

EL PROGRAMA “SÜTIK”: APOYANDO Y EMPODERANDO A PERSONAS QUE CONSUMEN DROGAS EN ESTONIA

16

Aljona Kurbatova¹ y Marin Vaher²

Iniciado en 2018, el Programa SÜTIK en Estonia permite a oficiales de la policía derivar a personas que consumen drogas y que han cometido una infracción relacionada con drogas hacia una persona que les brinde apoyo, como alternativa a recibir una sanción. El programa ofrece consejería de pares, apoyo y referencia voluntaria hacia programas de salud y sociales, a fin de realzar capacidades para afrontar problemas, y mejorar los resultados en términos de salud, las oportunidades para encontrar y mantener empleo, y la calidad de vida en general de quienes consumen drogas. Hasta la fecha, los hallazgos muestran que las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de mantenerse activamente vinculadas al programa. Los resultados prometedores del proyecto piloto han llevado a la expansión del programa.

Contexto y descripción

Crisis de sobredosis de drogas en Estonia

Durante la década pasada, Estonia ha sido uno de los países europeos más afectados por los daños asociados con el consumo de opioides. Estonia es uno de los pocos países de la región donde el mercado ilegal de drogas ha estado dominado por el fentanilo –un opioide sintético mucho más potente que la heroína– lo cual contribuye en gran medida a que durante años Estonia registre la mayor tasa de muertes por sobredosis en la Unión Europea (UE). En 2017, la tasa de mortalidad asociada con sobredosis en la UE fue estimada en 22.6 por millón en el sector de la población entre 15 y 64 años de edad, mientras que en Estonia esta tasa ha llegado a 130 casos por millón³ (ver Figura 1).

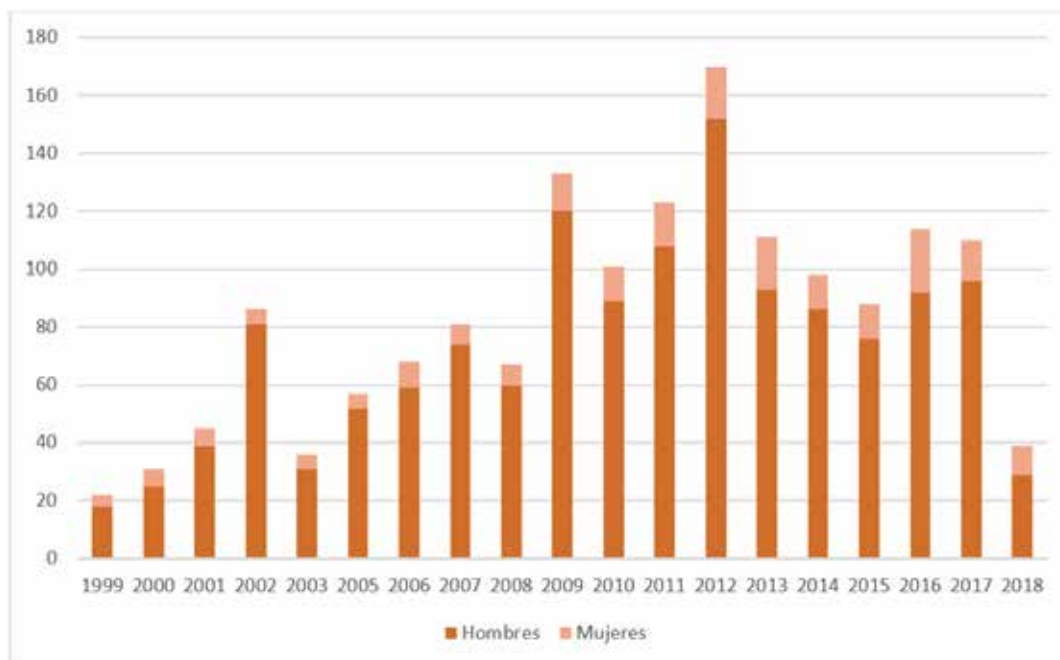
En años recientes, Estonia ha avanzado hacia un enfoque integrado de políticas, enfocadas

en determinantes sociales y de salud. Como un país con un número relativamente alto de personas que consumen drogas⁴, Estonia ha buscado particularmente mecanismos para superar la brecha que existe entre su sistema de salud pública y el de justicia penal, para asegurar un uso adecuado y proporcional de alternativas a las sanciones coercitivas. Aunque el consumo y la posesión de drogas para uso personal han sido descriminalizados desde 2002, el consumo y la posesión de pequeñas cantidades de drogas siguen siendo una falta menor sancionable con una multa de hasta 1,200 euros o con arresto administrativo de hasta 30 días⁵.

