

Legislación sobre drogas: de la letra escrita a su aplicación

Distintos países de la región han presentado modificaciones en sus plexos normativos vinculados al fenómeno de las drogas, principalmente en sus normas penales. En una rápida enumeración se pueden mencionar los casos de Chile (2005), Argentina (2005), Brasil (2006), México (2009) y Colombia (2009).

Estos cambios en la redacción de las normas han tenido aspectos positivos y negativos. Si bien se registra cierta tendencia a hacer retroceder el derecho penal en relación a los consumidores y reconocerles mayores derechos, o a discriminar niveles dentro de las actividades de tráfico, no siempre los límites son tan claros; incluso, a veces se suaviza el tratamiento de ciertos aspectos a cambio del endurecimiento de otros. Así, las agencias encargadas de su aplicación tienen amplios márgenes de interpretación, a veces permitiendo la arbitrariedad. La consecuencia sigue siendo la misma, la criminalización de los actores menores (consumidores, adictos realizando actividades de tráfico, pequeños traficantes, “mulas”), muchas veces en situación de vulnerabilidad, a veces múltiple.

Esta experiencia debe llevarnos a mirar más allá de las leyes, sin dejar de perseguir cambios en ellas. Es necesario prestar mayor atención a las prácti-

cas en la aplicación de la ley, ya que muchas veces es en esta instancia donde se definen los alcances de aquello que está expresado en su letra.

La experiencia argentina en este sentido muestra que, luego de la sanción de la Ley 23.737 (1989), el incremento de su aplicación aparece directamente vinculado a la actuación de las fuerzas policiales, concentrándose principalmente en la persecución de consumidores. Ello parece haberse confirmado en la provincia de Buenos Aires con la última reforma (2005), conocida públicamente como “desfederalización”, en algún punto similar a la producida en México y conocida como “narcomenudeo”.

Pese a ello, muchos tribunales (aunque no todos) han puesto límites al desarrollo de esas persecuciones, al adoptar distintos criterios desinclinando sobre las conductas de los consumidores. Esto se vio confirmado últimamente con el fallo “Arriola” (2009) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucional el artículo que reprime la tenencia de estupefacientes para consumo personal, en la medida que no afecte a terceras personas.

Sin embargo, pese a aquellos criterios desinclinantes de los jueces, las prácticas policiales no han cambiado sustancialmente y siguen iniciándose causas contra consumidores. Así, la política criminal del Estado Argentino en este tema no tiene una dirección clara. Este tipo de fenómenos muestra la importancia de las prácticas. Por supuesto que no es lo mismo tener una u otra redacción de las leyes, pero es necesario mirar los fenómenos jurídicos más allá de las letras de las leyes, como en general se acostumbra en las facultades de Derecho, y entenderlos como parte de una conjunción entre la letra y las prácticas, entre “deber ser” y “ser”.

Las ponencias presentadas en este apartado pretenden realizar un aporte en este sentido. En ellas no sólo se podrán encontrar reflexiones sobre la necesidad de reformular los textos legales hacia redacciones más respetuosas de derechos, sino que se podrá reconocer, sobre todo en aquellos operadores del sistema penal, la inquietud sobre lo que ocurre a la hora de su aplicación. Esperamos que sirva para avanzar hacia una política de drogas más humanitaria.

Alejandro Corda

Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Es integrante del equipo de Investigación de Intercambios Asociación Civil y del Proyecto UBACyT S044, “Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Necesidad de actualizar y reformular la legislación sobre drogas

Horacio R. Cattani

Abogado. Licenciado en Criminología y Criminalística por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y especialista en Derecho Penal y Ciencias Penales por la Universidad del Salvador. Es juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Ciudad de Buenos Aires. También, profesor de Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología en las facultades de Derecho y de Psicología de la UBA, y profesor del Posgrado en Problemática de Uso Indevido de Drogas de la misma universidad. Hasta 1996, fue director de la Carrera de Posgrado de Problemáticas Sociales Infanto-Juveniles de la UBA. Es integrante del Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, que al momento de esta presentación dependía del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y fue transferido a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación en octubre de 2009.

Se trata de movimientos cíclicos y recurrentes en nuestro continente, siempre por influencia de la legislación norteamericana y de sus estrategias de incidencia directa, a través de relaciones bilaterales e indirectas por medio del sistema internacional de fiscalización y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). También hay que advertir que, a diferencia de los casos anteriores, en la actualidad estas reformas, que ya podríamos llamar contrarreformas, se originan en las más importantes ONGs que se ocupan de las políticas de drogas con fuertes críticas a la “guerra contra las drogas” por su ineficacia, pero además por la violación a los derechos humanos que ésta supone.

En esta breve intervención trataremos de describir las reformas cíclicas propuestas por Estados Unidos, las características de la contrarreforma y, por último, la posibilidad de receptarla en nuestro país.

La guerra contra las drogas de Richard Nixon

Una primera ola de reformas siguió a la declaración de “guerra a las drogas” de Richard Nixon en la década de 1970. Bajo la influencia de la guerra fría,

las acciones se plantearon en el marco de la lucha contra el “comunismo”. En lo interno se reestructuraron los órganos administrativos de control y, en lo exterior, Estados Unidos logró una reforma a la Convención Única sobre Estupefacientes, de 1961, y el Protocolo de Enmiendas, de 1972.

Se estimularon cambios legales en todo el continente, pero donde más claramente se logró una recepción acorde con la declaración de guerra fue en la Argentina. En las postrimerías del segundo gobierno del general Perón y en el contexto de leyes “antisubversivas” se dicta la Ley N° 20.771 (1974). En el mensaje del Poder Ejecutivo mediante el que se remitió el proyecto de ley, se expresó en forma muy clara cuál se consideraba el bien jurídico a tutelar. Se dice allí que el control penal de las drogas era necesario para tutelar la seguridad nacional y la “defensa nacional”, agregando que “el tráfico ilegal de estupefacientes debe ser perseguido y reprimido hasta la aniquilación”.

Obviamente, la ley imponía penas muy elevadas que no incluían la pena de muerte en ningún supuesto, pero se realizaban ejecuciones extrajudiciales sobre consumidores de drogas con el pretexto de la supuesta identificación con la guerrilla; en un primer momento por escuadrones de la muerte de la “Triple A” y luego del 24 de marzo de 1976, por obra del terrorismo de Estado.

En el resto del continente merecen mencionarse la Operación Cóndor en México (1975-1978), que fue el primer ensayo en América de una estrategia antidrogas dirigida por militares. Luego seguiría Colombia, con la Operación Fulminante (1978-1980), centrada en la destrucción de cultivos de marihuana en la Guajira, durante la administración del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), quien declaró que la economía de la droga significaba “una amenaza para la seguridad nacional”.

La guerra contra las drogas de Ronald Reagan

Una segunda declaración de guerra corresponde a Ronald Reagan en la década de 1980 y esta sí se traduce rápidamente en modificaciones a la legislación interna estadounidense, en cambios en la legislación internacional y en acciones concretas de tipo militar. Aunque las fuerzas armadas estadounidenses eran bastante renuentes para incorporarse en la lucha contra el tráfico de drogas, el contexto cambió con la implosión de la URSS en 1989 y el fin de la guerra fría. Señalamos, a continuación, los hitos de la segunda ola de reformas de las legislaciones nacionales:

└ Por la Ley Posse Comitatus, de 1878, las fuerzas armadas estadounidenses no podían ser utilizadas en labores destinadas a la aplicación de la ley civil. La Ley 92, de 1986, modificó esa norma autorizando la participación de las fuerzas armadas en el combate antidrogas.

└ En abril de 1986, Reagan firmó la Directiva Presidencial N° 221, que declaraba que las drogas constituían una amenaza letal a la seguridad nacional. De allí se pasó rápidamente a la acción.

V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

- └ Tres meses después se llevó a cabo la operación “Blast Furnace” (Altos Hornos) sobre Bolivia. Intervino la Brigada de Infantería N° 193, con asiento en Panamá con seis helicópteros Black Hawks.
- └ Tres años después se produjo la invasión a Panamá en el marco de la operación “Just Cause”, se depuso a Manuel Noriega y se lo llevó a EE. UU. para juzgarlo como narcotraficante. Este caso sigue siendo demostrativo de la vinculación de la lucha antidrogas con la lucha anticomunista. Noriega había estado a sueldo de la CIA, pero también prestaba servicios al ejército nicaragüense.

Con la caída de la Unión Soviética, el rol de los militares cambió. Quien supo captar los cambios con agudeza fue el general George A. Joulwan, jefe del Comando Sur: convencido de la necesidad de proteger los intereses de la burocracia militar –afectados por el fin de la amenaza soviética, con la consiguiente reducción de fondos– dedicó sus energías a las llamadas “nuevas amenazas”, entre las que se incluyó la guerra antidrogas. Los sucesivos jefes fueron asegurando mayores medios y mayor equipamiento, sin restricciones presupuestarias.

