

Llovera María Soledad<sup>1</sup>

Scialla Marina Andrea<sup>2</sup>

## **“¿LA DE-CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DROGA: ¿NUEVAS SOLUCIONES PARA VIEJOS PROBLEMAS?”**

### **Introducción**

En este escrito proponemos realizar un recorrido por los principales hitos que permiten hablar del “problema droga” como construcción social, analizar los convenios vigentes que estructuran el sistema de fiscalización internacional de drogas y reflexionar sobre las tensiones, contradicciones y heterogeneidad que se plantea en la legislación nacional argentina para abordar la venta y el consumo de sustancias catalogadas como ilegales. Mientras que, por un lado, se encuentra vigente la Ley de Drogas Nro. 23737, redactada en base al paradigma de “*guerra contra la drogas*”, en contextos recientes han surgido nuevos marcos legales y programas de acción situados desde una perspectiva socio-comunitaria (Ley Nro. 26657), atendiendo a la implementación de programas de reducción de daños.

Diferentes autores nos ayudarán a pensar en los discursos, estereotipos e intereses encubiertos detrás de la hasta recientemente incuestionable y “necesaria” guerra contra las drogas sostenida durante décadas. Echar luz sobre su construcción y consolidación como forma hegemónica de percibir el problema y analizar las consecuencias que las políticas implementadas bajo su halo tuvieron y tienen en los usuarios de esas sustancias, es el objetivo principal que se propone este trabajo. Nos interesa especialmente reconocer, apelando a diferentes investigaciones, de qué modo las políticas públicas implementadas a nivel internacional y nacional en materia de drogas han contribuido a reforzar los procesos de criminalización y estigmatización sostenidos en relación al consumo de sustancias ilegales.

---

<sup>1</sup> Becaria Doctoral por CONICET/ NET (UNR)/ UBA

<sup>2</sup> Profesora en Antropología (UNR)

Entendemos que reflexionar sobre los desaciertos en el camino recorrido será fundamental para viabilizar estrategias menos costosas en términos simbólicos y sociales que privilegien el respeto por los derechos humanos. Son estas estrategias y políticas públicas las que se reclaman desde los diversos sectores de la sociedad que vienen abordando la problemática desde otras perspectivas y que precisan ser atendidas en los distintos ámbitos de decisión a nivel mundial.

### **La construcción del “problema droga” como *cuestión social***

Otorgarle al consumo y a la venta de sustancias el matiz de “problemático” no es algo natural o dado, sino que forma parte de una construcción, lo que podríamos llamar “*la construcción social del problema droga*” (Touzé, 2014).

Berger y Luckmann (1994), expresan que

*“Los significados que una sociedad da a una cierta cosa repercuten en el modo mismo de ser de esa cosa, en las formas en que nos comportamos en relación a ella, y también en las maneras en que la “cosa” se comporta.” (1994: S/Ref)*

La forma en que se conceptualiza a las sustancias conlleva implícito también un modo de pensar a las personas que las usan y a su relación con las mismas. La lectura del libro de Escohotado, “*Historia elemental de las drogas*” (1996), pone de manifiesto que el uso de sustancias que pueden alterar estados psíquicos y mentales no constituye una práctica reciente, sino que se arraiga en la historia de la humanidad. Sin embargo los modos en que estas sustancias, sus usos y los sujetos que las utilizan han sido percibidos, presentan notorias diferencias que dependen de los grupos humanos involucrados, del contexto histórico, político y económico en el que se inscriben las prácticas, de los intereses en juego, entre otros múltiples factores.

Algunos autores sostienen que

*“las hoy llamadas drogas han estado presentes desde tiempos inmemoriales, formando parte del conjunto de las medicinas y de los*

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

III Jornadas de Estudios de  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
América Latina: escenarios en disputa

*mitos, circunscriptas a usos acotados y aceptados, acompañando a los individuos en diversos ritos: sociales, religiosos y festivos.*”<sup>3</sup>

En el mismo sentido Rossi (2014) reconoce que estas sustancias “*En muchos casos son parte de la cosmovisión de los pueblos y elementos fundantes de su identidad.*”(2014). Sin embargo, en el contexto de las sociedades occidentales capitalistas, el significado que se les atribuye es el de un objeto fetichizado, es decir, una mercancía. Como plantean Bialakowsky y Cattani (2001) “*La droga se mimetiza, como mercancía, y asume las reglas de circulación del mercado, legal e ilegal, legal y paralelo.*”(2001). Más adelante, apelaremos a los escritos Del Olmo para repensar las consecuencias del uso de esta palabra que condensa tantos significados e ideas estereotipadas.

Escohotado, al realizar su recorrido por las distintas culturas con sus respectivas sustancias, regulaciones y concepciones respecto de su uso, plantea que

*“Hacia 1900 todas las drogas conocidas se encuentran disponibles en farmacias y droguerías, pudiéndose comprar también al fabricante por correo. Esto sucede a nivel planetario, lo mismo en América que en Asia y Europa. La propaganda que acompaña a esos productos es igualmente libre, y tan intensa como la que apoya otros artículos de comercio, por no decir más. Hay sin duda adictos al opio, la morfina y la heroína, pero el fenómeno en su conjunto -los usuarios moderados e inmoderados- apenas llama la atención de periódicos o revistas, y nada la de jueces y policías. No es un asunto jurídico, político o de ética social.”(1996).*

En el mismo sentido, pero situándose en la década del 50 del siglo XX, Del Olmo (1989) afirma que “*ni en los países del centro ni en los países de la periferia el consumo de drogas causaba aún gran inquietud*” (1989). Es decir que, aunque para algunos pueda resultar una obviedad, las llamadas drogas no siempre fueron percibidas

---

<sup>3</sup> Material de lectura del curso dictado por el Hospital Nacional en Red (2014) , *Revisión y evolución histórica de los modelos preventivos – asistenciales*

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

como “el flagelo de la humanidad”, lo que no significa que hayan existido preocupaciones por algunos usos así como también severas restricciones.

