

Miradas y concepciones presentes en el debate parlamentario sobre la desfederalización de estupefacientes durante los años 2004-2005

Roca Pamich, María Belén (IdHICS – CIC)

Brocapamich@gmail.com

Introducción

Tras más de un año y medio de debate en el congreso, el 27 de julio del 2005 se aprueba en nuestro país la ley 26.052, modificando así la ley nacional de estupefacientes vigente desde 1989. A partir de esa reforma se habilita a las provincias a adherir a dicha ley para perseguir y juzgar delitos de drogas considerados “menores”. Esta ley viene a modificar algunos artículos de la ley nacional que pasan a ser de competencia provincial: los delitos de siembra o cultivo para consumo personal, la tenencia para consumo, tenencia simple y tenencia con fines de comercialización, como así también la entrega gratuita de estupefacientes. Otorgándole gran centralidad a los delitos vinculados con la comercialización de estupefacientes de pequeñas cantidades, diferenciando la comercialización de estupefacientes “fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor”, es decir la venta al menudeo, de la comercialización a gran escala que permanece en el fuero federal junto con el acopio, el tráfico y la producción.

Esta legislación implicó un fuerte debate en las cámaras legislativas argentinas, ya que significó una modificación importante a la ley nacional de estupefacientes sancionada en 1989 – ley 23.737 - en donde remarcaba el carácter federal de los delitos de drogas en nuestro país.

La provincia de Buenos Aires, fue la primer provincia en adherir a la ley¹ de desfederalización, al mes de sancionada a nivel federal, y tras diez años de aplicación en territorio bonaerense los resultados de su implementación tienen que ver con un aumento de intervención judicial y policial en delitos de tenencia y comercialización, como así también una menor intervención federal, es decir menos investigaciones de delitos “mayores” (Procunar, 2014). Por otro lado esta provincialización trajo aparejado

¹Hasta el momento adherieron a la ley: Buenos Aires, Córdoba, Salta, Formosa, La Rioja, Tucumán, Entre Ríos y Chaco. Sin embargo en las últimas cuatro no se ha implementado todavía.

un aumento significativo de la población carcelaria por delitos de comercialización y tenencia, con un marcado impacto en la población femenina².

Nos interesa recuperar el debate legislativo que se dio tanto a nivel provincial como nacional, explorando algunos ejes transversales que nutrieron al debate en torno al problema público del narcotráfico, estos son: el consumo de drogas como problemática de salud y a la vez como problema criminal, la intervención de las fuerzas de seguridad en estos delitos, el accionar de la justicia, el lugar de Argentina en el mercado mundial de drogas, y la relación entre esta legislación y el problema de la seguridad.

En esta ponencia proponemos realizar un abordaje exploratorio de lo que fue el proceso de debate parlamentario, nacional y provincial, en esa coyuntura particular a la luz de las posiciones tomadas y los argumentos esgrimidos por diferentes actores involucrados en lo que fue el debate de la ley de desfederalización de la competencia en materia de estupefacientes entre abril del 2004 y julio del 2005. Con el objetivo de recuperar ciertas ideas recurrentes que fueron apareciendo, como así también paradigmas y concepciones que tiene la clase política sobre la problemática de drogas en nuestro país, ya que consideramos que resultan importantes para entender las políticas que lleva adelante el Estado.

Para este trabajo nos valimos de las desgravaciones taquigráficas de las sesiones en donde se trató este tema, entre mayo del 2004 y julio del 2005, las cuales hemos analizamos mediante el método comparativo constante³. Así también utilizamos las declaraciones en la prensa de actores involucrados en el proceso y los argumentos legislativos presentados en los distintos proyectos.

Contexto de sanción

En este apartado nos interesa reconstruir la coyuntura en la cual comienza a discutirse la reforma a la ley nacional de drogas. En primer lugar porque hubo varios proyectos vinculados al tema, en segundo lugar porque se da en un momento de debate muy fuerte en relación a la inseguridad a partir del caso Blumberg, y por último resulta relevante entender el lugar que ocupó la provincia de Buenos Aires, siendo el entonces

²En el año 2006 las IPPs iniciadas por delitos de drogas eran 13.947 mientras que en el año 2014 aumentan un 260% y pasan a ser 36.390. A su vez esto se puede ver en el aumento de las personas detenidas por esos delitos, que mientras en el año 2006 eran 45 en el año 2014 pasan a ser 2629.

³ Nos referimos a la metodología de análisis que se realiza mediante una comparación constante, mediante semejanza y diferencias, la codificación de los diversos conceptos producidos en el campo, y a partir de los cuales se realizan diversas abstracciones mediante la construcción de categorías

gobernador y su ministro de seguridad los principales operadores para que esta reforma se apruebe.