Desde lo jurídico se impulsó lo que fue la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, y a través de la CICAD, de la OEA, se incidió en una nueva ola de reformas legales, que nuestro país concretó en 1989 a través de la Ley 23.737. Aquí se pretende la inclusión de figuras penales relacionadas con el tráfico de “precursores y químicos esenciales”, y el “blanqueo de capitales”, además de reformas procesales como la inclusión del “delator”, el “agente encubierto”, el “decomiso”, etcétera.

La guerra contra las drogas y las “leyes de derribo”

Buena prueba de que la “guerra contra las drogas” dejó de ser una metáfora, está en las llamadas “leyes de derribo”. Se trata de normas que habilitan el “tiro de destrucción” contra cualquier aeronave que ingrese al territorio nacional y que no acate las instrucciones impartidas por autoridades militares. Hay antecedentes de legislación de este tenor en Colombia, Perú y Brasil. En 2001, la Fuerza Aérea de Perú abrió fuego por error contra un avión que transportaba misioneros de una iglesia evangélica norteamericana. En 2008, los diputados argentinos Eugenio Burzaco y Francisco de Narváez presentaron un proyecto de modificación del artículo 24 del Código Aduanero, cuyo último párrafo establece: “Agotados todos los medios coercitivos legalmente previstos en la normativa nacional e internacional, la aeronave será clasificada como hostil, quedando sujeta a medidas de destrucción o derribo, en los casos de los incisos arriba mencionados y únicamente luego de la autorización del Presidente de la República o la autoridad por él delegada en el Jefe de Estado Mayor General y subsidiariamente en el Subjefe de Estado Mayor

General o el Comandante de Operaciones Aéreas de la Fuerza Aérea Argentina” (Trámite Parlamentario 124 del 17 de septiembre de 2008).

La contrarreforma

Con motivo de la evaluación de lo obrado durante los últimos diez años por el Sistema de Naciones Unidas a partir de la UNGASS de 1998, un buen número de ONGs, la mayoría representada en esta Conferencia, realizó una gran movilización bajo la idea fuerza de que no sólo la guerra contra las drogas había fracasado, sino que además había producido “graves daños colaterales”. Entre ellos, que en materia de atención de los consumidores problemáticos se insistiera en la tolerancia cero y en el abstencionismo absoluto, por contraposición a las técnicas de reducción de riesgos o daños, que contemplaban mejor los derechos y necesidades de los consumidores.

En lo jurídico, esta “contrarreforma” supuso el impulso de la reforma de las legislaciones locales respecto de la desincriminación de la posesión para consumo personal, con la finalidad de poder abordar a los consumidores problemáticos como tales y no como delincuentes.

La legislación argentina y la punición de la posesión de estupefacientes para el propio consumo

Nuestra legislación nacional no se remonta a la sanción del Código Penal de 1921, sino a las reformas de los años 1924 y 1926 que, sucesivamente, incorporaron a la legislación penal el tráfico de estupefacientes (Ley 11.309) y el castigo de la posesión de estupefacientes para el propio consumo (1926). Como hemos explicado en otro trabajo, ninguna de estas leyes respondieron a necesidades reales, sino que constituyeron disposiciones simbólicas para la persecución de extranjeros, a quienes se les acusaba de todos los “males nacionales”. La prohibición de la tenencia, aunque fuera para el propio consumo, persistió durante 42 años, en cuyo transcurso fue respaldada por fallos plenarios de la Cámara del Crimen de la Capital Federal: “González”, del 17 de octubre de 1930 y “Asunción Terán de Ibarra” de 1966. En 1968 se dictó el Decreto-Ley 17.567/68, que reformaba integralmente el Código Penal e incluía las disposiciones relacionadas con los estupefacientes y desincriminaba la llamada “dosis personal”. Resulta paradójico que bajo la dictadura del general Onganía, se haya obtenido esta legislación liberal, que sólo persistió durante un quinquenio, hasta que el restablecimiento de la democracia en 1973 la derogó y se volvió a la legislación de 1924 y 1926.

Mientras las reformas incluían modificaciones al Código Penal y no se legislaba a través de leyes especiales, como sucederá después, se fueron incorporando nuevas figuras dentro de las escalas punitivas de aquél y en el ámbito de los delitos contra la seguridad común, con lo que se respondía, de alguna manera, al espíritu de la Convención Única sobre Estupefacientes, de estructurar un

sistema administrativo de regulación sin colocar todavía el derecho penal a la vanguardia. Como ya dijimos, la Ley 20.771, dictada bajo el gobierno constitucional, recoge el espíritu de la guerra declarada por Nixon, la que resultaba funcional para la construcción necesaria del estereotipo droga-guerrilla. Las únicas sustancias que se consumían aquí para esa época eran la marihuana, los productos de farmacia y, esporádicamente, el LSD.²⁵ No estaba generalizada la cocaína, ya que el *boom* de esta sustancia en nuestro continente corresponde a principio de la década de 1980, ni la heroína.

En el período 1976-1983, se consolidó una estrategia que iba a marcar fuertemente nuestra “lucha contra el narcotráfico”: perseguir al consumidor, a quién se identificaba con lo contestatario, disoluto y rebelde, y dar refugio a funcionarios militares del gobierno de García Meza, so pretexto de su rol en la lucha contra la “subversión comunista”. El control de la oferta se concentró en limitar la producción de materias primas, especialmente del cáñamo con fines industriales. Ni siquiera se intentó una regulación coherente del mercado farmacéutico.

Con el restablecimiento definitivo de la democracia, en 1983, y habiéndose centrado toda la política criminal en la punición del consumidor, entre otras razones por la ausencia de un verdadero problema sanitario relacionado con las drogas de abuso, la Corte Suprema dictó en 1986, por mayoría, los fallos “Bazterrica” y “Capalbo”, en los que se disponía que es inconstitucional penar la tenencia de estupefacientes destinada al consumo personal. Resulta trágico que, cuando Argentina logró salir del terrorismo de Estado, iniciar el enjuiciamiento de sus responsables y readaptar sus instituciones al Estado de Derecho, EE. UU. inició la guerra contra las drogas y las consideró un problema de seguridad nacional, lo que, como dijimos, persiste hasta el presente.

Resistencias a la incriminación

Nada se logró con los proyectos legislativos, pero se fue avanzando lentamente con la sentencia de diversos tribunales de la Capital Federal y del resto del país. El estereotipo de que sin consumidores no habría traficantes y que hay que dirigir la represión contra ambos “pues se complementan y viven en la simbiosis lamentable del hábito vicioso y del negocio clandestino” como enunció en 1942 el médico positivista Nerio Rojas, se mantiene hasta hoy remozado por los avances en las neurociencias.

El desarrollo de las llamadas “medidas de seguridad”, desde el derecho penal y la intervención de estos tribunales y no los de familia, que se ocupan de las cuestiones de salud mental, han legitimado las resistencias a la desincriminación penal de la figura, porque caería así la posibilidad de los jueces federales de imponer tratamientos. Si a esto se suma la falta de regulación efectiva de las ofertas de asistencia se completa un cuadro de doble victimización de los consumidores.

Aportes para una nueva política de drogas

La disciplinarización del sector salud por una ley de estupefacientes, imbuida del espíritu de “guerra al flagelo”, ha provocado que se constituyan en una extensión del aparato judicial penal, lo que es particularmente lesivo en materias tales como el secreto profesional, el resguardo de la documentación clínica, etcétera. Desde nuestra perspectiva, las políticas públicas deben ser previstas con la participación de todos los actores, incluso los propios consumidores, y abarcar la complejidad del problema sin reducirlo a la cuestión penal. Debe reformarse la legislación penal pero también deben desarrollarse las acciones que permitan considerar al consumidor de drogas como un sujeto de derecho.

Buenos Aires, 26 de agosto de 2008.

Jurisprudencia en materia de penalización de la tenencia de estupefacientes

Graciela Giannettasio

Abogada, especialista en Derecho Administrativo por la Universidad de Buenos Aires y en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Salamanca. Fue directora general de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, ministra de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y vicegobernadora de la provincia de Buenos Aires. Desde 2007 es diputada nacional por la misma provincia y hasta 2009 presidió la Comisión de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico. Al momento de la presente exposición desempeñaba ambos cargos.

Mi idea es hacer una rápida revisión de la jurisprudencia y de cómo ésta va acusando al Poder Legislativo en su falta de actualización respecto de la norma vigente. Quisiera hacer algún comentario con respecto a un tema de actualidad que se refiere a las muertes ocurridas en General Rodríguez,¹ que tiene que ver con drogas sintéticas, falsificación de documentos, precursores y la posibilidad de su utilización en el paco. Mi especialidad es el Derecho Administrativo y quisiera recordar que está en las competencias de los órganos administrativos ejercer el poder de policía en el proceso que comienza con la habilitación de farmacias o droguerías y termina con la exportación de determinados medicamentos o precursores. Tanto en el Ministerio de Salud como en el Ministerio de Economía existe un poder de policía que permitiría en este momento saber perfectamente qué pasa, teniendo en cuenta que conforme nos surge de la investigación pública, era intención de los fallecidos la constitución de una red de droguerías, lo que permitiría el licuado de cantidades de efedrina y una comercialización más sencilla en el mercado.