En un momento histórico determinado y respondiendo a intereses específicos, la construcción de la droga como objeto, despojado de los vínculos de integración comunitaria y de conexión con otras dimensiones de la existencia, comienza a ser entendida como un problema que afecta al conjunto de la sociedad y que debe ser abordado desde políticas estatales. Es así que se la comienza a pensar como “*cuestión social*”. La misma, como señala Castel (1997)

*“es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (1997)*

La cuestión, “*en tanto demanda o necesidad socialmente problematizada*” (Oszlak y O’Donnell, 1981) debe abordarse entonces con políticas públicas específicas. Oszlak y O’Donnell definen a las políticas públicas como

*“un conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que permiten inferir la posición -predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno de la cuestión.”(1981).*

Circunscribiendo esta definición al problema que nos convoca podemos decir que al asumir aquello que se denomina “droga” el carácter de mercancía, las políticas públicas destinadas a su abordaje empiezan a organizarse en torno a dos grandes ejes. Por un lado, el polo de la oferta, enfocado hacia la producción y la distribución de

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

sustancias. Por el otro, el polo de la demanda, centrado en aquellos adjetivados como “consumidores”. Dependiendo de otros intereses que no se derivan de este problema en sí, sino de estrategias políticas y económicas de algunos Estados, se ha ido poniendo el foco de forma diferencial en estos dos polos.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la direccionalidad que han adquirido las iniciativas de parte de los Estados en relación al consumo y la venta de determinadas sustancias? Una vez consolidado el problema de la droga como cuestión social comienzan a gestarse dos paradigmas – muy diversos entre sí – en torno al modo de pensar, diseñar e implementar políticas en materia de drogas. Los mismos no emergen sólo del campo de la administración pública, sino que articulan los conocimientos y problemáticas elaboradas desde el campo biomédico, el jurídico y el de las ciencias sociales.

Por un lado, se ubicaría el paradigma “*guerra contra las drogas*”, el cual estaría definido, según Ehrenberg (1996) por la tríada compuesta por la abstinencia como ideal normativo, la desintoxicación para aquellos que hayan vivenciado o estén vivenciado una situación de consumo, y la erradicación de las drogas como horizonte político. En relación a las políticas focalizadas en los usuarios de drogas, ha recibido también el nombre de “*prohibicionismo*”.

Por el otro lado, se encontraría el paradigma denominado “*vivir con las drogas*”. Desde esta perspectiva, se reconoce la existencia del consumo y venta de drogas a nivel mundial como una situación de hecho, y se busca la moderación como ideal normativo, la diversificación de la oferta de cuidados para quienes utilizan drogas y la reducción de los daños generados por la oferta masiva de drogas y por sus usos como política integral. Por este motivo es también conocido como paradigma “*de la reducción de daños*”.

El análisis de las medidas tomadas a nivel internacional en relación a las drogas, su consumo y comercialización demuestra que, pese a la coexistencia de dichos paradigmas en el contexto actual, ambos no han recibido la misma relevancia y adhesión por parte de los diversos gobiernos nacionales. Desde el primer acuerdo

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

internacional en materia de drogas, celebrado en los albores del siglo XX, el paradigma que ha demostrado ser hegemónico es el de “*guerra contra las drogas*”.

**Los inicios de la guerra “del mundo” contra las drogas**

Halla, Bewley-Taylor y Jelsma (2014) sitúan histórica y espacialmente el inicio de las “regulaciones” de las sustancias a nivel mundial. Estos autores sostienen que si bien fue a lo largo de los siglos XVI y XVII donde se llevaron a cabo los proyectos imperiales y colonizadores, europeos y norteamericanos se “*toparon con un variado mosaico de culturas que consumían distintas sustancias embriagadoras, (...) es a principios del siglo XX, que un bloque transnacional de Estados interesados en la cuestión consideraba que la producción, la distribución y el uso de drogas exigía una regulación específica*” (2014).

En 1909 tuvo lugar en Shangai la primera conferencia sobre fiscalización internacional de drogas: la Comisión Internacional del Opio. Sin embargo fue en 1912 cuando se aprobó en La Haya la Convención Internacional del Opio, constituyéndose en el primer tratado internacional de control de las drogas. La Convención Internacional del Opio de 1912 tuvo por objeto lograr la eliminación gradual del uso indebido de opio, morfina y cocaína y limitar el uso de estupefacientes a fines médicos y otros fines que eran considerados legítimos.

De acuerdo a las ideas expresadas en los párrafos anteriores, podría pensarse que esta necesidad de regulación se derivaba de la preocupación por los aumentos en el consumo, viendo el problema desde la perspectiva de la salud. Sin embargo esto no fue así (tal como lo planteamos al citar el escrito del Del Olmo) Hallam Bewley-Taylor y Jelsma sostienen que en realidad estos primeros tratados querían poner un freno al desvío de las drogas de los canales de comercio lícito. Como consecuencia del relativo “éxito” en la implementación de estas políticas,

*“El mercado ilícito pasó entonces a satisfacer la constante demanda de consumo de drogas sin fines médicos ni científicos, y respondió a las restricciones jurídicas y reglamentarias ampliando su ámbito de actuación para incluir en él el cultivo y la producción, una*

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*estrategia que mitigó su dependencia original del desvío de las fuentes lícitas.”(2014).*

Diferentes autores reconocen que, pese a estas experiencias de tratados y regulaciones previas a nivel internacional, es luego de la segunda guerra mundial donde se consolida el paradigma prohibicionista. Dos convenciones y un convenio internacional son los que configuran el actual sistema de fiscalización de drogas en el mundo: la Convención Única de Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. En América Latina, la influencia de estos instrumentos se expresa en las múltiples promulgaciones de leyes nacionales acatando las recomendaciones de las convenciones por parte de la mayoría de los países, durante la década de 1970. Rossi (2010) señala que

*“el mal llamado narcotráfico (...) por ser ilícito permitió una acumulación de capitales sin precedentes, determinada por el gran valor agregado de la mercancía, debido al riesgo implícito a su elaboración y venta.” (2010)*

Rosa Del Olmo, en su texto del año 1989 va a decir que tanto la Organización Mundial de la Salud como la Organización de las Naciones Unidas, fueron quienes universalizaron los modelos estereotipados sobre las drogas prohibidas y sus características. Sin embargo, el escrito mucho más reciente de Hallam Bewley-Taylor y Jelsma (2014) menciona como aspecto central que el rol primordial que la Organización Mundial de la Salud (a través de un comité de investigación específico) debe ejercer en el sistema de clasificación (y que efectivamente en un momento tuvo) en relación al estudio científico sobre los efectos de las sustancias en las poblaciones, está siendo cada vez más relegado. Lo anterior no resulta una cuestión menor, si se considera que de dichos estudios debería depender la inclusión o no de las sustancias en las distintas listas. Estos acontecimientos, son leídos por los autores como la demostración de que la clasificación de las sustancias responde mucho menos a criterios validados científicamente que a intereses políticos y económicos.