Esta discusión en torno a la desfederalización se abre luego de que el ejecutivo nacional envía al congreso un proyecto de desfederalización en abril del 2004, en donde sólo se incluía la provincialización de los delitos de tenencia. Este primer proyecto fue presentado por el Ministro de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos Gustavo Béliz, y se enmarcó en el “Plan integral de seguridad y justicia”, que impulsó en ese momento el gobierno de Néstor Kirchner como respuesta a la crisis de seguridad que se desató luego del asesinato de Axel Blumberg⁴, que se dio en un momento de alza de los secuestros extorsivos sobre todo en la zona metropolitana de Buenos Aires. A partir del asesinato de Axel Blumberg y su instalación mediática se desata un debate muy fuerte en relación a la inseguridad y a los secuestros extorsivos en particular, con numerosas movilizaciones sociales exigiendo justicia. En relación a la crisis de seguridad generada por el caso Blumberg Máximo Sozzo plantea: “La Cruzada Axel generó un fuerte impacto político. Tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Poder Legislativo a nivel nacional y provincial –especialmente en la Provincia de Buenos Aires, epicentro del caso Blumberg– se construyeron consensos que atravesaron los partidos políticos acerca de la necesidad de reaccionar “urgentemente” frente a lo que se visualizaba como una demanda de la “ciudadanía”, del “público” (...) en favor del endurecimiento policial y penal” (198:2016).

En el planteo de Sozzo, este impacto tuvo que ver principalmente con dos cuestiones: por un lado la capacidad de llevar el reclamo de justicia por un caso particular a una demanda general por mayor seguridad, generando un fuerte impacto en los medios y en la clase política, y por otro lado debido a la situación de debilidad política en la que se encontraba en ese momento el gobierno de Néstor Kirchner, en donde resultaba muy difícil ignorar o no ceder frente a la presión punitiva que se ejercía desde la ciudadanía, los medios y los partidos políticos.

La “cruzada Axel” tuvo como corolario que entre abril y agosto del 2004 se sancionarían una serie de leyes que incrementaban las penas para varios tipos de delitos⁵(Sozzo, 2016) y se brindarían distintas respuestas para solucionar la crisis de

⁴Axel Blumberg, hijo de Juan Carlos Blumberg, fue secuestrado el 17 de marzo del 2004 y posteriormente asesinado por sus captores.

⁵ Robos en los que se utiliza arma de fuego (Ley 25882); la tenencia y portación de armas de fuego y de guerra y especialmente en el caso de quien porte arma de fuego tuviere antecedentes penales de cierto tipo (Ley 25886) o los abusos sexuales en los que resultare la muerte de la persona ofendida (ley 25893)

seguridad, una de esas respuestas en el plano provincial tuvo que ver con la asunción de León Arslanián en la cartera de seguridad provincial, y en el plano nacional se presentó el Plan de Seguridad que incluía el proyecto de desfederalización enviado al senado en mayo del 2004.

Este proyecto presentado por el ejecutivo no era el único proyecto que trataba el tema de la desfederalización de drogas, ya existían dos proyectos más que habían sido elaborados por legisladores de dos partidos – FPV y UCR - y que habían sido presentados anteriormente, sin embargo el tema adquiere fuerza en ese contexto particular y cuando el ejecutivo anuncia esta política. Si bien todos los proyectos plateaban la desfederalización de algunos delitos vinculados con drogas, había diferencias en torno a qué delitos eran posibles de ser otorgados al competencia provincial y cuáles no.

En este contexto nos interesa recuperar el lugar central que ocuparon en la dinámica política el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, y su Ministro de Seguridad, León Arslanián, quienes fueron los principales impulsores de que el proyecto de desfederalización no sólo se apruebe sino que incluya los delitos de comercialización. Uno de los argumentos fuertes que esgrimieron para que se logre la sanción de la ley tenía que ver con la situación particular que atravesaba la provincia de Buenos Aires en el plano de la seguridad, y en la expansión de la venta minorista de drogas. Como dijimos, en el proyecto inicial, presentado por el Ejecutivo Nacional, se planteaba la desfederalización de los delitos de tenencia, pero sin incluir la venta. Este pedido, realizado y defendido en el congreso por Solá y Arslanián se construyó fundamentalmente sobre tres diagnósticos: 1) la justicia federal no permitía una rápida intervención policial en el territorio bonaerense, debido a su poca presencia y su lentitud. 2) La policía bonaerense y los jueces provinciales por la cercanía territorial iban a aumentar la persecución de los vendedores minoristas, favoreciendo así la prevención del delito 3) La venta minorista de drogas era una de las principales causas del aumento de consumo y se entendía como un fenómeno en expansión, sobre todo en el conurbano.

“Esta norma sirve para poder controlar la venta de pequeñas cantidades de droga en lugares como kioscos o negocios habilitados en otros rubros” (Ministro León Arslanián, en el Senado. Clarín 6-10-2004)

Gran parte del debate parlamentario gravitó sobre la importancia de la comercialización minorista, ya que implicaba una de las modificaciones más sustanciales a la ley de drogas, por un lado por el caudal de causas que implicaba y por otro porque implicaba diferenciar entre comercialización minorista y mayorista. Desde este lugar se planteaba que la venta minorista de drogas se encontraba en crecimiento, principalmente porque permitía que ciertos sectores sociales puedan sostener un ingreso de dinero que no lograban por otros medios. “En varias oportunidades Solá dijo que el objetivo es que la gente tenga mayor número de ventanillas, y más cercanas, para denunciar casos de venta de drogas porque considera que la falta de infraestructura en la Justicia federal hace que “se deje de lado al chiquitaje” que “inunda de droga a nuestros pibes”. El gobernador graficó que “la señora con ojotas termina de hacer el puchero y va a vender marihuana como una forma de parar la olla” (Página 12, 5/5/2005).