¹ N. del E: Se refiere al caso que en agosto de 2008 tomó durante varias semanas las páginas principales de los diarios y que se inició con la aparición de tres personas muertas en la localidad de General Rodríguez, provincia de Buenos Aires. A partir de allí salió a la luz una red de falsificación de medicamentos y venta de precursores químicos necesarios para la fabricación de drogas ilegales.

Con esto quiero decir que las normas resuelven, a veces a través de tipos o prohibiciones específicas, que determinados precursores puedan venderse de determinada manera y a determinadas personas, o puedan no venderse ni exportarse. La norma puede fijar eso y puede fijar tipos penales para la violación. Hoy tenemos órganos con competencia administrativa que puede ser ejercida. Visualicemos que a veces lo cotidiano puede resolver problemas más graves; y esto no está instalado en el colectivo como algo que el Estado debía, debe y tiene que procurar en el futuro.

Si analizamos la jurisprudencia de la Corte y de algunas cámaras criminales, nacionales, federales y de casación de la provincia de Buenos Aires, vamos a ver que sus fallos o resoluciones tuvieron que ver con el momento político que se vivía, y con la legislación que acompañaba a esa idea. Encontramos, en 1968, la Ley 17.567² y fallos a su medida que tienen que ver con la idea que introduce el párrafo tercero del artículo 204 del Código Penal que dice que “tiene que estar autorizado quien tuviere en su poder cantidades que excedan o correspondan a uso personal”. Pero después, la norma se encarga especialmente del uso indebido de sustancias psicotrópicas que hayan realizado las partes, que podrán ser declaradas culpables o sancionadas penalmente, siendo el elemento fundamental la protección de la salud física y moral. Avanzamos un poco en el tiempo y vamos a encontrar que, en 1974, la Ley 20.771 señala como necesario el control penal de la droga para tutelar la seguridad nacional y la defensa nacional. El tráfico ilegal de estupefacientes debe ser perseguido hasta su aniquilación. Y decía, concretamente, “será reprimido con prisión de 1 a 6 años y multas de \$ 100 pesos a \$ 5.000 quien tuviera en su poder estupefacientes, aunque estuvieran destinados al uso personal”. Tenemos un fallo, íntimamente vinculado con este concepto, que es el que habla de la relación de consumo con estupefacientes, delincuencia y subversión. Es el fallo “Colavini”, y marca concretamente un tiempo político de la Argentina y una manera de incriminar los actos privados.

Luego, en 1986, recién recuperada la democracia, tenemos un fallo también de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el fallo “Bazterrica”, que distingue entre moral pública y moral privada, y establece que hay una violación del artículo 19 de la Constitución Nacional³ toda vez que estos actos privados ni ofenden la moral pública ni significan agravio para la salud de terceros. Esta sería la fundamentación en virtud de la cual estos actos quedan excluidos del ámbito de los magistrados.

² N. del E.: La Ley 17.567 sancionaba al que, sin estar autorizado, tuviera en su poder sustancias estupefacientes en cantidades que excedan las que corresponden a un uso personal.

³ N. del E.: El artículo 19 dice: “Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

La Convención de Viena, de diciembre de 1988, fomenta la cooperación internacional para la lucha contra el narcotráfico. El artículo tercero dice: “a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales y ordenamientos jurídicos, cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometa intencionalmente la posesión, adquisición, cultivo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y su enmienda de 1972”.

Como consecuencia de esta Convención tenemos en 1978 el fallo “Montalvo”, que tipifica nuevamente por la protección del orden y de la moral pública, y que dice brevemente, “entre las acciones que ofenden el orden, la moral, y la salud pública se encuentra sin duda la tenencia de estupefacientes para uso personal”.

En este breve recorrido hemos visto la protección de la salud para terceros, la protección de la moral pública, la protección del orden y la moral pública, y cuando andemos un poco vamos a ver los delitos de peligro abstracto, que fue como se construyó la necesidad de mantener en un marco jurídico típico de Derecho Penal el consumo personal. En 1989 tenemos la Ley 23.737 que en su artículo 14 señala “será reprimido con prisión de 1 a 6 años y multa de 300 a 3.000 australes el que tuviera en su poder estupefacientes”. Acá se incorporan medidas de seguridad, curativas y educativas que se encuentran dirigidas a usuarios de estupefacientes considerados como peligrosos para sí mismos y para la sociedad.

Tenemos un fallo que continúa con la jurisprudencia asentada en “Montalvo”, que nos habla de las acciones que ofenden el orden, la moral y la salud pública, y entre ellas tipifica la tenencia de estupefacientes para uso personal. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, en la sala IV, utiliza la construcción de “delito de peligro abstracto”. Dice que el delito de tenencia de estupefacientes para el consumo personal es de peligro abstracto, de manera que la sola tenencia ya presupone peligro para el bien jurídico y no cabe en este caso invocar la reserva del artículo 19 de la Constitución Nacional.

En ese tiempo, la sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional continúa con la afectación de la salud pública como razón para incriminar el consumo personal. Y tenemos, en la misma dirección pero invocando el peligro abstracto, la Cámara de Casación Penal. Rompe esta rutina el tribunal oral en lo Criminal Federal de Mar del Plata, fallo “Goitino”, volviendo a la no afectación de terceros como materia que impide la incriminación de la tenencia para el uso personal. Lo mismo hace el tribunal oral de San Martín y en la misma dirección encontramos nuevamente fallos del Tribunal Federal de Mar del Plata y de la Cámara Nacional de Casación Penal. Ésta, en 2003, produce una revisión de un sobreseimiento otorgado, y lo hace en función a la moral y a la salud pública. Señala, como argumento, que “dado que se trata de un delito de peligro abstracto, cualquier actividad relacionada al consumo pone en peligro la salud pública y hasta la supervivencia de la nación”.

Luego, tenemos en Mar del Plata otro fallo donde nuevamente aparecen los argumentos por la inconstitucionalidad del artículo 14 y hay una invocación concreta a los artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Llegando al 2006, empezamos a encontrar en la misma dirección originaria, es decir “Bazterrica”, fallos en Lomas de Zamora por la no afectación de la salud pública. Lo vemos también en la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal donde hay nuevamente una invocación al artículo 19 de la Constitución Nacional, al 75 inciso 22, por la incorporación de los pactos internacionales, y se da el sobreseimiento del que por entonces estaba imputado. En el mismo sentido lo hacen las salas I y III, y encontramos en esa dirección pronunciamientos de la Cámara de Apelaciones y Garantías en lo Penal de San Isidro y, más recientemente, en el Tribunal de Casación Penal de Buenos Aires.

En esta apretada revisión legislativa, lo que pretendo es disparar al auditorio las dudas que se presentan respecto de cuáles son las conductas adoptadas desde el punto de vista legislativo. Ciertamente, hay un concepto errático y no he visto que el criterio tenga una sola direccionalidad. Esto quiere decir que la norma tiene que fijar el tipo concreto o no tratar el tema, o tratarlo fijando límites que sean claros y no arbitrarios. Hay una cuestión pendiente que implica que diversos ciudadanos, según sea la jurisdicción o el tribunal que les toque, puedan encontrar distintas respuestas o, lo que podría ser peor, que un mismo ciudadano pueda encontrar distintas respuestas si recorre distintas jurisdicciones en su vida.

Esto quiere decir que debemos resolverlo legislativamente. La manera de resolverlo legislativamente es escucharnos, primero, plantear en un plenario qué estamos pensando como jueces y camaristas, primero en el orden nacional y federal, y luego también en las provincias. Necesitamos encontrar un texto que sea claro y que, teniendo en cuenta cuáles son nuestros compromisos nacionales e internacionales, deje de una vez para siempre a salvo este tema.

Buenos Aires, 26 de agosto de 2008.

Política legislativa y política criminal: colisiones técnico-políticas en el escenario actual

Mónica Cuñarro

Abogada. Licenciada en Administración de Justicia con especialización en Derecho Penal por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magistrada fiscal, en uso de licencia, fiscalía en lo Criminal de Instrucción N° 16. Coordinadora del Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, transferido a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación en octubre de 2009. Es profesora adjunta regular por concurso en la UBA y se ha desempeñado en diversas actividades docentes relacionadas con el Derecho Penal y la Criminología en distintas universidades nacionales. Fue profesora adjunta de la Facultad de Psicología de la UBA y profesora de posgrado del Instituto Superior de Estudios para la Justicia. Ha dictado conferencias tanto en el ámbito nacional como internacional.

Circunstancialmente, estoy a cargo de la coordinación ejecutiva de un comité científico, el cual se encuentra dentro de la esfera del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Está conformado por profesores concursados y de materias específicamente relacionadas con el tema de drogas, no sólo desde el punto de vista legislativo sino también interdisciplinario. Nuestra labor incluye las tareas clásicas de cualquier comité científico, como la de producir informes y realizar estudios para analizar la cuestión en profundidad.