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

La otra parte de la prohibición se halla en la declaración de la Guerra Contra las Drogas. Del Olmo (1989) señala que el uso de esta expresión coincide con la emergencia del “*discurso político- jurídico trasnacional, el cual corresponde al modelo geopolítico y por lo tanto a la incorporación de los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional al tema de las drogas*”. (1989). Se cristaliza bajo esta doctrina la idea de enemigo externo. Sin embargo, los miles de millones de dólares “invertidos” no lograron eliminar a este supuesto enemigo. En este sentido Labrousse (2011) se va a decir que

*“Nunca sabremos cuántos años hubiese demandado la producción de igual número de cadáveres por efecto del abuso de los tóxicos que se quisieron prohibir y que en definitiva se siguen comerciando, usando y abusando, sólo que a los precios más increíbles y artificialmente elevados por efecto del prohibicionismo.”(2011).*

Los instrumentos de regulación mencionados anteriormente y la lucha contra el narcotráfico se han mantenido absolutamente vigentes incrementando sin límites los recursos invertidos, pero el resultado de su implementación puede ser leído como un rotundo fracaso. Esta guerra en lugar de soluciones generó nuevos problemas y cuantiosos daños colaterales (Garzón Vergara, 2014). En relación a estas conclusiones, Rossi (2010) va decir que

*“La arquitectura sustancial que resulta de la implementación de esta estrategia luce inadecuada por exceso: andamiaje costoso, resultados ínfimos y daños colaterales abundantes. El simple cálculo costo- beneficio pone de relieve la inutilidad de semejante aparato en términos de lucha antinarcóticos y es fuertemente criticado hasta en los Estados Unidos. Es por ello que la persistencia de una metodología fallida levanta sospechas sobre los objetivos reales.”*  
(2010)

El planteo sustancial de Del Olmo es que la droga ha sido utilizada como “chivo expiatorio” para justificar distintas acciones de los Estados Unidos en el resto del

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

mundo; acciones que exceden a la cuestión de “la droga”. De acuerdo a cuáles sean los intereses perseguidos (estigmatizar a inmigrantes que “sobran” en el mercado de trabajo en contextos de crisis económicas, demonizar a los procesos revolucionarios, encauzar a los jóvenes norteamericanos que cuestionaron el orden, establecer bases militares en América Latina, entre otros) “la droga” será percibida como enemigo interno, como enemigo externo, como un problema de los pobres, como un problema de los ricos, como un problema de unos pocos o como una tragedia colectiva. A su vez quienes consumen las sustancias podrán ser considerados delincuentes, enfermos, drogadependientes, víctimas o victimarios. Todo depende de quiénes sean los usuarios.

En definitiva, estos múltiples estereotipos generados tienen como consecuencia una dramatización y demonización del problema. “La droga” aparece como un objeto fetichizado, dotado de voluntad propia, externo a la sociedad y que la mantiene bajo amenaza de “infección”. Esta idea trae aparejada la identificación de la sociedad con “un cuerpo social sano”, al cual “la droga” infecta. De esta perspectiva el consumo abusivo de sustancias no es entendido como una problemática que nace en el seno de la sociedad, sino como una amenaza externa, extraña para la comunidad. A partir de esto, no resulta difícil entender que, si el consumo de sustancias constituye una epidemia, la lucha contra este “mal” se encare desde un plan de guerra contra las drogas.

El resultado de este tipo de políticas es la proliferación desde el sentido común de *“un discurso único de carácter universal, atemporal y ahistórico que sólo ha contribuido a la consolidación en la actualidad del poder de las transnacionales que manejan en el negocio”* (Del Olmo, 1989). Si bien este discurso se encuentra cuestionado en la actualidad, su fortaleza persiste. El análisis de lo sucedido en la última Cumbre sobre Drogas, celebrada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), es testimonio de este complejo panorama.

**El UNGASS ¿el fin de un ciclo, el principio de un fin o sólo una ilusión?**

Al enviar el resumen de esta ponencia, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (UNGASS) aún no se había concretado y existían expectativas de diversos sectores, para que desde ese espacio se expusiera con

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

firmeza la necesidad de producir un cambio profundo en las políticas prohibicionistas de drogas que se vienen implementado desde hace décadas.

Sin embargo, los resultados de los debates expresados en el documento final dan cuenta de importantes contradicciones y posturas que pretenden sostener el statu quo en relación a las acciones a llevar a cabo. Algunos sostienen, como el presidente colombiano Santos, que se trató de más bien de un punto de partida que uno de llegada. Otros actores, asumen perspectivas más pesimistas afirmando que el centro del debate siguen siendo erróneamente las sustancias y no las personas, y que en el documento no se hace explícito el fracaso y los inmensos daños de las políticas implementadas. La reducción de daños no se menciona explícitamente como alternativa para disminuir la vulneración de derechos que se ha realizado desde el enfoque prohibicionista.

En este sentido, es importante mencionar que el documento final no surgió como resultado de las discusiones desarrolladas en el marco de la Sesión, sino que el borrador (con carácter más bien de documento definitivo) había sido escrito previamente por la Comisión de Estupefacientes de la ONU (CND), en marzo de 2016.

Como señala Jelsma

*“el proceso de redacción y negociación se convirtió en un proceso bastante opaco, fuertemente controlado por la Junta de la UNGASS, falta de transparencia y objeto de numerosas críticas de los países y la sociedad civil que abogan por la reforma” (Jelsma, 2016).*

Autores como Snapp (2016) realizan un balance de la sesión identificando que, pese a la ruptura del consenso en torno a la guerra contra las drogas como paradigma hegemónico, se evidencia la existencia de sectores con intereses claramente victoriosos en dicha cumbre ligados a esta postura.

Entre quienes son señalados como ganadores figuran los Estados Unidos, los países que aprueban la pena de muerte para delitos relacionados al consumo y venta de sustancias consideradas ilegales (China, Indonesia, Singapur, Yemen, Malasia, Pakistán, Egipto, Arabia Saudita, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Bahrein, Irán y

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Sudán) y la junta preparatoria de la UNGASS. Estos sectores se perfilaron como los defensores del status quo en materia de regulación de drogas, con una clara tendencia a preservar el prohibicionismo como vía legítima de acción, o a agregarlo lo menos posible.

En lo que respecta a los Estados Unidos, si bien este país ha dejado de lado su rol líder en la promulgación de la “guerra contra las drogas” en favor de China y Rusia, y ha optado por ciertas medidas tendientes al progresismo (como permitir el uso de cannabis con fines medicinales en 24 estados), su posición es la de un espectador moderado, antes que la de un agente de transformación. Este carácter moderado ha sido también la estrategia utilizada por los representantes estadounidenses para presionar a algunos Estados latinoamericanos y caribeños, evitando su pronunciamiento explícito en favor de una reforma política internacional en materia de drogas.