Como observamos en esta declaración del Gobernador, se reconoce que en ciertos sectores la venta de drogas forma parte de una estrategia de supervivencia, para “parar la olla”, pero así y todo el énfasis no estaba puesto en la situación social y económica sino en la necesidad de generar más oportunidades para que el resto de la sociedad, aquellos que están “por fuera”, puedan denunciar y generar una intervención judicial. Al mismo tiempo, otro de los temas que pusieron en debate tenía que ver con la efectividad de la justicia federal para abordar estos delitos. Desde esta perspectiva la justicia federal descuidaba los delitos de comercialización minorista por considerarlos “menores”, fomentando así la expansión de la venta y el consumo entre los jóvenes. Por eso era necesario otorgarle la potestad a las provincias para que puedan investigar y juzgar estos delitos que la justicia federal descuidaba.

Por otro lado, nos interesa remarcar el rol que jugó, en ese momento particular la posición del entonces Ministro de Seguridad e impulsor de la reforma policial, León Arslanián. Por un lado porque su posición como promotor de la reforma logró brindarle una cuota de legitimidad a la iniciativa, que en ciertos momentos necesitó la ley porque fue muy cuestionada por expertos y juristas, al mismo tiempo que su opinión en muchas ocasiones respondió a las voces contrarias a la ley. Por otro lado porque su voz se encontraba legitimada en cierto ámbito progresista ya que contaba con gran apoyo

debido a la reforma que venía desarrollando en la Policía Bonaerense, y por último porque frente a varias de las críticas que se centraban en que la desfederalización en realidad implicaba darle mayor poder a una policía corrupta e ineficiente, la justificación del Ministro ocupaba un lugar estratégico frente a cierta opinión pública:

"Las conductas que más preocupan son el tráfico mayor, los grandes cargamentos y el contrabando (...) toda esa actividad se ve francamente favorecida si no hay una acción consistente, permanente de prevención dentro de la agencia policial (...) estamos tratando de fortalecer este área de nuestra policía para que estén en forma, con aptitud y recursos para poder trabajar en ese sentido". (León Arslanián, Diario el Día, 23/6/2005)

De esta manera el proceso de reforma de la Policía Bonaerense era utilizado como un contraargumento frente a quienes criticaban la ineficiencia y la corrupción policial, ya que como vemos el eje estaba en la posibilidad de prevenir y mejorar el rendimiento de la fuerza.

Al mismo tiempo la dimensión de la seguridad también adquiriría un peso específico, ya que como mencionamos anteriormente, el caso Blumberg había tenido un impacto notorio en la provincia de Buenos Aires, en donde se había instalado la necesidad política de intervenir la fuerza policial. Justamente la reforma de la policía bonaerense respondía, de cierta forma, a un pedido de mayor seguridad, siendo uno de los actores más criticados por como llevaba adelante su tarea.

"El argumento es facilitar la represión de la inseguridad ya que, según sostienen los funcionarios bonaerenses, a la policía provincial se le complica obtener la actuación de los jueces federales en los casos menores por la situación de colapso del sistema judicial, las distancias y la cantidad de magistrados del fuero" (Felipe Solá, La voz Online, 7/10/04)

Para terminar podemos ver cómo la cuestión de la inseguridad funcionó como un problema macro en el que se enmarcó tanto la reforma policial, como la ley de desfederalización. La eclosión de la inseguridad en el escenario nacional y provincial permitió que un tema que venía siendo poco abordado en el congreso adquiriera una importancia particular y comience a discutirse.

Debate parlamentario

En este apartado abordaremos lo que fue el debate parlamentario a nivel nacional y provincial al momento de adherir a la ley. Para ello nos valimos de las desgravaciones taquigráficas de las sesiones en donde se debatieron los proyectos de ley que finalmente desembocaron en la ley 26.052 de desfederalización parcial de la competencia en materia de estupefacientes. A partir del análisis de dicho material encontramos algunos ejes que ordenaron el debate en ese momento y que nos interesa recuperar en este trabajo exploratorio. En dichos ejes creemos que se pone en juego lo que fue lo central del debate parlamentario en ese momento, en torno a la ley en particular, y también en relación al “problema de la droga”, en términos más generales. Lo interesante es que ciertas ideas y nociones presentes en estos ejes se repetían en las opiniones brindadas por los legisladores nacionales y provinciales, atravesando posiciones a favor y en contra de la ley. Es por eso que creemos que es interesante recuperarlas.

1) Caracterización del avance del narcotráfico y el lugar de Argentina

Uno de los ejes que logró más transversalidad en el debate, y donde encontramos coincidencia entre los legisladores a pesar de sus opiniones en torno a ley, tiene que ver con la caracterización en torno al fenómeno del narcotráfico. En este eje encontramos una asociación marcada entre ausencia del Estado y avance del narcotráfico. Desde esta perspectiva cuando el Estado se retira de los territorios, lo que para muchos legisladores había sido así sobre todo antes y durante la crisis del 2001, el mercado ilegal de drogas adquiere una dinámica expansiva, muchas veces reemplazando sus funciones, por ejemplo vinculadas al otorgamiento de trabajo y seguridad.

