos delitos (actividades de consumo y venta directa a los consumidores). Esta posibilidad sólo la hizo efectiva la provincia de Buenos Aires a fines de 2005.
- 7 Con este término se denomina a los juzgados de la Ciudad de Buenos Aires, territorio que antes de la reforma constitucional de 1995 era nacional.
- 8 Como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria, el Centro de Estudios sobre Política Criminal y Derechos Humanos (CEPOC) y Unidos por la Justicia Asociación Civil, entre otros.
- 9 Dentro de éstos, se puede mencionar al Grupo de Mujeres Argentinas y su Proyecto Intrapostmuros (www.proyintrapostmuros.com.ar), la ONG Rompiendo Muros (ong.rompiendomuros@gmail.com) y la Asociación Civil Familiares de Detenidos en Cárceles Federales, sólo para mencionar algunos.
- 10 SNEEP (2008). Informe Anual 2007, p. 3.
- 11 International Center for Prison Studies, King's College London (en www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpbcountry.php?country=212; última consulta: octubre de 2009). Similares tendencias, aunque no siempre con idénticos datos, muestra el SNEEP (Informe Anual 2007, p. 2, con mención del King's College London), con una tasa de 134,61 (a 31 de diciembre de 2007); y el informe realizado por el ILANUD, donde –entre otras– se mencionan las siguientes tasas: 1992, 63; 2001, 126; 2005, 164; 2007, no disponible.
- 12 Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (2009). Informe Anual 2009. El sistema de la crueldad IV, p. 28. La Plata, Argentina (en www.comisionporlamemoria.org/comite/informes/webinforme09.pdf; última consulta: marzo de 2010).
- 13 Daroqui, A. (et. al.) (2006). *Voces del encierro: mujeres y jóvenes encarceladas en la Argentina una investigación socio-jurídica*, p. 68. Buenos Aires, Argentina: Omar Favale Ediciones Jurídicas.
- 14 Allí se señala que, en febrero de 2008, "la infracción por este tipo de delitos representaba el 31,70 por ciento del total de los detenidos" (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-ONUDD, 2008). Evaluación y Recomendaciones para el perfeccionamiento de los programas de prevención y atención al uso de drogas y del VIH que se implementan actualmente en los establecimientos del Servicio Penitenciario Federal. Informe de la misión de la ONUDD. 21-25 de julio de 2008 (en www.spf.gov.ar/pdf/informe_onudd.pdf, última consulta: noviembre de 2009).
- 15 Véase la nota 6.
- 16 En el régimen procesal federal, la libertad durante el proceso dependía, hasta hace poco, principalmente de la escala penal del delito, impidiéndola para los delitos cuyo mínimo fuera superior a los 3 años de prisión. En los últimos años, el avance de ciertos criterios jurisprudenciales que dan mayor peso a otros criterios (peligro de fuga, entorpecimiento de la investigación) han permitido ampliar los supuestos de libertad durante el proceso, incluso en aquellos delitos con mínimos superiores a 3 años de prisión, aunque no siempre con aplicación uniforme.
- 17 La condena condicional ('sursis') suspende la aplicación de la pena durante un tiempo a condición de que no se cometa un nuevo delito.
- 18 CNM. Investigación sobre la población penal femenina alojada en el servicio penitenciario federal 1995.
- 19 www.spf.gov.ar/sintesis_semanal/sintesis_semanal_femenina_05-03-10.pdf; última consulta: marzo de 2010.
- 20 www.spb.gba.gov.ar/index.php?option=com_ponygallery&Itemid=28&func=viewcategory&catid=1; última consulta, febrero de 2010.
- 21 Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (2007). *Mujeres que residen junto a sus hijos en los lugares de detención de la provincia de Buenos Aires*, p. 2. En: www.comisionporlamemoria.org/comite/mujeres/05.pdf; última consulta: marzo de 2010.
- 22 Los datos hasta 2000 son del CNM 2001; el dato de 2004 es del SNEEP SPF 2004. Ambos se elaboraron con información brindada por el SPF; los restantes fueron extraídos de la página web del SPF.
- 23 Una tendencia casi idéntica, entre los años 1990 y 2006, se presenta en el informe realizado por la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación (2007). Informe Semestral, julio-diciembre de 2006, pp. 35-6. Buenos Aires, Argentina: Ministerio Público de la Defensa.
- 24 SNEEP (2008). Buenos Aires 2007, p. 2.
- 25 Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (2009). Op. cit., p. 18, nota 47.
- 26 Incluso se indica que el porcentaje de hombres condenado por la Ley 23.737 representaba sólo el 4 por ciento.
- 27 Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación (2007). Op. cit., pp. 45 y 72.
- 28 Diario Página 12 (29 de noviembre de 2009). Las perejilas. Buenos Aires, Argentina.
- 29 Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (2007). Op. cit.
- 30 El SNEEP (SPF 2007) indica un 22 por ciento y el informe anual SPF 2008 un 21 por ciento.
- 31 ONUDD (2008). Op. cit., punto 25.
- 32 Según ese mismo estudio, "en esta situación está el 97 por ciento de las presas bolivianas, el 81,4 por ciento de las peruanas, el 76,3 por ciento de las paraguayas, el 80 por ciento de las brasileñas, el 70 por ciento de las uruguayas y el 50 por ciento de las chilenas".
- 33 SNEEP (2008). SPF 2007. Op. cit., p. 6 y p. 2, respectivamente.
- 34 ONUDD (2008). Op. cit., punto 59.
- 35 Información disponible a 31 de diciembre de 2008: www.spf.gov.ar/sintesis_2008/sintesis_semanal_femenino_31-12-08.pdf; última consulta en abril de 2010.
- 36 ONUDD (2008). Op. cit., punto 83.
- 37 SPF (2009). Op. cit., pp. 42-4. También se menciona en el informe de la ONUDD citando el diseño de estos programas, punto 87.
- 38 Varela, P. (2009). *Madres, niños y cárcel*. En *Mujeres Privadas de libertad*, pp. 69-95. Defensoría General de la Nación-UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- 39 Diario La Nación (22 de junio de 2008). Hay más mujeres que cometen delitos. Buenos Aires, Argentina.