Desde la perspectiva antes señalada, quienes también han resultado favorecidos son los Estados miembros que incluyen a la pena de muerte por delitos vinculados a las drogas entre sus políticas represivas. La victoria de éstos deviene del carácter cuanto menos tibio con el que se ha expresado la Cumbre. Si bien la mayoría de los Estados miembros han reprobado el uso de la pena de muerte, se ha sostenido de igual manera la pertinencia de que sea respetado el derecho soberano de cada país en materia de drogas, lo cual permitiría que este tipo de sentencia continúe siendo aplicada. Esto perjudica notablemente a las víctimas del sistema de fiscalización de drogas, a sus familiares y a las organizaciones que los aúnan.

Por otra parte, la Junta Preparatoria de UNGASS también es señalada como uno de los sectores ganadores, que en la puja de intereses expresados en la Cumbre ha jugado un rol netamente conservador, filtrando las modificaciones propuestas por lo Estados miembro y algunas organizaciones de la sociedad civil. Además, este organismo desarticuló la posibilidad de generar un debate abierto en el marco de la Cumbre, al establecer como fecha de aprobación del documento de resultados -portador de un matiz cercano al prohibicionismo - al primer día de la misma.

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Frente a estos sectores, la postura quizás más contestataria ha sido la de la mayoría de los países latinoamericanos (con posturas divergentes entre sí) y la de Canadá, así como la de numerosas organizaciones de la sociedad civil, tendientes a proclamarse en favor de una reforma en materia de política de drogas.

La falta de control de los mercados destinados a la producción y distribución de drogas, la fragilidad instituciones y la política punitiva como vía privilegiada en materia de drogas, han sido señaladas por los países latinoamericanos como las consecuencias más funestas de la aplicación del prohibicionismo en sus territorios. Países como México, Bolivia y Colombia han abogado por la promulgación de estrategias que no permitan que los derechos humanos sean retirados a un segundo plano, lo cual plantearía una transformación radical de las estrategias en materia de drogas. Así mismo, han puesto en relieve la necesidad de legitimar el uso de plantas milenarias, como la hoja de coca, que revisten un carácter cultural y medicinal en regiones como Perú y Bolivia.

Pese a lo mencionado anteriormente, algunas organizaciones que también manifestaron disconformidad en relación a los resultados obtenidos, reconocen que el documento implica algunos avances en ciertos aspectos. Desde la Asociación Civil Intercambios (2016), sostienen que *“por primera vez se puso en relieve la preponderancia del sistema de defensa de los derechos humanos por sobre las políticas de drogas”*. También destacan que aunque las transformaciones que deberían darse sobre estas políticas no fueron discutidas como era necesario se consolidó la idea de que necesario repensar lo realizado.

En relación a la reducción de daños, si bien como dijimos anteriormente no se la menciona en forma explícita, en el documento se invita a la autoridades nacionales a que consideren la posibilidad de incluir

*“medidas eficaces destinadas a reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas para la sociedad y la salud pública, entre ellas, cuando proceda, programas de terapia*

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*asistida por medicación programas relacionados con el equipo de inyección”<sup>4</sup>*

Estas medidas, que se refieren de forma solapada a la terapia de sustitución con opioides y a los programas de agujas y jeringas, pueden inscribirse en las prácticas propuestas por las políticas de reducción de daños y riesgos.

Otro de los aspectos que nos interesa mencionar es que pese a la inclinación de la balanza hacia el prohibicionismo a lo largo del documento, del slogan “un mundo libre de drogas” que caracterizó a este paradigma, en el documento se plantea “una sociedad libre del uso indebido de drogas”, lo que puede significar un matiz importante. Dicha afirmación permitiría cuestionar por ejemplo, que todo consumo de sustancias (sean legales o ilegales) sean considerado como problemático. Sin embargo, en la declaración firmada por alrededor de 200 organizaciones de la sociedad civil y presentada con motivo de la realización jornada de apertura de la Comisión de Estupefacientes de la ONU en marzo de 2016, se afirma que

*“(…) desde la UNGASS de 1998, reunida bajo el lema de “Un mundo sin drogas, ¡podemos lograrlo!” , el consumo de drogas se ha incrementado. Esta meta no es ambiciosa, sino más bien ilusoria y peligrosa, enmarcando y distorsionando las respuestas de políticas en su conjunto, priorizando la meta de eliminación de las drogas en desmedro de criterios de salud, bienestar, derechos humanos y reducción de daños relacionados con las drogas.”<sup>5</sup>*

Finalmente queremos destacar lo contradictorio que resulta que se reconozcan las dificultades que genera el actual sistema de fiscalización para garantizar la disponibilidad de drogas para fines médicos y científicos, y se plantee al mismo tiempo la reafirmación del compromiso “con las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/80/PDF/V1601780.pdf?OpenElement>

<sup>5</sup> [https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/alerts/Civil-Society-Statement-CND\\_UNGASS\\_FINAL\\_SPA.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/alerts/Civil-Society-Statement-CND_UNGASS_FINAL_SPA.pdf)

<sup>6</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/80/PDF/V1601780.pdf?OpenElement>

### **Las políticas de drogas en el ámbito nacional**

Focalizándonos en la cuestión local, nos interrogamos en este apartado en torno al modo en que se ha expedido Argentina respecto a las discusiones vigentes en la UNGASS. En este sentido, uno de los primeros rasgos que podemos mencionar, al analizar el discurso de la ministra de Relaciones Exteriores Susana Malcorra en las mencionadas sesiones, es su contrariedad. Si bien en el mismo se pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque integral y balanceado que busque restringir a la oferta y reducir la demanda de drogas (ésta última a partir de un trabajo de asistencia y prevención), también se expresa a la droga considerada como un “flagelo” ante el cual es necesario “luchar”, librar una guerra<sup>7</sup>. Así mismo, a pesar de que en el discurso de la ministra se menciona la necesidad de colocar a los sujetos y no a las sustancias en el centro del diseño de las políticas sobre drogas, no se enfatiza en la necesidad de englobar al problema desde el ámbito de la salud pública, ni de adoptar estrategias como la reducción de daños.

Por otra parte, en lo que atañe a los procesos de despenalización de ciertas sustancias, los cuales fueron reclamados por diversos países latinoamericanos y se encuentran en vías de ejecución por parte de otros, no existió desde la iniciativa oficial argentina alusión al respecto, pese a que se hizo hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque en materia de derechos humanos en lo que respecta a los consumidores. Estas omisiones, vacíos y contradicciones, desde nuestra perspectiva, dan cuenta de una cierta tibieza en lo que respecta a la problemática.