En relación a este avance del narcotráfico varios/as legisladores explicaban esto a partir de un cambio de posición de la Argentina en el mercado mundial de drogas, argumentando que mientras en el pasado había sido catalogada por organismos internacionales y agencias como la DEA como “país de tránsito”, ahora era definida como país de consumo y de producción a baja escala. Esta transformación, según estas voces, explicaría las transformaciones ocurridas en el ámbito nacional:

“Tiene que ver con un flagelo que corroe a la sociedad global y acerca del que los Argentinos señalábamos hace un tiempo que nosotros no teníamos inconvenientes porque este era un país de tránsito. Así, estábamos tranquilos y le dábamos tranquilidad

a nuestros hijos y a nuestros nietos. Pero hoy, nos damos cuenta de que no es así y que la droga está en cada lugar, en cada rincón de la geografía del país, que enferma y que en muchos casos, mata”. (Senador Prades, Senador Nacional por la UCR)

Aquí podemos observar, en primer lugar, como se entiende este pasaje de lo que era una caracterización que ya no se adecúa a la realidad nacional, en donde se enfatiza en que antes era posible dar explicaciones, mientras que en ese momento debido a la expansión del fenómeno ya no era posible. De la mano de este planteo en relación al cambio de Argentina en el mercado mundial, también observamos que las drogas son entendidas como un mal en expansión que ocupa cada vez más espacios de la vida social y los enferma. Esta idea también está presente en varias intervenciones que hacen énfasis en que se ha dado un aumento del consumo de estupefacientes, y que por eso es necesario legislar para detener esta expansión.

En segundo lugar, otra de las ideas fuerzas que aparecen en el debate es la de las drogas como flagelo, como un mal omnipresente que daña a la sociedad y la enferma. Esta forma de entender a las drogas como un flagelo que se extiende, aparece en el debate en reiteradas oportunidades, tanto en aquellos que se posicionan a favor como quienes se posicionan en contra. Lo que hemos observado es que es una idea con mucho consenso y que funciona como un piso a partir del cual los legisladores intervienen en la materia. Esto resulta significativo porque la noción de flagelo está muy presente en el paradigma de la “guerra de contra las drogas”, en donde se parte de entender a las sustancias psicoactivas como un mal que es necesario extirpar, al mismo tiempo que se lo piensa como un fenómeno en expansión, casi independiente de la agencia de los sujetos, de las políticas ejecutadas y de sus cambios históricos.

El paradigma de la “guerra contra las drogas” se asienta en el régimen prohibicionista⁶ (Tokatlian, 2010) que tiene como piedra de toque una distinción moral, que luego se cristaliza legalmente, que diferencia ciertas sustancias como drogas ilegales, frente a otras a las cuales se las considera legales (como las medicinas) y que se encuentran reguladas en vez de prohibidas. Las drogas desde este paradigma son un conjunto sustancias clasificadas como ilegales, que dañan el estado de conciencia de las personas, que destruyen su autonomía, y las cuales, desde esta perspectiva profundamente moral, representan un mal en expansión. Renoldi reflexiona en relación a esta distinción y menciona: “Nuestros sistemas legales expresan valores morales y mercantiles que

⁶“El régimen global antidrogas es de larga data pero adoptó su contorno actual a partir de los años 1960 y está basado en la dinámica convencional de la seguridad nacional: un régimen reducido a los estados, intrínsecamente represivo, centrado en el control de la provisión y el tráfico de drogas” (Tokatlian, 2010)

definen lo legal como lo aceptable y lo ilegal como lo inaceptable (...) todo lo que se aparte de la ley es visto como el mal, como una amenaza, como lo que se separa de la sociedad, es la ruptura del contrato que originó la sociedad de derechos y el estado de derecho. Pensemos el derecho como un campo moral formalizado, nuestros sistemas jurídicos abrigan una relación directa entre la ley y el bien, entre el delito y el mal” (Renoldi, 2015)

Asimismo, en el plano provincial también observamos un énfasis importante en la necesidad de actualizar la caracterización sobre el lugar de Argentina en el mercado mundial de drogas, y lo podemos observar en este fragmento de un legislador que se posiciona en contra de la adhesión provincial a la ley:

“Se está evadiendo la cuestión del tráfico de drogas en la provincia de Buenos Aires a pesar de que viene incrementándose como así también la producción de estupefacientes (...) El Plan Colombia ha corrido el sistema de producción de drogas a dos márgenes como Uruguay y Argentina, que terminan siendo dos países donde se comienzan a instalar nuevos laboratorios” (Cinquerrui, Diputado Provincial por la UCR).

Es interesante esta opinión porque a diferencia de los que también plantean un cambio en la ubicación de Argentina en el comercio internacional de drogas, da elementos que excede lo local o lo nacional al mismo tiempo que brinda una posible explicación de porqué se ha dado dicha transformación. Siguiendo este argumento, Argentina cambió su posición de país de tránsito a país productor como consecuencia de las políticas de seguridad implementadas en Colombia a principio de los años 2000⁷. Lo que implicó un desplazamiento de la producción hacia estas zonas del sur, en donde Argentina por ello, contaría con mayor cantidad de droga circulante.

Es interesante mencionar que el debate en torno a la posición de Argentina en el mercado internacional de drogas se basa en información que brinda tanto Naciones Unidas a través de la UNDOC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) como otros organismos especializados como la DEA, pero hay muy poca producción nacional en torno a este tema. Ya sea porque no se producen estadísticas rigurosas sobre el tema como porque tampoco existieron, para el caso de esta ley, diagnósticos rigurosos en torno a la problemática.

⁷El Plan Colombia fue un acuerdo entre Colombia y EEUU enmarcado en el paradigma de “la guerra contra las drogas” con los objetivos de: reducir el tráfico de drogas entre esos países, disminuir plantaciones, “pacificar” ciertos territorios en conflicto.