Tras años de implementar políticas represivas, las autoridades nacionales de salud y las

En 2017, la tasa de mortalidad asociada con sobredosis en Estonia había llegado a 130 casos por millón. En respuesta, Estonia ha adoptado un enfoque integrado de políticas de drogas orientadas hacia determinantes sociales y de salud.

Figura 1. Número de muertes por sobredosis de drogas en 2008-2018, desagregadas por género, en Estonia



Fuente: Registro de causas de muerte, 2019, NIHD.

fuerzas del orden acordaron cambiar las prácticas existentes dado que, basándose en evidencias tanto locales como internacionales, resultaba evidente que castigar a las personas por consumir drogas no era una solución efectiva. Cambios realizados en 2015 en el Código de Delitos Menores y el Código Penal, crearon la posibilidad de acabar con los procedimientos de delitos menores, u ofrecer en su lugar alternativas a sanciones coercitivas, si la persona sujeta a los procedimientos estuviera dispuesta a participar en un programa de apoyo social que tomase en cuenta las circunstancias del caso y las características de la persona involucrada.

Adaptando el Programa LEAD a Estonia

El programa SÜTIK (sigla correspondiente a *Sõltlaste ühiskonnastamine tugiisikute kaasamisel*) es un servicio de apoyo social desarrollado para personas usuarias o dependientes de

drogas y que han sido derivadas por la policía o han recurrido al servicio voluntariamente. Se propone mejorar la calidad de vida de quienes son intervenidos por consumo de drogas o posesión de sustancias controladas para uso personal.

El programa SÜTIK se basa en el programa de Derivación Asistida por Oficiales del Orden (en inglés, *Law Enforcement Assisted Diversion* o LEAD) iniciado originalmente en 2011 en Seattle, EE.UU.⁶ En 2017, un grupo de expertos y autoridades de salud y fuerzas del orden de Estonia participaron en un viaje de estudio a Seattle para analizar políticas sobre drogas basadas en prioridades sociales y de salud, y para aprender sobre la implementación del programa LEAD. El viaje de estudio fue co-organizado por la Red Eurasiática para la Reducción de Daños (EHRN) y la Oficina de Apoyo de LEAD (EE.UU.). Basado en esta experiencia, las autoridades de Estonia decidieron adoptar el modelo LEAD en su país.

Primordialmente, el programa faculta a agentes de la policía a referir a personas que consumen drogas y han cometido un delito relacionado con drogas, hacia una persona de apoyo como una alternativa a una sanción. Existe una línea telefónica de información que atiende las 24 horas y los 7 días de la semana

La meta del programa es escuchar al usuario del programa y orientarle hacia conductas menos riesgosas, a la vez que brindarle el apoyo que necesita y desea, sin presionarle a que renuncie al consumo de drogas.

para facilitar las derivaciones por parte de agentes de policía y fiscales, así como para atender a quienes necesitan ayuda o información al instante sobre el programa. La función de la persona de apoyo es ayudar a los usuarios y las usuarias del programa⁷ a encontrar soluciones, y auxiliarles a identificar servicios que necesitan y acceder a ellos para encarar mejor su situación, incluyendo la solución de problemas que pueden ser causados por el consumo de drogas. Los servicios de apoyo son muy importantes para mejorar la salud y situación social de quienes experimentan una dependencia a las drogas, e incluyen servicios para la reducción de daños, vivienda social, programas de empleo o servicios de tratamiento para la dependencia a estas sustancias.

La meta primordial del programa es escuchar al usuario y orientarle hacia conductas menos riesgosas, a la vez que brindarle el apoyo que necesita y desea, sin presionarle a que renuncie al consumo de drogas. La filosofía de SÜTIK está alineada con la de reducción de daños.

El programa SÜTIK es financiado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud en Estonia, y el servicio generalmente es provisto por organizaciones no gubernamentales para la reducción de daños.

Objetivos del Programa SÜTIK

El programa se propone mejorar las capacidades para enfrentar problemas, los resultados de salud, la búsqueda y retención de empleo, y el mejoramiento de la calidad de vida en general para personas que consumen drogas, mediante el constante apoyo, la consejería de pares y la derivación a servicios adicionales, así como la disminución del comportamiento de riesgo.