Dicho rasgo deviene aún más contradictorio si pensamos en las posibilidades de complementar un enfoque en derechos humanos y estructurado en las políticas de salud pública para atender la demanda, con iniciativas como la ley de derribo (aprobado por decreto) y la adopción de estrategias promulgadas por la Drug Enforcement Administration (DEA) estadounidense.

Un examen de la cuestión desplegado en perspectiva histórica nos permitiría notar, no obstante, que las ambigüedades en materia de políticas de drogas, si bien podrían enfatizarse a partir del desempeño argentino en la UNGASS, no son un atributo

---

<sup>7</sup> La exposición completa de Malcorra ante la UNGASS puede ser leída aquí <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/04/doctrina43280.pdf>

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**III Jornadas de Estudios de  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
*América Latina: escenarios en disputa*

privilegiado y exclusivo de la gestión del presidente Macri y la ministra Malcorra. No obstante lo cual, no debe dejar de remarcarse que -a diferencia de lo acaecido en la contienda electoral del 2011-, los tres principales candidatos a presidente en los comicios de 2015, incluido el actual primer mandatario, hicieron de las políticas de corte punitivista en materia de drogas uno de los principales ejes de sus campañas.

Esta operación es llevada a cabo dejando de lado o desconociendo las estadísticas que indican que sólo el 3,4% de las causas iniciadas por delitos asociados a las drogas corresponden al contrabando, mientras que las causas por tenencia de estupefacientes para consumo personal alcanza al 41% del total, de acuerdo a los datos elaborados por la Procuraduría de Narcocriminalidad<sup>8</sup>. En este sentido, cabría preguntarse si la llamada guerra contra las drogas no adquiere en la práctica el carácter de una guerra contra los usuarios de drogas, favoreciendo procesos de estigmatización, judicialización masiva e incremento de la punitividad<sup>9</sup>.

Retomando las ambigüedades que se expresan en la normativa nacional, es necesario explicitar que mientras que, por un lado, se encuentra vigente en Argentina la Ley de Drogas Nro. 23737, redactada en base al paradigma de “*guerra contra la drogas*”, en contextos recientes han surgido nuevos marcos legales y programas de acción situados desde una perspectiva socio-comunitaria (Ley Nro. 26657), atendiendo a la implementación de programas de reducción de daños.

En el caso de nuestro país, consideramos que existe una coexistencia de ambos paradigmas (“*guerra contra las drogas*” y “*vivir con las drogas*”), la cual refleja uno de los aspectos nodulares en torno a las políticas públicas en materia de drogas: su heterogeneidad y falta de articulación. A nivel legislativo, coexisten dos marcos regulatorios de la situación de los usuarios de drogas, marcadamente contradictorios.

La ley Nacional Nro. 23737, de Tenencia y Tráfico de Estupefacientes, conocida como Ley de Drogas y con anclaje en el Ministerio de Seguridad, sancionada en

<sup>8</sup> <http://www.coalicioncopla.org/articulos/la-politica-de-drogas-de-argentina-enfrentara-una-encrucijada-en-2016/>

<sup>9</sup> Entendemos a la misma a partir de la definición elaborada por Sozzo (2015, quien retoma los aportes de Christie, 1982), como el nivel de dolor o sufrimiento producido por el sistema penal. Si bien como el autor remarca, las sanciones siempre implican una cierta cantidad de dolor o sufrimiento, podrían tomarse como criterios a la extensión y al grado de intensidad o severidad, en términos de sufrimiento humano.

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

septiembre de 1989, postula en su artículo Nro. 14 que será sancionado con pena de prisión de hasta dos años y multa la tenencia de estupefacientes para uso personal<sup>10</sup>. Permite que pueda ser evitada la sanción mediante la realización de un tratamiento curativo para el caso de dependencia física o la realización de una medida educativa en el caso de tratarse de un consumo esporádico. Ambas “alternativas” presentan matices coactivos. En el año 2009, en el fallo Arriola<sup>11</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se procuró a favor de la despenalización parcial al consumo de estupefacientes en situaciones que no impliquen un peligro concreto o daños a terceros, al reconocer la inconstitucionalidad en el castigo a una persona adulta por la tenencia de marihuana para consumo personal en el ámbito privado.

A partir de este dictamen, numerosos sectores sociales, asociaciones civiles, ONG'S, magistrados y políticos de diferentes fuerzas partidarias de Argentina esperaban el tratamiento de los proyectos para una nueva ley de drogas al promediar el año 2012, expectativa que no llegó a cumplimentarse<sup>12</sup>. Esta situación ha generado aún un mayor nivel de incidencia en el debate público y en los medios de comunicación a partir de las situaciones suscitadas en Uruguay<sup>13</sup> (país en el cual la tenencia para consumo personal se encontraba despenalizada desde 1989, y fue legalizada en 2013, regulándose también su producción y comercialización) y por Chile<sup>14</sup>, que se encuentra en proceso de discusión de una nueva ley de drogas.

En coexistencia con este marco legal en torno a la tenencia y tráfico de estupefacientes, en diciembre del año 2010 es sancionada la Ley Nacional Nro. 26657, de Salud Mental, con anclaje en el Ministerio de Salud. A diferencia de la Ley de

---

<sup>10</sup> (1989) Ley 23737 Ministerio de Seguridad de la Nación

<http://www.mseg.gba.gov.ar/Investigaciones/DrogasIlicitas/lev%2023737.htm>

<sup>11</sup> (2009) Recurso de Hecho. Arriola, Sebastián y otros s/causa nro 9080. Corte Suprema de Justicia de la Nación  
<http://www.csjn.gov.ar/documentos/verdoc.jsp?ID=36190>

<sup>12</sup> “La orden es no perseguir más a los consumidores”

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-86814-2007-06-19.html> Página 12, 19 de junio de 2007

“Drogas: no es delito la tenencia mínima” <http://www.lanacion.com.ar/1166982-drogas-no-es-delito-la-tenencia-minima> La Nación, miércoles 26 de agosto de 2009.

“Políticas de drogas en la agenda”, <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-171430-2011-07-04.html> Página 12 lunes 4 de julio de 2011

<sup>13</sup> Proyecto de Ley de Regulación

<http://www.regulacionresponsable.org.uy/proyectoLeyRegulacion.pdf>

<sup>14</sup> “Chile revisa su ley de drogas” <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-248131-2014-06-08.html> Página 12, Domingo 8 de junio de 2014

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Drogas, la Ley de Salud Mental propuso considerar a las adicciones como parte del campo de la salud mental, y no de la órbita de lo penal, reconociendo que su tratamiento anterior provocó numerosas vejaciones a los derechos humanos de las usuarias y usuarios de sustancias.