2) Consumo de drogas y juventud

El consumo de sustancias y su relación directa con la población joven fue un eje articulador de las diferentes intervenciones realizadas a lo largo de la discusión. El aumento del consumo de drogas aparece como un consenso en todo el debate, tanto como parte del diagnóstico a partir del cual la ley de desfederalización es necesaria, o por el contrario para quienes es necesario atender esta problemática específica sin necesidad de reformular la ley. En el debate encontramos diversos argumentos que giran en torno a las consecuencias sociales y humanitarias del consumo de drogas, como así también una preocupación, sobre todo entre quienes están en contra, de que la ley de desfederalización impacte negativamente en los usuarios de drogas.

En relación a las causas de este aumento lo que encontramos en el análisis es que existe un discurso extendido de decadencia y degradación social que es tomado como origen del aumento del uso de drogas. En esta mirada podemos ver que hay diferentes explicaciones, algunas más estructurales que dan cuenta de ciertas transformaciones ocurridas en la sociedad argentina en relación a la pobreza, el desempleo y la desigualdad, y otras que abonan a una visión decadentista de la sociedad, sobre todo de los jóvenes, en donde el consumo aparece en algunos relatos como una causa y en otros como una consecuencia:

“La degradación progresiva que están sufriendo los sistemas culturales de protección social del ser humano, como son la familia, la vecindad, la comunidad, y además la alarmante iniquidad social y deslegitimación de las instituciones, han sido señalados como los elementos determinantes del avance de la violencia urbana, el abuso del alcohol y el uso de drogas adictivas.” (Müller, Senadora del FPV por la Provincia de Bs As)

“El flagelo de la droga, realmente, está socavando los cimientos de nuestra sociedad y está afectando la dignidad del hombre, las posibilidades de crecimiento, de educación, de reconstruir valores como los que estamos intentando, de trabajo, de solidaridad, y la estructura de la familia” (Bonicato, Diputado del FPV de la Provincial Bs As)

Dentro de este eje de debate vemos con claridad que el consumo de drogas, y su venta, no sólo es entendido como un problema para quienes son parte sino que se remarca la

extensión del problema a toda la sociedad, en donde, como vimos en el otro apartado, “el flagelo de la droga” es visto como un mal que socava a toda la sociedad. A su vez también se da una lógica explicativa en donde se vincula muy estrechamente droga y delito, y esto se puede ver tanto en los fundamentos de uno de los proyectos de ley discutidos, en donde se explicita que “el crecimiento del consumo trae aparejado un aumento no solo en los delitos sino también en la violencia empleada en ellos”, como así también en las opiniones de quienes están a favor como quienes están en contra.

“el 60% de las personas que cometen delitos violentos en nuestro país lo hacen bajo los efectos de las drogas” (Agúndez, Senador de la UCR por la provincia de San Luis)

“Existe una vinculación en la metodología del delito con la cuestión de la droga, porque con esta, el delito se ha vuelto mucho más violento y dramático. La situación se da en cada uno de los barrios o en la salida de las escuelas y de los colegios, cada vez con personas de menor edad, donde llega esa droga rompe el desarrollo de la juventud” (Giustiniani, Senador del Partido Socialista por la provincia de Santa Fe)

“Un elevado porcentaje de delitos violentos son cometidos por jóvenes bajo los efectos de sustancias estupefacientes, lo que coincide con el incremento de la venta y el consumo de tales sustancias” (Müller, Senadora del FPV por la Provincia de Buenos Aires)

El consumo de drogas es visto como una problemática casi estrictamente juvenil, al mismo tiempo que muy asociada a la cuestión delictiva, como vemos se expresa una relación casi directa entre droga-delito-violencia. En esta mirada, el consumo de drogas siempre es una dimensión problemática, ya sea porque genera violencia, porque provoca adicción, o porque está vinculada al delito.

Estos discursos que asocian consumo de drogas con delito y violencia no son nuevos en nuestro país, y como podemos ver en la historización que realiza Manzano (2014) sobre el problema de la droga en Argentina, es un nexo que estuvo presente desde los inicios del debate sobre la cuestión de las drogas. La autora reconstruye que desde principios de los 70 es posible encontrar lazos entre la juventud, drogas y subversión, sobre todo en la legislación específica sobre drogas anterior a la dictadura militar. En dicha ley ya se enmarcaba al problema de las drogas en la esfera de la seguridad nacional, con una conexión marcada entre juventud, drogas y “subversión” político-sexual. Por otro lado, también a partir de dicha ley, se crea la figura del toxicómano, que de alguna manera,

colaboró en reforzar un discurso anclado en la noción de orden social, ideas que comienzan a tener cada vez más legitimidad en los años anteriores a 1976.

Nos parece interesante recuperar esto porque ciertas ideas que aparecen en el debate del 2004/2005 también estaban presentes en el debate social y político previo a la sanción de la ley de estupefacientes en 1989, en donde se cristalizan dos miradas hegemónicas sobre el mismo problema, una que entiende al consumo como un delito, y que por eso es necesario perseguirlo y judicializarlo, y otra más vinculada a la salud, en la que a los consumidores hay que entenderlos como adictos. Estas dos miradas si bien parecen opuestas, tienen mucho consenso entre los legisladores, y que, en palabras de Alejandro Corda (2011), fueron generando una matriz de intervención, en donde se da al mismo tiempo una criminalización de los usuarios como un condicionamiento a otras respuestas estatales, de prevención y asistencia. Esta mixtura entre lo penal y la dimensión de la salud continúa presente en el debate sobre drogas en nuestro país, y en este debate específico se ve con mucha preeminencia cuando se aborda la cuestión del consumo.