Yo soy fiscal, pero mi especialidad dentro del ámbito académico de la universidad es la criminología, la política criminal y, sobre todo, los trabajos de campo. En 1986, realicé el primer trabajo de campo de “Oferta y demandas de drogas” para la Procuración General de la Nación, y recientemente realicé el segundo.

Los números y cifras que a continuación voy a dar a conocer pueden gustar o no gustar, pero son los que surgen inequívocamente de la realidad.

En la actualidad, una persona privada de su libertad en la cárcel por una tenencia simple (artículo 14 inciso 2) o por pequeño comercio implica un costo de cinco mil pesos a la ciudadanía por mes. Más del ochenta por ciento de los casos traídos a la Justicia son casos de flagrancia, es decir que se trata

de personas interceptadas en la vía pública, de lo cual se infiere lógicamente que ninguna de las fuerzas federales trabaja en las tareas de inteligencia para llegar a los estratos medios y altos de las organizaciones delictivas. Esto demuestra la urgente necesidad de instruir y capacitar a las fuerzas de seguridad en el desarrollo de tareas de inteligencia.

Por otra parte, se advierte que la legislación vigente es un obstáculo, ya que posee problemas técnicos graves. Los abogados, al trabajar con las normas, debemos adecuarnos a determinados requisitos que las mismas nos imponen. Como la normativa que está vigente es una combinación, un parche, un calco completo de las convenciones internacionales, tenemos muchísimos problemas para interpretar esas normas. Realmente resulta muy complicado trabajar con una técnica legislativa como la que posee la ley vigente, la cual es defectuosa.

Que tanto la sociedad como los legisladores creen que nosotros los penalistas podemos resolver todos los problemas (con esto me refiero a los problemas que trae consigo la adicción, los problemas de tratamiento y los problemas de prevención) podrá generar sensación de tranquilidad al que legisla porque siente que se saca un problema de encima y lo manda a una norma, pero lamento comunicarles que los que nos dedicamos el derecho penal, de tratamiento de adicciones no entendemos nada; de conformación de patrón de consumo, tampoco; de realización de estudios sociales complejos, para ver qué es lo más adecuado para trabajar un conflicto que decididamente es transversal, menos. Es decir, nosotros trabajamos simplemente sobre el campo normativo y el campo normativo penal ofrece punición y castigo, no tiene más alternativas para ofrecer. El tema específico es la política legislativa y yo tengo que tener con esto una precisión técnica ¿Qué es lo que no se puede definir como política legislativa? La política criminal. Es decir, la decisión que un Estado toma sobre qué aspectos va a criminalizar y por qué va a criminalizar esos aspectos. En el ámbito de la sociología se lo conoce como control social punitivo institucionalizado.

La cuestión acerca de la criminalización del consumo de estupefacientes no ha sido igual a lo largo de la historia de la humanidad; hasta entrados la década de 1960 no se punía la tenencia para consumo personal, no existía a nivel mundial una técnica legislativa que la considerara como un delito. Lo que nosotros conocemos no tiene más que algunas décadas, es decir que es de luego de esa década, y en nuestro país de la mano del ministro López Rega construye la imagen de aquel que consume un estupefaciente como un subversivo, el cual atenta contra la seguridad nacional.

¿Cuáles son los compromisos internacionales que nuestro país ha firmado? Particularmente, en relación a las sustancias estupefacientes y psicotrópicas son tres: la Convención Única de 1961, la posterior de 1971 y la más cercana en el tiempo, de 1988. Hago especial referencia a esta última debido a que la actual ley vigente de estupefacientes en nuestro país es casi una copia exacta de la Convención de 1988. A nivel internacional esto es adecuado, ya que dentro

del seno de Naciones Unidas se encuentran, por ejemplo, representantes de Francia, también de Brasil, y otros que vienen en representación del África, lo cual exige una técnica que genere la mayor cantidad de adhesiones posibles.

Pues bien, luego de ser firmados a nivel internacional, cuando estos instrumentos deben contextualizarse dentro del ámbito de las legislaciones locales se suscitan varios problemas, ya que la legislación debe ser filtrada o pasada por el tamiz constitucional. No es lo mismo la realidad de Perú, Colombia, Bolivia, que la de Argentina o la de algún país europeo. Nuestro país es, actualmente, conforme surge de varios informes internacionales, un país de tránsito y, por el contrario, España es un país de destino. No obstante todas estas cuestiones que pueden advertirse, en el año 1989 esto se compra como política legislativa ya que se sanciona la Ley 23.737, de estupefacientes, la cual sigue vigente. En las sesiones legislativas de ese año, ningún legislador parece oponerse a este tipo de técnica legislativa, ya que todos adhieren a estos compromisos internacionales. Lo que deseo destacar, sin embargo, es que estos compromisos internacionales no son los únicos vigentes. Nuestro país es signatario de un amplio plexo de instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales obligan positivamente al Estado Argentino, del mismo modo en que nos obligan a perseguir el tráfico de drogas, a garantizar la mejor calidad de salud de una persona al entender a la salud como un derecho, al garantizar políticas de prevención y de tratamiento a los usuarios. Lo que los abogados diríamos en este momento, es que tenemos un grave problema, ya que colisionan varios instrumentos internacionales. Por un lado, los que obligan al país a perseguir el narcotráfico y, por el otro, los que obligan a la República Argentina a tener garantizado para todo ciudadano el derecho a la salud.

Para resolver esta cuestión existen dos posiciones. Una podría ser similar a la que en algún momento existió y que parificó a la figura del adicto a la del subversivo por creer que este afectaba la seguridad nacional, y actualmente a nadie se le ocurriría repetir una barbaridad como esta. Y aunque se le ocurriera, debería pensar que nadie va a dejar de consumir una sustancia, prohibida o no prohibida, porque una norma legal así lo indique. La realidad da varias muestras acabadas de ello, ya que aún teniendo una ley represiva vigente el consumo no sólo no ha disminuido, sino que ha aumentado significativamente.

Por otro lado, tenemos principios rectores ineludibles, como son el principio *pro homine*, el cual exige que ante una eventual colisión de tratados o de pactos internacionales debe privilegiarse aquel que signifique la interpretación más amplia del derecho en pugna; y en este caso ello es dar al derecho a la salud su interpretación más amplia, abarcando asimismo la prevención y la acción social.

Ante ello, se advierte claramente que varias de las disposiciones contenidas en la Convención de 1988 impactan profundamente en el contenido del artículo 19 de la Constitución Nacional. El artículo 19, referido al respeto de las acciones privadas de cada persona, impide, justamente, penalizar todas aquellas acciones que sean reservadas dentro de la esfera personal. ¿Cuál es

la razón? Es bastante simple: el derecho se encuentra escindido de la moral. Si bien es cierto que desde la consolidación del proceso de globalización se ha acentuado la idea de cooperación penal a nivel internacional, el derecho penal debe ser restrictivo y de *ultima ratio*, es decir que debe ser aplicado solamente en casos excepcionales, es decir ante conflictos que no pueden ser resueltos por otra rama del derecho. Esto no es ninguna novedad, ya que desde 2005 los informes de la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD) y los de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), reclaman dividir la prevención y la reducción de daños de lo que es la criminalidad compleja y organizada.

Nuestro país no ha adecuado aún la normativa interna a esto; yo creo que esto es algo que se debe discutir y debatir para adecuarlo, y luego, internamente, considero que les atañe a los legisladores el debate de la despenalización, o no.

Lo que digo es que estos tratados deben pasar necesariamente por el filtro de las garantías constitucionales y sobre todo por el sistema legal de los derechos humanos, compuesto entre otros por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de 1969, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo, de 1966, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del mismo año, los cuales establecen parámetros conforme a los cuales debe ajustarse nuestra legislación interna.

Por último, quiero referirme a tres o cuatro cosas que tienen que ver con el ámbito interno de nuestro país, donde hay varias colisiones normativas. Por citar un ejemplo: o hay ministerios o hay secretarías. Las secretarías se dedican a fijar la política criminal en drogas o lo hacen todos los ministerios, o se coordinan entre todos los ministerios involucrados. Esto me excede, no soy política, soy técnica, pero lo que digo es que no puede haber facultades dadas por decreto a las secretarías que colisionen con legislación de rango superior, como la Ley 26.338, de Ministerios, la cual fija expresamente cuáles son las facultades que le competen a cada cartera ministerial.

Puntualmente, quiero expresar que nosotros tenemos varios tratados firmados, por ejemplo, con Italia, Perú y Bolivia en cuestiones atinentes a la cooperación penal internacional. Y ello obedece a que el narcotráfico es uno de los delitos de tipo transnacional. Entonces, por ejemplo, cuando se trabajan entregas vigiladas, desde el punto de vista del crimen complejo, no hay otra manera de hacerlo que no sea colaborando entre países para que se llegue a desbaratar la red final de distribución. Quien debe coordinar esto, es decir la autoridad de aplicación, es la Cancillería o el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, o el Ministerio del Interior, pero nunca puede ser la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), esto es inadecuado técnicamente. Es impensable que la autoridad de aplicación esté a cargo de una secretaría, ya

V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

que ello se contrapone a varias cuestiones de índole institucional conforme el diseño que emana de la Constitución Nacional. Sinceramente, a esta altura, la solución de todo esto es establecer políticas y lineamientos claros al respecto, ya que varios funcionarios de Cancillería firman acuerdos o convenios que no resultan adecuados al marco institucional que deriva de nuestra carta magna. Es decir, un día van a ir afuera y les van a decir que el gran problema de Argentina a nivel internacional es la diabetes y entonces nos van a poner una ley que prohíba el consumo del dulce de leche. Otro día van a decir que los hipertensos son un grave problema, entonces van a venir y van a poner un tipo penal que prohíba el consumo de raviolos porque vamos a reventar si comemos raviolos.