Metas individuales de corto y largo plazo son establecidas por la persona de apoyo y el usuario, basándose en su situación específica, disposición psicológica, situación económica y la disponibilidad de servicios sociales específicos (por ejemplo, si existen programas de vivienda social en la región donde reside). La duración del programa es de al menos 12 meses. Luego de este período, el apoyo social proporcionado al usuario puede continuar, pero su intensidad dependerá de la situación del usuario y de los cambios realizados durante el año transcurrido.



Crédito: SÜTIK

El programa está dirigido a personas mayores de 18 años que consumen drogas y que además:

- hayan sido arrestadas por consumo o posesión de una pequeña cantidad de drogas, y referidas al programa por la policía,
- o que se hayan presentado por su propia voluntad al servicio.

Los usuarios de SÜTIK incluyen a personas que consumen tanto opioides como estimulantes, personas que han consumido sustancias controladas durante mucho tiempo o que empezaron sólo recientemente, y quienes necesitan el apoyo de una persona para encarar su situación. Las personas de apoyo también asisten a usuarios que se someten a terapia de sustitución con opiáceos (TSO) y personas en riesgo significativo de reincidencia.

Un sistema de apoyo basado en pares

Los servicios de apoyo son proporcionados por organizaciones dedicadas a acciones para la reducción de daños. El equipo de personas de apoyo incluye tanto a hombres como mujeres de diferentes edades. Algunos hablan el idioma estonio como su lengua nativa, mientras que para otros el ruso es su principal idioma. La mayoría de las personas de apoyo corresponden a la categoría de “pares”, habiendo superado ellos mismos problemas personales relacionados con su consumo de drogas, lo cual les otorga mucha mayor credibilidad frente a los usuarios del programa. A cada usuario se le asigna una persona de apoyo específica quien usualmente dará seguimiento a su avance a lo largo del programa.

Las personas de apoyo no reemplazan a profesionales de otros campos, como asesores de deuda, psicólogos, trabajadores sociales, etc., sino que sus conocimientos personales les facultan a escuchar y entender a los usuarios, y a referirles a los especialistas apropiados. Las personas de apoyo están provistas con una lista de servicios disponibles y asequibles que

sus usuarios pueden requerir. Estos servicios son gratuitos, pero los usuarios pueden elegir acceder a programas no subsidiados, aunque en ese caso tendrían que cubrir estos costos, que pueden ser altos.

Las personas de apoyo reciben supervisión grupal mensualmente, e individual trimestralmente. Las personas de apoyo también se reúnen periódicamente para discutir los casos en los cuales trabajan y para prestarse mutuo apoyo de pares. Dado que varias personas de apoyo tienen antecedentes de consumo de drogas, es importante recurrir a la supervisión para reducir el riesgo de reincidencia y/o agotamiento emocional.

Resultados y retos

Los datos presentados aquí ofrecen una visión general de las actividades piloto del programa SÜTIK en Tallinn y en el Condado Harju, Estonia, entre julio de 2018 y julio de 2019. Desde marzo de 2019, el programa se ha expandido para incluir al Condado de Ida-Viru, en la región norte-occidental del país.

Durante el primer año de implementación, 178 usuarios –122 hombres y 56 mujeres– participaron en el programa. Al 31 de julio de 2019, 133 seguían siendo usuarios activos. Según los términos del programa, son usuarios activos aquellos con quienes la persona de apoyo ha estado en contacto al menos una vez durante los tres meses anteriores. El número de usuarios referidos al programa por la policía constituye cerca de dos tercios del total de participantes de SÜTIK.

Entre los usuarios hay más hombres que mujeres. Sin embargo, 48 de las 56 mujeres (86%) eran participantes activas (en comparación con el 70% de los usuarios varones), lo cual indica una mayor motivación entre ellas a

participar. El mayor nivel de motivación de las mujeres puede atribuirse con frecuencia a que tienen hijas o hijos y al deseo de brindarles un mejor entorno para vivir.