Otras voces en el debate también plantearon la necesidad de despenalizar la tenencia para consumo personal. En este caso sólo dos legisladores plantearon la necesidad de que se discuta esta iniciativa, que si bien a simple vista va en otra dirección que la ley de desfederalización, es posible encontrar puentes:

“Esta norma debería haber sido acompañada por la despenalización de la tenencia de droga para consumo personal, porque como la depuración de una fuerza y la ruptura de las mafias y la connivencia política, policial y delictual que hay en mi provincia será una lucha larga, que debe hacerse con ahínco y cuyos resultados los veremos a través del tiempo (...) mi preocupación es que al adquirir la competencia en materia de estupefacientes incluso en el menudeo, la eficacia de esta reforma legal quiera mostrarse aprensado a los adictos” (Conti, Senadora del FPV por la Provincia de Buenos Aires)

En este caso, vemos dos cuestiones, por un lado la despenalización de la tenencia para consumo aparece como una posible solución a ciertas prácticas corruptas por parte de la policía, y también la ley de desfederalización genera cierta preocupación, como ya lo vimos en el otro apartado, de que en definitiva termine persiguiendo a los consumidores, ya que en ese caso menciona la elevada cantidad de causas iniciadas por tenencia y la criminalización de consumidores de droga.

“El traslado de la competencia en materia de estupefacientes (...) empeorará el hostigamiento sobre los usuarios, quienes son múltiplemente victimizados, por la droga, por los dealers, por la policía, la justicia y la sociedad” (García, Diputado Nacional por el Partido Socialista).

La persecución de los consumidores por la justicia penal, como vemos en ese fragmento, fue un tema reiterado por algunos legisladores, que manifestaban su desacuerdo en relación a la ley de desfederalización por temor a que refuerce esa persecución.

“La Ley de Estupefacientes N° 23.737 que se centra en la criminalización de los consumidores ha sido funcional al crecimiento y la impunidad del narcotráfico, al centrar las acciones contra los usuarios y no contra el tráfico y la corrupción policial y judicial. Avanzar en ese sentido es un despropósito de consecuencias impredecibles. No podemos pecar de ingenuos, no vamos a ser corresponsables de lo que vendrá, es una nueva vuelta de tuerca para incrementar las cajas clandestinas de financiamiento de la política.” (García, Diputado Nacional por el Partido Socialista)

En la ley nacional de estupefacientes se cristalizan dos paradigmas predominantes en lo que respecta al consumo de drogas, por un lado el paradigma jurídico-represivo que apunta a criminalizar a los consumidores, a los comerciantes, a los productores y traficantes, con el paradigma sanitarista, de principios del siglo XX que realiza un giro sobre el sujeto consumidor, que independientemente de su grado de consumo, lo aborda en tanto enfermo. Ambos paradigmas, como decíamos anteriormente, se yuxtaponen mutuamente a lo largo de la historia del siglo XX y particularmente en Argentina en donde las ideas higienistas tuvieron un papel central en la construcción del Estado nacional (Renoldi, 2008).

Esta visión que combina nociones criminalizantes y a la vez médicas sobre el consumo de drogas tuvo su mayor expresión en la sanción de la ley 23.737 y en su posterior aplicación, donde se advierte un fuerte aumento de los usuarios criminalizados, las agencias policiales operaron en el 70% de los casos sobre los consumidores, es decir, 7 de cada 10 detenidos por drogas son consumidores (Corda, 2011).

3) Intervención judicial y policial

La distancia entre la justicia federal y los problemas de la población fue uno de los argumentos más esgrimidos por los legisladores, sobre todo bonaerenses, que pedían la reforma legislativa. Desde esta mirada el pase a la justicia provincial posibilitaba una mayor cercanía entre jueces y fiscales con los quioscos u otros puntos de venta minorista que, planteaban estas voces, de otra forma era muy difícil de acceder ya que la justicia federal tiene menos despliegue:

“No existe una respuesta eficaz de la justicia federal, porque hay catorce juzgados federales en un escenario urbano de 14 millones de habitantes” (Pichetto, Senador del FPV por la Provincia de Río Negro)

Este planteo a su vez se vinculaba con la supuesta imposibilidad de intervenir de la policía bonaerense por no contar con órdenes de allanamiento. En varias oportunidades se refirieron a esta ley en términos de “herramienta”, ya sea para la Provincia de Buenos Aires, que era la que más pedía por ella, como para las policías provinciales, que desde esta visión, no contaban con suficiente poder de intervención.

“Las fuerzas policiales no controlan hoy la venta minorista en pequeñas cantidades para consumo personal en bares, lugares nocturnos, kioscos, etcétera. Y tampoco lo hacen con relación al consumo por parte de jóvenes y de adultos.” (Müller, Senadora por la Provincia de Buenos Aires)

La relación entre las policías provinciales y la posibilidad de poder intervenir en delitos vinculados con drogas abrió un debate en torno a la posibilidad de que se convierta en un negocio para la fuerza policial, fenómeno que algunos denominaron como *corrupción* y otros como un *negocio*.