Este tipo de conflictos suscitados de la “compra” de legislaciones foráneas, sin respetar las particularidades propias y las reglas técnicas internas, provocan problemas de violaciones de garantías. En este orden de ideas, estamos hablando de medidas que implican una profunda invasión en el ámbito de la esfera de la privacidad personal, como son las requisas vaginales, anales, detenciones, allanamiento, gente privada de su libertad. Es decir, dolor y punición, que a diario vemos.

Por todo esto, manifiesto que la tarea del Comité es una tarea compleja, porque tenemos que tomar todos estos instrumentos y señalar cuáles son las colisiones normativas, cuáles son las maneras de armonizarlas. No es posible que sea idéntica la escala penal del mínimo del delito de la tenencia con fines de consumo personal, o el pequeño comercio, con el de la organización. No es posible actualmente abarcar típicamente a la criminalidad organizada.

Con ello concluyo, no sin antes expresar que desde el ámbito del Comité vamos a tratar de trabajar con el mayor grado de honestidad intelectual, dando plena participación a los actores involucrados y afectados, escuchando a todos, con la firme convicción de que se debe trabajar profundamente en la gestión de políticas públicas que abarquen la prevención, la atención, el tratamiento, y el pleno respeto y garantía del derecho a la salud de cada usuario y, por otra parte, poner un serio énfasis en la persecución y represión de la criminalidad organizada y compleja, lo cual es una tarea absolutamente distinta a la que compete a las políticas de reducción de daños, propias del campo de la salud.

Buenos Aires, 28 de agosto de 2007.

Funcionamiento y fracaso del sistema penal federal en el tema drogas

Carlos Alberto Rívolo

Abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Derecho Público, orientación Derecho Penal, por la Universidad de Palermo en convenio con la Yale University. Es profesor titular de la Cátedra de Derecho Procesal Penal del Instituto Universitario Policial y docente en varias universidades nacionales y extranjeras. También, fiscal Criminal y Correccional Federal en el Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Trataré de explicar, desde la experiencia de 25 años en la Justicia Federal de la Ciudad de Buenos Aires, y 13 de ellos como fiscal federal, lo que a diario encuentro relativo a este flagelo del narcotráfico. En algún momento me voy a alejar de la palabra narcotráfico y me voy a dedicar a la tenencia de estupefacientes para consumo personal. Muchas veces los operadores del sistema nos olvidamos de los destinatarios del flagelo y del sistema penal, y no creo que ni siquiera la justicia les esté dando la respuesta correcta.

En este debate multifacético, aclaro que no traigo la posición oficial de la Procuración General de la Nación, sino la construida observando el ámbito donde desempeño mi tarea. Éste es el fuero federal capitalino, que tiene encargado por ley la persecución de los ilícitos vinculados con el narcotráfico, en la cual también se cuela la cuestión de la tenencia de estupefacientes para consumo personal.

Vamos primero a un punto de vista muy práctico. ¿Cómo está estructurada la Justicia Federal del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires? Doce juzgados, doce fiscalías federales que entramos en turno con la policía y con todos los agentes federales de seguridad en la Capital Federal, cada quince días. Estar en turno significa que estamos abiertos a recibir cualquier tipo de delito de naturaleza federal, entre ellos los vinculados al tráfico y tenencia de estupefacientes, con una asignación temporal quincenal en el fuero federal.

¿Qué cantidad de expedientes vinculados a tenencias para consumo personal con intervención de las fuerzas federales de seguridad, principalmente la Policía Federal, nos ingresan cada quince días? Aproximadamente entre quinientos y seiscientos, lo que da una cifra de doce mil a catorce mil causas

al año. Punto número uno: no las queremos y no son deseables. Imagínense recibir de doce mil a catorce mil causas, cuando la realidad es que no estamos recibiendo causas sino gente que afronta un problema presente o potencial de salud. Es decir, esa carátula tiene un nombre, un apellido y toda una historia por detrás como cualquiera de nosotros, y esta carátula le está haciendo a esa persona introducirse en el mundo jurídico y especialmente en el mundo penal, con lo cual devienen toda una serie de cuestiones vinculadas con antecedentes, legajos, prontuarios, peritos, detenciones; y esto es realmente algo con lo que cualquiera podría sentirse estigmatizado desatendiendo el verdadero problema vinculado al consumo de sustancias ilícitas.

Súmenle a esto la movilidad incesante de recursos materiales y humanos que durante 24 horas tienden a prestar atención a un problema que está más cercano a un tema sanitario que al mundo penal. A fin de ejemplificar, durante el mencionado turno con las fuerzas de seguridad, ante un caso como el descrito se despliega conjuntamente todo un protocolo policial que, entre otras cosas, abarca la intervención del policía de calle, la detención, los testigos, la llegada de uno o dos patrulleros con más efectivos, el traslado de esa persona, el alojamiento, el alimento, la revisión médica de esa persona, el envío de la droga al laboratorio, el uso del reactivo, los testigos adentro del laboratorio, el trabajo específico del recurso humano especializado en laboratorio, la vuelta a la comisaría, para finalmente no olvidarme del centenar de firmas que integran este expediente de veinte hojas imposible que aún hoy la tecnología digital lo pueda suplir, llega finalmente al juzgado y esto se convierte en estadística. Esto es un caso policial cerrado. Ahora bien, recuerden que esto se multiplica en el más optimista de los cálculos en 1.500 veces al mes, y que los efectivos dejan de cumplir tareas de prevención, tal vez más altamente calificadas para justificar su accionar.

En mi criterio, obviamente lo descrito sirve para alimentar estadísticas engañosas que muestran un supuesto combate. Cuando esto se quiere exhibir frente a los que financian este tipo de lucha. ¿Lucha contra quién?, ¿lucha individual contra el tenedor? Si es contra el tenedor, estamos en un problema.

El caso policial cerrado no implica que la justicia haya actuado. El caso judicial tiene otro ámbito, que desde una opinión personal padece de una desatención absoluta de la puesta de recursos humanos y de fondos.

¿Saben cómo se tramita un expediente por una persona que está vinculada con este tipo de ilícitos? Una vez que llega al ámbito judicial, básicamente, lo que se coloca es un formulario tipo preimpreso al cual se le adicionan datos tales como el tipo y cantidad de drogas, y el nombre de la persona para, si es mayor, automáticamente respetándole su ámbito de privacidad, en tanto y en cuanto no haya un daño a la salud pública tal cual la figura penal protege, se lo sobresee. El ciento por ciento de los fiscales consentimos esta cuestión.

Lo que he descrito hasta aquí, reitero, no es la posición oficial de la Procuración General, que desde el año 1996 insta a que prosigamos absolutamente

hasta el final con este tipo de causas. Es difícil ceñirse a una instrucción general en este sentido y siempre se plantean argumentos que permiten una interpretación adecuada y distinta para cada caso.

Distinta es la posición de la defensora general¹ de octubre del año pasado, donde claramente basado en el Pacto Internacional de Derechos Humanos y el respeto al ámbito personal, insta a los defensores a que de cualquier manera traten de finalizar el caso sin que los imputados tengan alguna secuela de índole penal.

Ahora bien, no todo es una ausencia de verificación de los casos y circunstancias particulares de ellos. ¿Sobre qué cuestiones puntualmente el sistema judicial presta mucha atención? Sobre los menores y sobre aquellos mayores que acuden a la petición sanitaria que la ley les ofrece. La realidad marca que la Justicia Federal toma en ese caso una actitud paternalista. Para los primeros hay un seguimiento de la conducta y puesta en conocimiento de los padres y con los mayores se verifica una petición y ofrecimiento a efectuar un tratamiento. Entonces allí actuamos desde la Justicia Penal olvidando una de sus aristas coercitivas, como operadores de salida hacia el sistema de recuperación de salud. La experiencia demuestra que a veces funciona y a veces no. El problema es cuando ese individuo decide hacer el tratamiento, ¿qué es lo que le estamos diciendo? Usted acepta hacer un tratamiento y tiene un lapso de dos años para hacerlo, obviamente en instituciones creadas para tales efectos; pero ¿sabe cuál es el problema? si no lo cumple usted será condenado. ¿Quién adopta un tratamiento semicoercitivo donde ante su falla hay una condena por detrás?