Brindando confianza, apoyo y empoderamiento

- 1. Desarrollando relaciones constructivas:** El programa faculta a sus integrantes a desarrollar una relación de confianza con una persona de apoyo quien muestra simpatía hacia sus problemas, y que les trata con compasión y sin prejuicios. Incluso algo tan trivial como expresar interés por el usuario y hacer preguntas sobre su vida puede tener un efecto terapéutico.
- 2. Empoderamiento:** Al referir a un usuario a diferentes servicios, la persona de apoyo es también responsable por ayudar a mejorar su sentido de compromiso y responsabilidad, en tanto la meta no consiste en forzarle a acudir a un servicio, sino más bien cooperar y empoderarle para actuar de manera independiente.
- 3. Asesoría sobre deudas:** Las derivaciones a consejería para deudores y consultas con trabajadores sociales son algunos de los servicios con mayor demanda, dado que uno de los mayores problemas que los usuarios del programa enfrentan son sus deudas. Gracias a la facilitación de la persona de apoyo, estos servicios son más asequibles para los usuarios, aunque siguen existiendo limitaciones (ver más abajo).
- 4. Orientación hacia servicios para reducción de daños y de tratamiento para la dependencia de drogas:** Los integrantes de SÚTIK a menudo necesitan servicios de reducción de daños y a menudo están al tanto de ellos, pero con este programa las opciones disponibles se discuten a

profundidad con el usuario, tomando en cuenta su hábito específico de consumo de drogas y las maneras para mitigar el daño. Aunque la mayoría de los usuarios están familiarizados con los programas de agujas y jeringas (PAJ) y ya cuentan con acceso a ellos, el uso de servicios brindados por trabajadores sociales, consultores sobre deudas y psicólogos se incrementa significativamente después que los usuarios ingresan al programa SÚTIK.

- 5. Reuniones grupales:** Los usuarios tienen la opción de asistir a reuniones grupales supervisadas semanales.

Construyendo relaciones con instituciones claves

- 1. Colaboración constructiva con la policía:** La línea telefónica para acceder a personas de apoyo está abierta 24 horas diarias y 7 días a la semana, lo cual



Crédito: SÚTIK

Estudio de caso: integrante de SÜTIK, 35 años de edad (prefiere no revelar su género)

La primera reunión del/la usuario/a y su persona de apoyo tuvo lugar en el invierno de 2019, en una residencia para personas que han dejado de consumir drogas. El/la usuario/a estaba consumiendo alcohol y drogas. En ese momento, su vida era un desorden total. Su cónyuge se había llevado a sus hijos a vivir al extranjero y el/la usuario/a no podía comunicarse con ellos. Cuando el/la usuario/a ingresó al programa SÜTIK, se mostraba cerrado/a y distante para la comunicación, asistiendo a las reuniones únicamente para llenar evaluaciones sobre evaluación de riesgo. La mayor parte de la comunicación se realizaba por teléfono. Poco a poco, el/la usuario/a se fue abriendo más y llegó a desarrollar una relación de confianza con la persona de apoyo. En este momento, el/la usuario/a ha mostrado un gran avance en su vida. Dejó atrás una relación de violencia y es capaz de comunicarse con sus hijos periódicamente. El/la usuario/a se propone empezar estudios universitarios.

significa que la policía puede contactar a una persona de apoyo en cualquier momento. La mayoría de las llamadas se originan en la estación de policía fuera del horario regular, es decir, durante la noche y en la madrugada. Los agentes de policía son respetuosos y también muestran cortesía ante potenciales usuarios, gracias a capacitaciones y cambios positivos en actitudes que son resultado de trabajar con pares que se involucran como personas de apoyo en el programa, y que han mejorado significativamente la conducta de la policía ante personas que consumen drogas.

2. Cooperación con centros de tratamiento de dependencia a drogas y de rehabilitación:

Las personas de apoyo pueden contactar directamente al Hospital Viljandi –el más grande centro de tratamiento de drogas financiado por el Estado en Estonia– para obtener asesoría sobre opciones de tratamiento. El Hospital Viljandi ofrece principalmente tratamiento centrado en abstinencia, pero también ofrece servicios para reducción de daños como PAJ, y tiene programado empezar a ofrecer TSO en 2020. Los servicios TSO también se ofrecen en otros centros de salud

hacia donde se derivan a los usuarios. En distintas regiones del país se ofrecen servicios de seguimiento. Aunque el programa SÜTIK reconoce que no todos los usuarios completarán el tratamiento o dejarán de consumir drogas, se considera como un paso adelante brindarles información sobre las maneras en que pueden superar su dependencia. Incluso si el tratamiento es discontinuado después de iniciado, siempre hay la esperanza de que el usuario pueda volver cuando tenga la disposición para hacerlo. Mientras tanto, el usuario puede continuar recibiendo otras formas de asistencia de la persona de apoyo.