Además, la ley se concibe como la cristalización de un cambio de paradigma a nivel nacional, signado por el paso de una concepción de los sujetos usuarios de los servicios de salud mental de objeto de asistencia a sujetos de derechos. Este nuevo modo de concebir a los sujetos se relaciona, a su vez, con un nuevo modelo que aúna a las prácticas en salud mental: el modelo socio – comunitario de atención, el cual supera al modelo médico – jurídico, y dispone que se debe garantizar un modelo de atención interdisciplinaria e intersectorial basado en redes comunitarias, privilegia la atención ambulatoria, garantiza el mantenimiento de los lazos familiares, laborales, sociales y afectivos de las personas internadas y propone la adopción de prácticas de salud acordes con el respeto y garantía de los derechos humanos.

Este nuevo marco legal fue, a su vez, acompañado por un Plan Nacional de Salud Mental, elaborado por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones y presentado en enero de 2014. En el campo de las adicciones, dicho plan se propuso superar la lógica ético- jurídica y médico – sanitaria, privilegiando la adopción de los principios de inclusión comunitaria y de los criterios y las prácticas inscriptos en la reducción de daños<sup>15</sup>.

Lo interesante de la nueva legislación, es que no sólo corre al consumo problemático de sustancias del ámbito penal, sino que intenta alejarse del discurso médico-sanitario en donde *“el uso de drogas debe prevenirse como un problema de sanidad pública, al igual que cualquier enfermedad infecciosa”*.<sup>16</sup>

En este sentido, nos parece necesario no perder de vista que

---

<sup>15</sup> (2013) Plan nacional de Salud Mental, elaborado por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, basado en la Ley Nacional 26657 de Salud Mental.

[http://www.ms.gba.gov.ar/ssps/Residencias/biblio/pdf\\_tsocial/2013-10-08\\_plan-nacional-salud-mental\\_1.pdf](http://www.ms.gba.gov.ar/ssps/Residencias/biblio/pdf_tsocial/2013-10-08_plan-nacional-salud-mental_1.pdf)

<sup>16</sup> Material de lectura del curso dictado por el Hospital Nacional en Red (2014), *Revisión y evolución histórica de los modelos preventivos – asistenciales*.

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

III Jornadas de Estudios de  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
América Latina: escenarios en disputa

*“Tanto la salud como la enfermedad son construcciones sociales que de acuerdo al momento histórico agrupan determinadas prácticas y no otras. (...) en la sociedad moderna, la distinción entre salud y enfermedad, patrocinada por el desarrollo científico de la medicina, contribuye en gran medida con la identificación de ciertas prácticas como pertenecientes a un campo o al otro” (Renoldi, 2012: 210)*

En esa distinción tan dicotómica, el consumo de sustancias psicoactivas “ilegales” es pensado en la mayoría de los casos desde el campo de la enfermedad. En este sentido, entendemos que si no se modifica de forma integral la concepción del sujeto que consume, pasamos de considerarlo un delincuente a pensarlo como enfermo, pero en ambos casos es alguien que no puede decidir por sí mismo: si no es la cárcel, entonces es la internación en una comunidad, en un sanatorio, o donde se considere mejor (este criterio establecido por el juez o por su familia).

Pawlowicz y otros (2011) afirman que

*“a nivel de las representaciones sobre el usuario de drogas prima la construcción del otro como un enfermo-paciente y del uso de drogas como patología. Estas concepciones se traducen en prescripciones, que en ocasiones se entrelazan con valoraciones de tipo moral o religioso, las cuales desconocen que el uso de sustancias no siempre se convierte en daño”. (2011)*

Ahora bien, más allá de los avances que habilitó la nueva legislación, como mencionaba en la XII Conferencia Nacional Sobre Políticas de Drogas, la Defensora Pública Oficial de la Nación Marina Soberano

*“la reciente reglamentación de la ley generó desorientación en muchos profesionales de la salud, operadores de la justicia y en las mismas familias a la hora de saber qué hacer cuando se necesita internar a un integrante de ese grupo con problemas de adicción”<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> <http://clidenoticias.com/hoy-hay-que-hablar-de-control-eficaz-del-trafico-ilicito-de-sustancias/>

A nivel ejecutivo, las ambigüedades no son menores. A fines del año 2013, se estableció la división de las funciones otorgadas a la SEDRONAR, organismo que desde 1989 se ocupaba tanto del control de la oferta como del de la demanda de drogas en nuestro país. A partir de esta fecha, el control del tráfico de drogas, es decir, la “oferta”, pasa a estar a cargo del Ministerio de Seguridad de la Nación. Al mismo tiempo, la SEDRONAR comienza a poseer como ámbito privilegiado de incumbencia a las tareas de prevención de adicciones, capacitación en esta materia, y asistencia a los usuarios y usuarias de drogas. Es decir, pasa a estar ocupada de aquello que podríamos identificar como la “demanda”. En nuestra opinión, esto implicaría una importante fractura con el paradigma prohibicionista en materia de políticas públicas, pivotando en los lineamientos establecidos por la nueva Ley de Salud Mental y su Plan Nacional de acción.

No obstante, en abril de 2014, el mismo Poder Ejecutivo toma la decisión de llevar a cabo un “megaoperativo” en las llamadas “zonas calientes” de la venta y consumo de sustancias, identificada dentro del radio del departamento Rosario. Dicho operativo consistió en el desembarco de fuerzas de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, a fin de *“desarticular las mafias narcotraficantes del Gran Rosario que operan desde los ‘búnkers’ instalados en la periferia”*<sup>18</sup>, como expresó el actual Ministro de Seguridad. Si bien este operativo debe ser contextualizado en el marco de lo sucedido con las fuerzas policiales de la provincia, nos referimos a las investigaciones que develaron el involucramiento de la Cúpula Policial en las redes de narcotráfico<sup>19</sup>, creemos que las consecuencias negativas o al menos cuestionables de dicha intervención, no debe ser invisibilizadas. El megaoperativo trajo aparejadas numerosas situaciones de abuso hacia los jóvenes identificados como habitantes de los “barrios conflictivos” de la ciudad<sup>20</sup>. Así mismo, distintas organizaciones sociales se nuclearon en pos de la exigencia de dictar la emergencia en materia de niñez y juventud en la

---

<sup>18</sup> “Desembarco de gendarmes para controlar a los narcos en Rosario”