“la cuestión debería ser monitoreada y sometida al control parlamentario a fin de que estos instrumentos resulten eficientes y firmes en la lucha contra la droga y no terminen siendo el negocio de algún policía” (Agúndez, Senador de la UCR por la Provincia de San Luis)

Como vemos el temor de que esta “herramienta” termine siendo un mayor negocio para las fuerzas policiales era una dimensión que aparecía, al mismo tiempo que se mencionaba la vinculación entre fuerzas de seguridad y este tipo de delitos:

“Creo que cortando las conexiones mafiosas entre los sectores policiales, los delincuentes, los secuestros extorsivos y el negocio de la droga y la prostitución es como empezamos a desandar el camino para que esta espiral de violencia disminuya en la argentina” (Giustiniani, Senador del Partido Socialista por la provincia de Santa Fe)

Aparece en algunos legisladores con mayor claridad, que la corrupción policial y las articulaciones entre policía y delito son parte del aumento de la violencia. Así como una mirada crítica hacia el accionar de las fuerzas policiales.

Sin embargo, como respuesta a estos planteos también hubo voces que enfatizaban en la necesidad de que se legisle confiando en las instituciones, como podemos ver en los siguientes fragmentos:

“Hablamos con la desconfianza que puede traer aprobar una iniciativa de esta naturaleza debido a los actos de corrupción de las fuerzas policiales (...) pero yo creo cuando este congreso legisla, lo hace creyendo en las instituciones y en ellas –particularmente en la justicia – hay gente muy buena y muy profesionalmente capacitada y preparada” (Müller, Senadora del FPV por la provincia de Buenos Aires)

“Nosotros no podemos decir que nuestra policía no está moralmente en condiciones de hacer una tarea, que de hecho ya está haciendo, porque hoy por hoy los procedimientos los hace la policía de la Provincia (...) me parece que pueden haber elementos dentro de la policía involucrados con nidos de corrupción que habrá que seguir combatiendo, pero esta es una característica de la sociedad de hoy” (Bonicatto, Diputado por el FPV de la Provincia de Buenos Aires)

De esta forma, para ambos legisladores, era un problema partir de la crítica hacia las instituciones porque reducía la capacidad de acción del Estado, al mismo tiempo, que bloqueaba las posibilidades de cambio.

Por otro lado, mientras que algunas voces pedían una mayor cercanía de la justicia y la policía con los “focos de conflicto”, otros argumentaban que el colapso de la justicia provincial, sobre todo del fuero penal, era un impedimento concreto para desarrollar la desfederalización:

“La Justicia de la provincia de Buenos Aires, fundamentalmente, la de la justicia penal, porque desgraciadamente el sistema se halla colapsado debido a la gran cantidad de causas que debe atender, además de la escasez evidente de recursos humanos y materiales para abordarla y afrontarla” (Ferrari, Diputado provincial por la UCR)

Desde esta visión, el colapso de la justicia provincial, en la provincia de Buenos Aires, era un hecho del cual partir para evaluar en qué medida era posible absorber nuevos delitos. En lo concreto, una de las respuestas más esgrimidas por sus defensores, tenía que ver con la ayuda presupuestaría que acompañaba la reforma, en caso de las provincias que adhirieran.

4) La desfederalización como una política de seguridad

En este último eje nos interesa reconstruir como la problemática de la seguridad también fue uno de los problemas ordenadores del debate, en donde el problema la venta aparecía con fuerza como uno de los negocios que más había crecido.

De la mano de esos diagnósticos aparecían voces que remarcaban la importancia de atacar al pequeño vendedor como una forma de reducir el consumo, mientras que otras posiciones remarcaban la importancia de atacar esos eslabones pequeños como una forma de desarticular los grandes mercados:

“La clave de atacar de una forma efectiva el problema y el negocio de la droga es controlar y reducir la oferta. Si no hay disponibilidad de droga en cantidad y precio aceptable, la droga se vuelve virtualmente un artículo de lujo y deja de ser lo que es hoy, un artículo de consumo, inclusive para los pobres” (Cafiero, Senador por la Provincia de Buenos Aires)

“Ese es, precisamente, el objetivo que tenemos que buscar entre todos los argentinos como una política de Estado de seguridad, que fundamentalmente achaque y machaque de manera fuerte sobre los que negocian” (Prades, Senador por la provincia de Santa Cruz)

Dos elementos interesantes aparecen entre quienes se concentraban en alegar que la reforma contenga la venta minorista, ya que este punto fue un debate en el parlamento debido a que también estaba en agenda desfederalizar solamente los delitos de tenencia simple. En primer lugar, la intervención judicial y policialson pensadas como políticas preventivas, ya sea para quienes venden como para quienes consumen. Es decir, se entiende que la criminalización de ciertos delitos colabora en la prevención de delitos similares en el futuro, al mismo tiempo que el presupuesto que subyace a este idea es que a mayor intervención judicial y policial se daría una prevención del consumo ya que

circularía menos drogas, idea presente en el paradigma de la guerra contra las drogas, donde lo que se pretende atacar es la oferta con la pretensión de erradicar así la demanda. Y en segundo lugar, existió una crítica importante al accionar de la justicia y la policía federal ya que al atender los casos “más graves” se estarían descuidando los casos intermedios o pequeños, lo que comúnmente se conoce como “narcomenudeo”.