3. Cooperación con servicios para reducción de daños:

Dado que las actividades del programa están estrechamente vinculadas a la reducción de daños, se asegura una cercana cooperación con otros centros que ofrecen estos servicios. Los integrantes al programa hacen uso en diversos grados de servicios para reducción de daños, siendo los más populares la consejería de pares, la asesoría para deudores y la consulta psicológica. Naturalmente, en ocasiones ocurren atascos debido a que la disposición de los usuarios de SÜTIK a recibir ayuda fluctúa día a día, o incluso

hora a hora, y cuando un usuario está listo para recibir ayuda, el especialista puede no estar disponible de inmediato.

Principales desafíos

- 1. Opciones limitadas para ayudar a usuarios con diagnóstico dual:** Si además de su dependencia a las drogas, un usuario ha sido diagnosticado con un desorden psiquiátrico (o si se sospecha que lo tiene), éste usualmente requiere recibir tratamiento para la dependencia así como terapia en un centro psiquiátrico que pueda tratar ambas condiciones. Sin embargo, actualmente existen en Estonia sólo unos pocos centros de este tipo que ofrecen dicho tratamiento dual.
- 2. Manteniéndose en contacto:** Los usuarios tienden a cambiar y perder sus números de teléfono, lo cual dificulta mantenerse en contacto con ellos y, como resultado, las personas de apoyo pueden perderles el rastro. La persona de apoyo siempre indagará por el teléfono de alguien cercano al usuario, pero debido a la compleja naturaleza de las relaciones, ello no siempre resulta útil.
- 3. Barreras de idioma:** Una alta proporción de personas que consumen drogas en Estonia hablan ruso como idioma materno o principal, y tienen un bajo conocimiento del estonio. Ello dificulta enormemente su interacción con autoridades públicas pero también su participación en cursos laborales, búsqueda de empleo, etc. Por consiguiente, quienes hablan los dos idiomas son muy apreciados como personas de apoyo porque son capaces de actuar como “mediadores” para los usuarios al comunicarse con autoridades y proveedores de servicios.
- 4. Vivienda estable y acceso a servicios sociales:** A menudo, los servicios sociales son de carácter municipal y si el usuario no tiene una dirección registrada o si ésta es distinta a la de su verdadero lugar de residencia, ello puede complicar enormemente la ayuda a este usuario para que reciba servicios municipales en el lugar donde realmente vive.
- 5. Un mercado de drogas en evolución:** El mercado ilícito de drogas está en constante cambio, y a fin de entender las necesidades del usuario (incluyendo los patrones y tipos de consumo de droga), la persona de apoyo debe actualizar constantemente información relativa a las principales sustancias disponibles en el mercado.
- 6. Falta de acceso a tratamiento con especialistas:** En lo que respecta a enfermedades crónicas, los usuarios mencionan con mayor frecuencia el VIH, hepatitis B y C, varias enfermedades mentales y problemas dentales. Aunque las pruebas y tratamiento del VIH están disponibles libre de costo a todos los usuarios, éste no es el caso para el tratamiento de la hepatitis. Únicamente el tratamiento de casos agudos se encuentra cubierto por fondos de atención de salud para emergencias, y se brinda a todos sin importar si cuentan o no con seguro de salud. Una persona que adolece de una condición crónica debe contar con seguro de salud para consultar con un médico general y ser derivado a un infectólogo o gastroenterólogo. Los integrantes del programa componen un grupo vulnerable en función de la hepatitis y, cuando ello es posible, debe asegurarse el tratamiento precoz de la hepatitis B y C para todas las personas, sin importar su condición de asegurado en el sistema de salud. El tratamiento psiquiátrico está disponible para usuarios que cuentan con seguro de salud, pero incluso en estos casos

las opciones de tratamiento son limitadas, principalmente debido a la carencia de psiquiatras, lo cual es un problema más amplio de la atención de salud. Finalmente, la atención dental es a menudo inaccesible, principalmente debido a su elevado costo.

Integración y planes futuros

Desde que se lanzó el proyecto piloto en 2018, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud ha recibido numerosas solicitudes de las fuerzas del orden y del sistema de justicia penal para expandir SÛTIK y derivar a más personas de los mecanismos punitivos hacia los servicios de apoyo que puedan requerir. En abril de 2019, el programa se expandió al Condado de Ida-Viru, donde el servicio es accesible todos los días de las 8.00 de la mañana a las 10.00 de la noche. En cooperación con la Policía y el Departamento de Vigilancia de Fronteras, el programa se ha puesto a disposición de personas que consumen drogas y que son detenidas en dos grandes centros de detención administrativa. El Instituto Nacional para

el Desarrollo de la Salud está actualmente cooperando con las prisiones para hacer el programa accesible a quienes se encuentran encarcelados, tienen antecedentes

El programa se expandió al Condado de Ida-Viru y a quienes se encuentran encarcelados y que tienen antecedentes de consumo de drogas.

de consumo de drogas y, en consecuencia, se beneficiarían de participar en el programa SÛTIK cuando sean liberados. Finalmente, se están iniciando discusiones para expandir el programa a personas que consumen drogas y han sido arrestadas por delitos menores.