Qué bueno que estemos en esta crisis, qué bueno que podamos debatir todo y que tengamos la oportunidad de generar una legislación nueva. ¿Por qué? Porque todo este aparato que describo sucintamente deposita nuestra atención en las “posibles” catorce mil o doce mil causas al año, pero desvía al Fuero Federal Penal de lo que es su objetivo. La Justicia Penal no es la que va a dar una respuesta a la gente sobre la prevención de un hecho. La Justicia Penal, por más que les guste a algunos o no, tiene una doctrina basada en la penalidad, y desde ningún punto de vista va a hacer que dejen de existir violadores, homicidas, ladrones, narcotraficantes y corruptos. La Justicia Penal va por detrás de los acontecimientos y debe ser la más efectiva posible en la persecución de estas conductas.

Nosotros, en el ámbito nacional, no adherimos aún al principio de oportunidad, que sí se da, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires; es decir, decidir pautadamente qué y quién investiga. Atendemos aún en exclusividad al principio de legalidad: todo lo tenemos que investigar, a todo le tenemos que dar una solución, con lo cual esto ahoga al sistema. La realidad es que hay un sistema absolutamente colapsado, en el cual esta problemática de la tenencia de estupefacientes para consumo personal es radical. También se va creando

¹ N. del E.: Se refiere a la defensora general de la Nación, doctora Stella Maris Martínez.

una encrucijada de las estadísticas, sobre caso cerrado judicial y caso cerrado policial. Las estadísticas son manipuladas, es posible utilizarlas para mostrar el lado del fracaso y, también, para la obtención de fondos en pos de mostrar una eficiencia renga. Hay gastos dedicados y una asignación de recursos absolutamente absurda a este tipo de problemática dentro del ámbito judicial, que no da respuestas. Por eso digo que soy la cara visible del fracaso.

Otra cuestión, que dejo para el debate: ¿es correcta una persecución a una persona enferma, experimentadora, adicta y con una posible carga penal por detrás? Lo dejo abierto, pero mi respuesta es obviamente que no. ¿Es posible decirle a alguien que cumpla un tratamiento sobre la base de una condena? Mi respuesta es no.

Y yendo a un ámbito utilitario, desde el punto de vista de un análisis económico del derecho, la pregunta que nos surge es la siguiente: ¿es rentable? No, no es rentable. El dinero debe ser claramente destinado para un ámbito de prevención, donde se pueda jugar con las posibilidades de las personas de acceder o no querer acceder a los tratamientos. Planteándonos si en algún lugar, si es posible en la historia del mundo, la persecución de un vicio con la ley penal tuvo éxito. No sirve el sistema represivo, hemos fracasado, la gente no lo quiere, la gente no lo acepta, ningún expediente penal ha motivado que la persona imputada, ni aún con algunas experiencias que se han hecho por parte de los jueces, quiera sostener el sistema. De los pacientes que han sido judicializados y enviados a los institutos, muy pocos terminan su tratamiento. Esto es una pelea con los jueces, porque a los dos años hay que tomar una resolución y terminamos tomando una posición paternalista para que traten de continuarlo, pero termina siendo un inocuo estiramiento de los tiempos.

Creo que esta es la mejor forma y la más descarnada de mostrar que el sistema represivo no ha funcionado. Creo que es el momento de colocar y focalizar la cuestión sobre la salud y, básicamente, sobre la cuestión de la prevención. Pero si la prevención no alcanza, obviamente hay que tratar de dar algún tipo de respuesta; pero la misma no se encuentra dentro del ámbito penal.

Buenos Aires, 28 de agosto de 2007.

Impacto de la ley de desfederalización en materia de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires. Rol del Ministerio Público

María del Carmen Falbo

Procuradora general de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires. Es miembro de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la corrupción. Fue diputada de la Nación por la provincia de Buenos Aires, de 1999 a 2005. Además, secretaria de justicia de la provincia de Buenos Aires y miembro de la Mesa Directiva del Grupo de Parlamentarios Latinoamericanos Contra la Corrupción. Es autora de diversos trabajos y notas que fueron publicados en semanarios, periódicos locales y nacionales, revistas jurídicas y publicaciones internacionales.

El presente artículo aborda el impacto que causó en la provincia de Buenos Aires la desfederalización de la llamada “ley de drogas”. La ley de desfederalización fue impulsada por el doctor León Arslanián y el gobernador Felipe Solá, al considerar que la Justicia Federal en el ámbito provincial no cumplía con los objetivos que, se entendía, debía alcanzar la cuestión. Con lo cual, una vez que se sancionó la ley de desfederalización, la provincia de Buenos Aires adhirió a la misma, lo que provocó un gran impacto hasta el día de hoy.¹

Ante este escenario, desde la Procuración General se organizaron jornadas de capacitación dirigidas a los operadores del sistema con la finalidad de que conocieran cuáles iban a ser las políticas impulsadas por el precitado organismo. Desde ya que el objetivo principal no iba a ser la persecución al consumidor de sustancias estupefacientes, sino a los que comercializan y perjudican a muchos chicos y, sobre todo, por el tipo de drogas que comercializan a los de las clases con menos posibilidades económicas. Esa era la

¹ N. del E.: La ley conocida como de desfederalización es la Ley Nacional 26.052, sancionada en 2005, a las que las provincias pueden o no adherir. Buenos Aires lo hizo mediante la Ley Provincial 13.392.

premisa fundamental, la ley estaba, había que cumplirla y a su vez prepararse lo mejor posible y delinear una política estratégica sobre la materia.

Uno de los principales objetivos de la Procuración General es el de provocar, a través de la optimización de la persecución penal, una reducción de la oferta ilegal de estupefacientes, dificultando y desalentando su distribución, suministro y comercio, y distinguiendo como objetivos esenciales la persecución del suministro y/o venta de estupefacientes en todos los ámbitos y niveles de la sociedad.

Es sabido que en la provincia de Buenos Aires tanto el Sistema Federal como el Provincial utilizan para tareas de inteligencia a la fuerza policial. La verdad es que para la Procuración General este era uno de los problemas, sobre todo porque no se quería trabajar mirando la necesidad de hacer estadística sobre el tema. Estábamos convencidos que se debía evitar que esta desfederalización perjudicara justamente a aquellos chicos que solamente tienen estupefacientes para su consumo personal. Entonces, el tema de la preparación en estas jornadas para el Ministerio Público era de vital importancia. Había un obstáculo, que se originaba con motivo de una falencia legislativa, cual era no contar claramente con la figura de “tenencia con fines de comercialización”, porque quien comercializa tiene la virtud de no mostrar que comercializa; y entonces se advertía que si se había pagado era comercio, pero si estaban en el momento de la venta no se configuraba el comercio sino sólo la tenencia con aquel fin, cuestión que para algunos seguía siendo de competencia federal.

En las mencionadas jornadas, la Procuración decidió marcar una política y formar una comisión coordinadora para poder asesorar y a la cual pudieran acudir los fiscales y los ayudantes fiscales para allanar las dificultades, o para clarificar a aquellos que no habían entendido cuál era la política que se había implementado desde la Procuración. El doctor Falcone, Juez Federal de Mar del Plata, en sus diversas disertaciones en las mencionadas jornadas desarrolló una teoría en donde la comercialización tenía que ver con la tenencia con fines de comercialización; más adelante volveremos sobre la cuestión.

Por su parte, desde el punto de vista presupuestario, correspondía al Gobierno Nacional proveer los fondos para implementar el sistema, los cuales no llegaron nunca hasta ahora, aunque tampoco se impulsó desde la provincia un pedido formal en tal sentido. A pesar de ello, la ley se puso en marcha el 11 de diciembre del 2005, comenzando en las mismas condiciones existentes hasta ese momento. Se formalizó un convenio con el Ministerio del Interior para poder utilizar algunos laboratorios y no tener que usar los de la policía bonaerense. En ese marco se solicitó colaboración para ver de qué manera se podía llevar a cabo este tipo de cuestiones sin tener que depender de las fuerzas de seguridad. Es decir, que fueran los propios protagonistas del Poder Judicial, del Ministerio Público, los que trabajaran el tema, ya que son ellos los que tienen una política marcada desde la Procuración General. Allí también empezó la tarea de la Unidad Coordinadora de la Procuración General, que

se encuentra integrada por funcionarios de las diferentes áreas penales que mantienen reuniones de trabajo, visitan los diversos departamentos judiciales de la provincia y trabajan con los fiscales y ayudantes fiscales especializados en la materia, insistiendo en las políticas y directivas impartidas desde este organismo. Es importante poner de relieve el rol que cumple en esta temática el “ayudante fiscal” que es una figura que se creó el pasado año mirando la política de descentralización del Ministerio Público, con la idea de acercar la justicia a la gente. En el interior de la provincia, donde además de la cuestión de la lejanía existen serios problemas delictivos, entre muchos otros, el ayudante fiscal es el encargado de escuchar a la comunidad, es la principal fuente de conocimiento de los problemas que se tienen, muchos de los cuales se canalizan por mediación y se logran conciliar sin llegar a un juicio. Además, estos ayudantes tienen la facultad, hasta la declaración del imputado, de promover la investigación desde el mismo momento que se efectúa la denuncia y trabajar en los comienzos de la estrategia fiscal en el caso.