<http://archivo.losandes.com.ar/notas/2014/4/9/desembarco-gendarmes-para-controlar-narcos-rosario-778395.asp> /Los Andes, miércoles 9 de abril de 2014

<sup>19</sup> “El caso de Hugo Tognolli”, Página 12, sábado 26 de octubre de 2013

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-65503-2013-10-26.html>

<sup>20</sup> “Empleado municipal denuncia abusos de gendarmería”

<http://brujulacomunicacion.com/index.php/noticias/notas/item/763-empleado-municipal-denuncia-abusos-de-gendarmeria>

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

provincia<sup>21</sup>. Desde estos sectores, se planteó que el accionar de las fuerzas de seguridad se tiñó de un discurso y un accionar situado desde lo punitivo sobre aquellas niñas, niños y adolescentes que tanto como usuarios o como encargados de la venta de sustancias, pero sobre todo como niños y adolescentes en sí mismos, deberían haber recibido un tratamiento que garantice el cumplimiento de sus derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que existen contradicciones en las políticas públicas actuales en materia de drogas entre lo punitivo y lo sociocomunitario, el prohibicionismo y la reducción de daños, el despliegue de recursos para garantizar un control represivo de los sujetos y territorios y el esfuerzo por garantizar los derechos humanos de las usuarias y usuarios de sustancias.

La profundización de estas contradicciones ha sido señalada por diversos especialistas a los medios de comunicación nacionales, destacando la ambivalencia de las políticas adoptadas en los últimos seis meses por el gobierno del presidente Macri. En este sentido, mientras las autoridades del Ministerio de Seguridad de la Nación han optado por un espíritu bélico en su accionar, agencias como la SEDRONAR ofrecen propuestas que promueven los abordajes sociales en lugar de medidas punitivas. La falta de coordinación de estas estrategias y su carácter de algún modo irreconciliable es, para algunos especialistas, tanto el rasgo que identificó al gobierno anterior como una característica que se vislumbra en el presente. La misma emerge a nivel territorial al momento en el que las estrategias punitivistas socavan la posibilidad de tender intervenciones sociales basadas en un enfoque de derechos humanos.<sup>22</sup>

No obstante, existen ciertas diferencias que es preciso remarcar. Mientras que Argentina, en las instancias internacionales llevadas a cabo en el pasado reciente, había planteado una posición más cercana a la sustentada por países como Colombia y México; en la actualidad parece aproximarse a posiciones más duras. En este sentido, medidas como la declaración de la emergencia en seguridad y la distinción del narcotráfico como una amenaza transnacional a la soberanía nacional, podrían ser argumentos para justificar intervenciones por parte de las Fuerzas Armadas, en proximidad y cooperación con los lineamientos propuestos por agencias

<sup>21</sup> “Por la declaración de emergencia en niños, niñas y adolescentes” <http://www.enredando.org.ar/2014/06/04/por-la-declaracion-de-emergencia-en-ninos-ninas-y-adolescentes> / Enredando, 4 de junio de 2014

<sup>22</sup> Al respecto, véase <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/297140-77406-2016-04-17.html>

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

norteamericanas. Algunos especialistas han señalado la inquietud en torno a la posibilidad de intervención de estas Fuerzas en asuntos de seguridad interior, que frecuentemente favorecen la detención de pequeños vendedores y usuarios.<sup>23</sup>

En función de lo desarrollado en los distintos apartados en relación a la construcción social del problema droga y a las políticas implementadas, nos centraremos ahora en las consecuencias que las intervenciones realizadas han tenido para los usuarios de sustancias, especialmente las ilegales.

**Los vericuetos de la distinción entre sustancias legales e ilegales y las consecuencias para los usuarios**

Lo planteado hasta el momento da cuenta de que la política internacional de control de drogas se ha cimentado sobre la restricción del uso de ciertas sustancias, la limitación o prohibición de su cultivo, producción y comercialización, la calificación como “delito” de aquellas conductas ligadas a la oferta de las mismas y –como aspecto más discutido- la inclusión de las conductas ligadas a los consumidores dentro de esta política de control. Al respecto, conviene destacar que las políticas -y, fundamentalmente, las de control- no siempre revisten el carácter de un todo racional y coherente. Antes bien, expresan en su seno (y eso se evidencia a nivel mundial en los países con gobiernos que podríamos denominar como “de nueva derecha”) una amalgama de racionalidades de gobierno contradictorias, evidente en sus programas políticos. Por ejemplo, en aquellos que combinan elementos neoliberales con otros conservadores (Garland, 2005; O’Malley, 2006)

Estas políticas tuvieron y tienen como correlato la construcción de representaciones sociales estereotipadas sobre las sustancias y sus usuarios, con sus penosas consecuencias. Como plantea Del Olmo (1989)

*“los estereotipos sirven para organizar y dar sentido al discurso en términos de los intereses de las ideologías dominantes; por ello, en el caso de las drogas se oculta lo político y económico, disolviéndolo en lo psiquiátrico e individual.”(1989)*

---

<sup>23</sup> Ibíd.

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

¿Cuáles han sido los estereotipos creados? Utilizando un criterio cronológico, Del Olmo reconoce los siguientes: el estereotipo moral, el estereotipo de la dependencia y el delictivo, el estereotipo político- delictivo, el estereotipo de la cocaína y el estereotipo político- delictivo latinoamericano. En cuanto al estereotipo de la dependencia y el delictivo, mientras el consumo se daba en sectores marginales, operó la concepción de delincuente. Cuando los jóvenes blancos de clase media norteamericanos se convierten en consumidores, ya no podían ser considerados delincuentes y entonces pasaron a ser enfermos, poniendo el foco en la dependencia. Ya no debían ir presos sino que tenían que recibir tratamientos.

Circunscribiéndonos a nuestra país, Stolkiner y Vázquez (2009) consideran que el problema del uso de drogas y la drogadependencia, ofrece un ejemplo especialmente ilustrativo para el análisis de los procesos de estigmatización ya que

*“Las políticas Neoliberales articuladas al contexto punitivo que enmarca el consumo de drogas ilegales en Argentina, produjeron un discurso hegemónico caracterizado por la criminalización y estigmatización de los usuarios de drogas ilegales y los drogadependientes.” (Stolkiner y Vázquez, 2009).*

Las representaciones de “enfermo” y “delincuente” son las que se consolidaron para caracterizar a los usuarios de drogas. Ahora bien, las autoras reconocen que estos procesos estigmatizantes afectan específicamente a los usuarios de drogas ilegales, siendo que quienes consumen otras sustancias socialmente toleradas como el alcohol, el tabaco o los psicofármacos de circulación regulada, no se encuentran igualmente estigmatizados.