Recursos claves

Originalmente, SÛTIK fue conceptualizado como una adaptación del programa de LEAD en Seattle, EE.UU. Para más información sobre este programa, consultar:

Buhse, C. & Schaffer, A., 2017, *Derivación hacia mecanismos fuera del sistema de justicia penal: El programa "LEAD" en los Estados Unidos*, Oficina en Washington de Asuntos Latinoamericanos, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Dejusticia, Comisión Interamericana sobre Mujeres de la OEA, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/DONE-8-LEAD_SPA_FINAL_REV.pdf

Collins, S.E., Lonczak, H.S. & Clifasefi, S.L., 2017, El programa de Seattle "Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD)": Efectos del programa sobre reincidencia, *Evaluation and Program Planning*, 64: 49-56, https://docs.wixstatic.com/ugd/6f124f_f4eed992eaff402f88ddb4a649a9f5e6.pdf

Agradecimientos

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud está muy agradecido por su cooperación a las siguientes organizaciones y personas:

- Todas las personas de apoyo del programa SÛTIK, coordinadores de la ONG Convictus Estonia y la ONG LUNEST (Asociación Estoniana de Personas que Consumen Sustancias Psicotrópicas). Estamos especialmente agradecidos a Mart Kalvet por su cooperación y dedicación.
- La Prefectura del Norte y su principal investigadora Ege Ülend, como una de las iniciadoras y socias del programa SÛTIK.

También agradecemos a la Prefectura Oriental y su oficial principal de las fuerzas del orden, Kirsti Hindreus.

- Al Centro para Tratamiento y Rehabilitación de la Adicción a Drogas del Hospital Viljandi, y a su jefa Rita Kerdmann, como una de nuestras contrapartes más apreciadas.

Las opiniones e informaciones contenidas en este informe no representan necesariamente al programa SÜTIK ni al Centro sobre Prevención del Abuso de Drogas y Enfermedades Infecciosas del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud, ni a otras entidad del Gobierno de Estonia.

Notas finales

1. Jefa del Centro sobre Prevención del Abuso de Drogas y Enfermedades Infecciosas, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud, Estonia
2. Especialista Principal, Centro sobre Prevención del Abuso de Drogas y Enfermedades Infecciosas, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud, Estonia
3. Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2019, *Informe europeo sobre drogas: Tendencias y acontecimientos 2019*, http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11364/20191724_TDA-T19001ENN_PDF.pdf
4. Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2019, "Estadísticas clave", *Informe de país sobre drogas correspondiente a Estonia 2019*, http://www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2019/estonia/key-statistics_en
5. Consultar párrafo 15 del Acta sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Insumos (1997), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502042019008/consolide>
6. Para obtener más información sobre el programa LEAD, consultar: Buhse, C. & Schaffer, A., 2017, *Derivación hacia mecanismos fuera del sistema de justicia penal: El programa "LEAD" en los Estados Unidos*, Oficina en Washington de Asuntos Latinoamericanos, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Dejusticia, Comisión Interamericana sobre Mujeres de la OEA, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/DONE-8-LEAD_SPA_FINAL_REV.pdf
7. Para facilitar la lectura de este informe, solo utilizaremos "los usuarios" en vez de "los usuarios y las usuarias" a partir de este punto aunque hombres y mujeres participan en el programa

El objetivo de esta serie es compartir ejemplos de enfoques innovadores que incorporan en las políticas de drogas una perspectiva de género y los principios de salud pública y derechos humanos. Estas experiencias brindarán los mejores resultados posibles solo cuando vayan acompañadas de una reforma más sustantiva de las leyes y políticas de drogas. Sin embargo, a falta de reformas más amplias o de que se desplieguen junto a ellas, estas experiencias pueden ayudar a romper el círculo vicioso de pobreza, exclusión social, consumo de drogas, participación en el tráfico de drogas y encarcelamiento que afecta a muchas comunidades pobres de todo el continente americano hoy en día. Experiencias de referencia globales es una herramienta que acompaña a la publicación [Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe](#).