En este orden de ideas, entendemos que acercar la justicia a la gente no es sólo una política sino un derecho y una obligación de quienes están en el servicio de justicia. Además, es importante que la descentralización se haga sin delegación, cuestión que hoy los fiscales de la provincia no hacen, ya que delegan muchísimas acciones que debieran hacer personalmente o a través de sus colaboradores.

Hay pocos recursos, es verdad, pero con los mismos recursos bien administrados hay fiscales que cumplen con la misión que deben tener como verdaderos representantes de la sociedad y otros miran para el costado; esto último es la actitud que estamos revirtiendo. En el interior de la provincia, donde no hay fiscalías ni defensorías, es fundamental esta figura del ayudante fiscal. Porque, si no, es fácil poner un fiscal, un ayudante fiscal y olvidarse de la defensa; y así es como se vulneran los derechos de aquel que puede estar imputado. Se han propiciado convenios para incorporar defensores *ad hoc* que asesoren a quienes se imputa la supuesta comisión de un delito, que a veces ni siquiera lo es pero rápidamente se lo estigmatiza como “delincuente”. Este discurso no resulta grato, pero corresponde con la verdad.

Las garantías son para todos los habitantes de este suelo, porque muchos de los que incumplen con la ley tienen muchas más razones externas que las de su propia persona. Entonces, hay muchas cosas que hay que cambiar para poder modificar el estado delictual, no solamente imputar al que un día se equivocó, sino preguntarnos por que llegó a esa situación de la cual muchos somos culpables. Con la figura del ayudante fiscal se han ido armando equipos con gente que estuviera interesada, que fuera respetuosa de los derechos humanos y que conociera la manera de poder colaborar con el fiscal que tiene que hacer la investigación, haciendo “la inteligencia”. La forma que se adoptó fue conversando, haciendo reuniones con padres –que muchas veces son los primeros que denuncian quién le vendió droga a su hijo– o con las socie-

dades de fomento para explicar la política que se iba a llevar adelante, que no se basa en denunciar a los chicos que están fumando en una esquina, porque eso es represión, sino que vengan a denunciar a aquel que lucra con este flagelo. Obviamente que este no es el narcotraficante, a ese lo tendrá que combatir otra política que es la de la Justicia Federal. Pero en el marco de nuestra competencia tenemos que combatir al que vende porque es la única manera de poder atacar este flagelo, que va aumentando en forma geométrica.

La implementación comenzó con estos equipos, que variaron en número según los departamentos judiciales; en algunos casos fueron cinco, en otros cuatro equipos, dependiendo de la zona, la cantidad de habitantes, el tipo de delito y las estadísticas que se habían hecho previamente. En un primer momento hubo muchas diferencias con el Ministerio de Seguridad, porque a la policía se le informó que tenían que trabajar para combatir la comercialización y las cocinas, pero resultó que seguían juntando chicos que luego llegaban a las fiscalías. La realidad es que era difícil determinar si estos chicos eran adictos o si era la primera vez que consumían, pero la cuestión es que la situación de esos jóvenes no era para detener ni para procesar, ni siquiera para que quedara un legajo en la fiscalía, porque desde el Ministerio Público se interpretó que no habían cometido ningún delito. Lo que se hacía era informarles a estos chicos y a sus padres de la existencia de los centros de las adicciones,² y sin tomarles declaración, utilizando el artículo 56 bis del Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, quedaban inmediatamente en libertad y el parte se archivaba “en forma incondicional”. Esta es la política que se intentó imponer desde el primer día.

De diciembre de 2005, cuando se implementó la ley de desfederalización, a agosto de 2006, el tipo penal que más llegaba a la fiscalía era la “tenencia para consumo”, el 58 % de los casos. Es decir que esos eran los, generalmente menores, que la policía traía a la fiscalía. Mientras tanto, los equipos organizados por la Procuración General detectaban que a la vuelta de donde encontraron a estos chicos, se comercializaba. Recién ahí, por medio del fiscal, se hacía una investigación y se realizaban los allanamientos del caso. En el mismo período, el tipo penal de “comercialización” fue del 31 %, y para el período diciembre 2006-agosto 2007 ya fue del 49 %. La mayor parte de este 49 % fue en la última etapa de 2006, cuando ya se había creado, a menos de un año, una conciencia de hacia dónde había que ir, pero aún se seguía insistiendo con la figura de tenencia para consumo. En este período la tenencia para consumo fue del 42 % y para la tenencia simple del 9 %.

¿Qué pasó con las causas en cuanto a la Justicia Federal? La Justicia Federal, en general, no investigaba nada que no fuera gran comercio. Es decir, trabajaba para los grandes procedimientos y no para el semillero o el intermedia-

² N. del E.: En la actualidad, estas dependencias se denominan Centros Provinciales de Atención (CPA).

rio de muchos de los grandes procedimientos. Si se compara el 2004, que es el último año que se cuenta con datos de la Justicia Federal previo a la desfederalización, en el cual se realizaron 7.000 procedimientos por aplicación de la Ley 23.737, con el período que va de diciembre del 2005 a diciembre del 2006, cuando se realizan 13.948 procedimientos con importantes resultados en relación a la comercialización, resulta evidente que, aún considerando las proporciones que señalaba antes de tenencia simple y de tenencia para consumo, los resultados en orden a la estrategia de persecución de la comercialización de sustancias estupefacientes fueron mucho más importantes cuando se desfederalizó que cuando la tarea se centralizaba en la Justicia Federal.

Nuestra misión fundamental es que los procedimientos y allanamientos se realicen con la presencia y el control de los miembros del Ministerio Público. La policía acompañará como seguridad y se les avisa en el momento que se llega al procedimiento, pero no será la encargada de realizar estas tareas. Es necesaria, fundamentalmente, la presencia absoluta y efectiva de un miembro de ese grupo fiscal, que puede ser tanto el agente fiscal como el ayudante, el instructor judicial o el secretario, pero alguien debe controlar el respeto por las garantías constitucionales de todos los involucrados en el procedimiento. En este momento existen algunos sumarios realizados en la Procuración, porque se hace el seguimiento serio y cuando se advierte que en algún procedimiento no hubo presencia del grupo fiscal, sin importar la excusa que den, se inician los sumarios correspondientes.

La Procuración General coordina muchísima tarea con el Ministro de Seguridad, con el cual permanentemente se intercambian los datos de lo que sucede en la temática, porque siguen llegando chicos por tenencia para consumo, entonces el contacto continúa para poder revertir esto. El Ministerio Público solo no puede trabajar, es necesaria una coordinación responsable con las diversas fuerzas de seguridad.

Como ya se esbozara en los lineamientos de la política criminal de esta Procuración, resulta de vital importancia que la investigación penal preparatoria solo se inicie –en estos casos de tenencia para consumo– con el fin de proceder al secuestro de la sustancia estupefaciente de que se trate, y generalmente no se recibe la declaración del imputado prevista en el artículo 308 del Código Procesal Penal. Por otra parte, el archivo dispuesto no resulta condicionado a la realización de una rehabilitación sino que sólo se informa al involucrado la ubicación de los CPA más cercanos a su domicilio, pues a criterio de la Procuración General el tratamiento médico no puede ser impuesto so pretexto de que en caso de fallar se seguirá adelante con la investigación; la intención es lograr la rehabilitación real y consciente.

Sintetizando, podemos destacar que los dos pilares fundamentales de la tarea iniciada con motivo de la desfederalización son: priorizar la persecución penal de los tipos penales vinculados con la comercialización de sustancias estupefacientes e imponer la presencia de funcionarios del Ministerio Públi-

co Fiscal en los allanamientos. A esta altura, cabe retomar el derrotero seguido por esta Procuración frente al inconveniente estratégico que significaba, desde el punto de vista práctico, la polémica en torno a la desfederalización o no del tipo penal de “tenencia con fines de comercialización”.

Como un primer paso, se trató de explicar en los distintos estratos judiciales que desde el punto de vista teleológico era más que obvio que si la Ley 26.052 había desfederalizado el tipo de “comercio de estupefacientes” también había hecho lo propio con su tenencia con fines de comercialización, es decir, la visión que se tenía era la del proceso de comercialización como un todo y, además, si se podía investigar a nivel provincial el comercio consumado con más razón se podía investigar al mismo nivel aquel hecho en el que el comercio sólo había quedado en grado de tentativa; esto, siguiendo la postura que había planteado el doctor Roberto Falcone sobre la cuestión.