La justificación de ley giraba en torno a dos ejes principalmente, por un lado la expansión del “problema de la droga”, especialmente el consumo y la venta, y por otro, la vinculación de este problema con la cuestión de la seguridad, preocupación que se encontraba en auge en nuestro país, y que como ya mencionamos, posterior al caso Blumberg se había instalado con fuerza como un problema público de importancia nacional.

En relación a las políticas de seguridad encontramos diversos posicionamientos. Por un lado quienes argumentaban que era necesario generar una herramienta urgente de intervención porque al ser el principal problema, era necesario atacarlo desde diferentes lugares. Y por otro lado, aquellos que se centraban en la prevención y la necesidad de bajar el consumo, en donde atacar la oferta era visto como la solución predilecta para bajar la demanda, debido a que se vería afectado el precio. A su vez, quienes estaban en contra de descentralizar la política de drogas y defendían la intervención federal en la materia, más preocupados por el control fronterizo y la necesidad de mejorar la inteligencia policial.

Reflexiones finales

En este trabajo exploramos algunas dimensiones de análisis en relación al debate parlamentario que dio origen a la ley 26.052 de desfederalización parcial de la competencia. Recorrimos algunos de los ejes que ordenaron el debate parlamentario a nivel provincial y nacional con el objetivo de reconstruir el contexto político de aprobación como también las diferentes concepciones que sustentaron el debate en las cámaras y su aprobación.

Una de las conclusiones a las que llegamos es que esta legislación adquirió un apoyo y un consenso político en un contexto en donde se estaban debatiendo y sancionando otras leyes vinculadas a la seguridad en el marco de lo que fue el caso Blumberg, y este tema macro permitió que se abra un debate en torno a este tema que fue tomado con fuerza por ciertos actores políticos de la Provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, a partir del análisis hemos podido observar que hay ciertas ideas fuerza en torno al problema de la droga en nuestro país que tienen mucho consenso entre los partidos políticos, y que en este caso trascendieron las opiniones y las posiciones de los legisladores sobre la ley, siendo utilizadas para argumentar posiciones tanto a favor como en contra.

Muchas de estas ideas y concepciones son de larga data en nuestro país, como por ejemplo asociaciones estrechas entre droga y delito, entre consumo de drogas y juventud, o la tensión entre respuesta penal y atención médica, ideas que se reactualizaron en este debate particular pero que tienen un recorrido histórico. Al mismo tiempo otras nociones que observamos no sólo están presentes en nuestro país sino que se asientan sobre paradigmas hegemónicos internacionalmente, como ciertas ideas propias del paradigma de la “guerra contra las drogas”: en relación a entender a las drogas como un flagelo que es posible extinguir mediante estrategias orientadas a reducir la oferta para modificar los precios y así disminuir la demanda.

Nos quedan algunas dimensiones para seguir explorando en el debate, ya que esta fue sólo una primera aproximación, como así también profundizar en relación a otros actores que formaron parte de este debate público, actores políticos, eclesiásticos, judiciales y también de la sociedad civil, que resultan importantes para entender mejor esa coyuntura particular que permitió la sanción de la ley de desfederalización.

Bibliografía:

- Corda, A (2011) Encarcelamiento por delitos relacionado con estupefacientes en Argentina. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil, Universidad de Buenos Aires
- Manzano, V. (2014). Política, cultura y el “problema de las drogas” en la Argentina, 1960-1980s. Apuntes de Investigación del CECYP, (24), 51-78.
- Procunar (2014) Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley N° 26.052). Estudio preliminar sobre su implementación” Año 2014. Disponible Online:
http://www.mpf.gob.ar/procunar/tipo_de_recurso/informes/
- Renoldi, B (2015) Droga, narcotráfico y seguridad: la disección de los monstruos. Revista voces en el Fenix, Año 6, número 42. Marzo 2015.
- Renoldi, B. (2008). Narcotráfico y justicia en Argentina: la autoridad de lo escrito en el juicio oral. Editorial Antropofagia.
- Sozzo, M (2016) Postneoliberalismo y política penal en la Argentina (2003/2014) En Postneoliberalismo y penalidad en américa del sur, P. 189. Clacso, Buenos Aires.
- Tokatlian, J. (2010). Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate. Libros del Zorzal.

Fuentes

Desgrabaciones taquigráficas de las sesiones de la cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

Desgrabaciones taquigráficas de las sesiones de la cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires

Desgrabaciones taquigráficas de las sesiones de la cámara de Senadores de la Nación

Desgrabaciones taquigráficas de las sesiones de la cámara de Diputados de la Nación

Periódicos (por orden de aparición en el texto)

El senado aprobó la ley de drogas. Diario Clarín,.Buenos Aires, 6-10-2005.Últimas noticias. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2004/10/06/um/m-844791.htm>

La desfederalización de las causas de drogas, Debate agitado en Diputados. Diario página 12, Buenos Aires, 5-5-2005. Sección El País. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-50620-2005-05-05.html>

Drogas: Arslanián vuelve a pedir incumbencias para la Provincia, Diario el Día, La Plata – Buenos Aires, 23-6-2004. Sección el país. Disponible en:
<http://pasado.eldia.com/ediciones/20040623/elpais13.asp>

Aprueban cambios a ley de drogas, Diario La Voz del Interior, Córdoba, 7-10-2004. Sección Política - corresponsalía. Disponible en:
Http://archivo.lavoz.com.ar/2004/1007/politica/nota274984_1.htm