Sin perjuicio de ello y presenciando la diversidad de opiniones sobre la materia, desde la Procuración General se solicitó ante la Cámara de Diputados una pequeña reforma a la Ley 26.052 mediante la cual se incorporara expresamente el tipo penal de “tenencia con fines de comercialización”, y así superar cualquier interpretación judicial contraria a la sustentada por el Ministerio Público. Paralelamente a la vía doctrinaria y legislativa que se había intentado, también se agotó la judicial llegando el planteo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un recurso federal interpuesto por el señor Fiscal General del Departamento Judicial Mar del Plata en la causa “Echevarría, Sandra P. s/inf. Ley 23.737. Allí la Corte hace propio un excelente dictamen del señor Procurador General de la Nación, doctor Esteban Righi, donde se resuelve en el sentido promovido por la Procuración General de la Provincia. Es decir que quedó jurisprudencialmente aclarado que la investigación de la “tenencia con fines de comercialización” era de competencia provincial. Hoy faltaría que esto contara con la modificación legislativa en el artículo y que lo dijera expresamente, pero hasta la fecha los magistrados han seguido el fallo de la Corte sin mayores inconvenientes.

Finalmente, transcurridos algo más de un año y medio de la entrada en vigencia de la Ley 13.392, de adhesión al régimen de desfederalización en materia de estupefacientes, desde la Procuración General tenemos la convicción de que, si bien existe un importante espacio para mejorar, estamos en el camino correcto.

El esfuerzo y compromiso que, a nivel personal, vienen realizando los operadores del sistema que integran el Ministerio Público para hacer frente a la problemática diaria y a la falta de recursos para afrontarla, es el hecho más destacable.

Buenos Aires, 28 de agosto de 2007.

Proceso de modificación a la ley de drogas en Brasil

Maurides de Melo Ribeiro

Abogado, magíster y doctorando en Derecho Penal y Criminología por la Universidad de São Paulo. Es miembro directivo de la Red Brasileira de Reducción de Daños y presidente de la Comisión de Política Nacional de Drogas del Instituto Brasileiro de Ciencias Criminales.

Quisiera enfocarme en el tema de la revisión de las metas de la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS). Estamos hoy frente a una posibilidad de intervenir en ese proceso de revisión, y creo sería interesante que más allá de la barrera lingüística, nosotros podamos establecer un diálogo realmente continental. Hoy, esta articulación es fundamental y totalmente necesaria. El movimiento que está ocurriendo en Argentina, y que pude verificar en estos dos días de Conferencia, es similar a lo que en Brasil estamos articulando y promoviendo desde las diversas entidades, las organizaciones no gubernamentales, que sostenemos estas ideas comunes. En Brasil tenemos por lo menos dos grandes redes nacionales, ABORDA, que es la Asociación Brasileira de Reductores de Daños, y REDUC, que es la Red Brasileira de Reducción de Daños, tenemos asociaciones estatales y municipales, varias redes a lo largo de Brasil que hoy en día están haciendo exactamente una gran articulación intentando promover un lobby, una palabra que usamos y que tenemos un cierto prurito, pero es eso, *advocacy* de nuestras ideas. Intentar que ellas sean oídas por nuestros representantes e influenciar en esas decisiones.

Nosotros estamos justamente en este momento con varios congresos preparatorios de un evento mayor que será a fin de año en Rio de Janeiro, para que podamos tener mínimamente un diálogo más uniforme sobre lo que queremos y lo que podemos hacer con objetivo de la revisión de las metas del año que viene.

También estamos pretendiendo realizar una conferencia en el Congreso Nacional, en Brasilia, evidentemente con la intención declarada de estar dentro de la casa legislativa buscando influir y buscando la participación de nuestros legisladores; creo que es una estrategia muy interesante y válida.

Con relación a la política, les quiero presentar un breve panorama de lo que está aconteciendo hoy en la cuestión de políticas de drogas en Brasil.

Hay toda una discusión con la nueva legislación brasilera, si fue un avance o no fue un avance. Desde ya, creo que es un avance interno, tenemos una ley nueva que entró en vigencia en octubre de 2006, pero no ocurrió una descriminalización de la tenencia para consumo personal. En verdad, eso no ocurrió. Nosotros tenemos evidentemente un tratamiento menos riguroso. No hay posibilidad legal de la privación de libertad, de pena privativa de libertad para el usuario, pero tenemos otra lista de penas que son penas alternativas admisibles y previstas como parte de nuestro sistema penal. Por lo tanto, la conducta continúa criminalizada pero destinada a otra lista de penas que no es la pena de prisión, que no es la pena de privación de libertad.

Hay otras cuestiones que creo interesantes de esta reforma, como la modificación respecto de, por ejemplo, un muchacho o un joven que lleva encima un cigarro de marihuana u otra droga para consumir con los amigos y es arrestado. Hasta esta modificación de la ley, esa conducta era considerada tráfico. Hoy en día tenemos una situación intermedia que se denomina “cedente eventual”,¹ que es la persona que lleva la sustancia para consumir conjuntamente con otros. Si bien esa conducta no quedó equiparada a la conducta del usuario, tampoco se lo considera tráfico. Está en una situación intermedia entre usuario y tráfico, con penas de prisión lo suficientemente flexibles para que ese caso pueda ser direccionado para lo que llamamos “Juzgado Especial Criminal”, que es un juzgado de pequeñas causas penales, con otros rituales judiciales, con otras posibilidades de negociación y otras intervenciones que no son la prisión. La otra novedad en relación a la figura del usuario de drogas, es la plantación de cualquier droga para consumo personal. Esa conducta fue equiparada a tenencia para consumo personal y tampoco prevé la privación de libertad para quien es apresado en esas circunstancias.

En contrapartida, en relación al comercio y al tráfico, la ley recrudesció mucho. La pena mínima paso a ser de cinco años cuando antes era de tres. Nosotros solemos ver la gravedad de una ley penal por su pena mínima, lo mínimo que le puede ocurrir a una persona en esa circunstancia es que va a pasar cinco años presa sin ningún tipo de beneficio. La situación del comercio fue agravada. Y esta es una de las críticas evidentemente a la nueva ley, porque el primer operador que interviene en el proceso judicial –aunque todavía no sea judicial–, que interviene en la preparación del proceso judicial, es la policía. La policía es la que va a hacer, en un primer momento, la clasificación de la conducta del ciudadano que es arrestado, dando margen a todas aquellas negociaciones informales que ustedes pueden suponer; y que no es un fenómeno sólo brasilero. La policía continúa teniendo una amplia discrecionalidad que le posibilita elegir según sus exigencias momentáneas, ubicar la conducta de ese ciudadano en una situación bastante confortable en la que

¹ N. del E.: Figura en la nueva ley que se refiere al que de manera eventual entrega drogas a otro para consumo; por ejemplo, en el caso de una fiesta.

no se prevea la pena de prisión, o puede ubicarlo en la situación de responder en un proceso por tráfico con una pena mínima de cinco años. Entonces eso continua siendo un espacio muy abierto para la corrupción policial. Este es uno de los elementos que están produciendo críticas a la ley, en relación a las conductas que pueden presentar dudas. La verdad es que no hay un criterio rígido y uniforme sobre qué es el uso, sobre qué es el tráfico, y eso es fruto, también, de los corsés puestos por los tratados internacionales. Todas nuestras leyes tienen grandes semejanzas; a pesar de las diferencias regionales y de las diferencias entre los países, hay una similitud muy grande entre las diversas leyes de drogas, fruto del encorsetamiento que les ocurre a los países firmantes de los tratados internacionales y que condicionan o terminan por condicionar la legislación interna.

De aquí en adelante ¿qué es lo que nos queda? Buscar efectivamente intervenir en la revisión de esos tratados de tal manera que por lo mínimo nos permita mayor maleabilidad regional. Hoy, me parece que el movimiento de la reducción de daños, también lo veo aquí en Argentina, ya avanzó y se legitimó al punto de volverse una política pública. Eso en Brasil es una realidad, y es también fruto del propio movimiento de reducción de daños. La propia modificación de la ley actual de Brasil reconoce la reducción de daños como una acción lícita y una política pública, acabando con la acción de prohibir las acciones de reducción de daños y cuestionar a las organizaciones de reducción de daños. Pero no tenemos un reconocimiento de las propias Naciones Unidas y de sus tratados con relación a la reducción de daños. Yo creo que eso es un aspecto en el que es posible intervenir, y de articularnos para que la revisión contemple esa situación.

Entonces, las articulaciones son oportunas y debemos unir esos esfuerzos y resultados, articulando políticamente un núcleo básico de cuestiones que pueden ser bien llevadas adelante en ese proceso de revisión que se avecina. Lo que yo sugeriría como para discusión es: la mayor autonomía para que las legislaciones internas se puedan adecuar efectivamente a sus realidades, y el reconocimiento de la reducción de daños como una política hoy legitimada por su aplicación y por los éxitos que va teniendo en sus experiencias.

A mí me gustaría finalizar mi intervención recordando que, en mi opinión, aún no conseguimos avanzar lo suficiente para que estén aquí presentes dando su opinión los destinatarios últimos: las personas que usan drogas tienen que ser oídas y hasta ahora no conseguimos que, efectivamente, se hagan presentes para discutir la legislación. Una legislación que al final les es pertinente, porque es el grupo destinatario de toda ella, y es justamente el grupo que permanece sin voz en todo este debate; y esto sucede en todos los países en que vengo observando esta discusión. Son cuestiones que dejo aquí planteadas para que podamos debatirlas.