Para Stolkiner y Vázquez (2009)

*“La visión predominante del crimen y la enfermedad, han sido la base para negarle a estas personas las dos principales características de los ciudadanos en un régimen democrático: la racionalidad y la autonomía.” (Stolkiner y Vázquez, 2009)*

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**III Jornadas de Estudios de  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
*América Latina: escenarios en disputa*

Es importante no perder de vista que desde el paradigma de la guerra contra las drogas, el consumo de sustancias no incluye diversas formas de uso, sino que se trataría siempre de un consumo problemático con características de adicción (situación que como mencionamos anteriormente aparece matizada en el documento de la CND), a partir del cual la persona es pensada como un enfermo, un “drogadicto”, alguien que no puede controlar su comportamiento ni tampoco el proceso que lo lleve a la “cura”. La alternativa del delincuente, es la imagen de un sujeto “dependiente químico”, despojado de su autonomía, el cual se transforma en destinatario de la intervención de un poder normalizador ejercido a través de diversas acciones disciplinarias, el cual es habilitado a partir de una tutela garantizada por el ejercicio de un poder jurídico. (Barbosa, 2013).

Por otro lado, la clasificación de las sustancias en legales e ilegales que cuenta con amplia aceptación en nuestras sociedades, tampoco responde a razones objetivas o científicamente validadas. La arbitrariedad implícita en la distinción, no impide sin embargo que tenga una influencia muy importante en las percepciones que se construyen sobre los sujetos que las consumen. Renoldi (2012) va a plantear que

*“(…) las categorías de legal e ilegal crean referentes morales en los que las personas, aunque no concuerden con los principios de la distinción, serán encuadradas y frente a los que deberán responder. Este procedimiento no es apenas burocrático. Existe como parte de convicciones que prevalecen por períodos de tiempo en base a las cuales, cosas, actos y conductas, operan. Por contigüidad, las personas que poseen cosas ilegales, consuman actos ilegales o desarrollan conductas ilegales, son vista como ilegales.” (2012).*

Distintos autores abordan la cuestión de la subjetividad y los debates sobre la autonomía/ heteronomía que se ponen en juego para analizar los consumos problemáticos de sustancias. Renoldi (2012) en su artículo<sup>24</sup>, propone pensar el proceso de atención en el caso de los usuarios de drogas ilegales como un rito de pasaje entre la enfermedad y la salud. Este pasaje implicaría que un sujeto heterónomo (producto del control que sobre su vida ejercen las drogas) recupere su autonomía a través de la

---

<sup>24</sup> Este artículo es una reelaboración de otro artículo publicado en Cuadernos de Antropología Social N° 13, bajo el nombre “Estar sano es persona: el caso de los usuarios de drogas en tratamiento”, por el Instituto de Antropología Social de la Universidad de Buenos Aires en 2001.

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

incorporación de una serie de valores ligados al concepto moderno de individuo como ideal. Es decir que a diferencia de las respuestas sanitarias a otro tipo de problemáticas, aquí no alcanza con el suministro de remedios adquiriendo el tratamiento un carácter moralizante fundamental<sup>25</sup>.

Esta autora afirma que

*“Las iniciativas estatales y de organizaciones no gubernamentales, basadas en ideales de salud que toman por centro los valores de racionalidad y autonomía atribuidos al individuo moderno, fueron buscando revertir la realidad de los usuarios. En el marco de las instituciones de salud, dejar las drogas se transformó en un gran desafío.” (Renoldi, 2012).*

Nos interesa poner en relación la cita referida anteriormente, con lo que afirmaban Vázquez y Stolkiner respecto a la negación bajo las categorías de crimen y enfermedad de la racionalidad y la autonomía a los consumidores de sustancias.

En lugar de reclamar el otorgamiento de estas características a los usuarios, Renoldi las pone en cuestión. Así apelando a Charles Tylor, va a decirnos que

*“De diferentes maneras somos llamados a ser mentes pensantes responsables, a ser autónomos en nuestro juicio. Sin embargo, este ideal admirable en algunos aspectos tiende a cegarnos frente a otras importantes manifestaciones de la condición humana (que estarían pautadas por dinámicas más pasionales que racionales).” (Renoldi, 2012).*

Es decir que estas características que deberían circunscribirse a cuestiones ideales comienzan a referenciarse como algo ya establecido en la constitución humana. En este punto la autora realiza un interrogante que invita a la reflexión

---

<sup>25</sup> La autora aclara que con el término “moralizante” se refiere a criterios específicos que pueden dar cuenta de lo que está bien y de lo que está mal en determinado contexto o situación particular.

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*“¿acaso el usuario de drogas no asumió el ideal principal del individuo moderno, que propone un ser autónomo capaz de elegir su estilo de vida, cuando optó por el consumo de drogas entre algunas otras alternativas sociales disponibles?”(Renoldi, 2012).*

Algunos autores vinculados a la sociología penal elaboran análisis que pretenden relacionar a los paradigmas vigentes en materia de drogas con racionalidades políticas y concepciones de sujeto particulares y divergentes pero que operan, no obstante, en un mismo contexto internacional.

Si tomamos en cuenta estos análisis, a la cuantiosa literatura tendiente a identificar los estereotipos construidos por el prohibicionismo se le añadiría un vasto campo de estudios que no toman a la reducción de daños como un paradigma más auspicioso per se.

Como ejemplo de ello, Feeley y Simon (1995) plantean comprender a las sanciones basadas en lo comunitario como estrategias de gestión del riesgo antes que como producto de aspiraciones rehabilitadoras. En este sentido, y en materia de drogas, funcionarían como mecanismo para mantener el control de los individuos bajo riesgo, para quienes las formas más seguras de custodia han sido juzgadas demasiado costosas o innecesarias.

Otros autores, como O' Malley (2006), complejizan esta visión. Sin dejar de reconocer las potencialidades que ha mostrado el paradigma de la reducción de daños en comparación con el prohibicionista, plantea que el primero se inscribe en una retórica de los “consumidores”, los “clientes”, los “usuarios”. La misma se vincula a un proceso por el cual el Estado deja de ser el núcleo directivo que monopolizaba atribuciones y comienza a compartir o a despojarse de muchas actividades y responsabilidades, implicando un descentramiento del Estado. Este autor plantea que, antes que por presiones culturales hacia la diversificación verdaderamente surgidas en el seno de las comunidades, dicho descentramiento es impulsado por think tanks e institutos políticos. Desde esta perspectiva, el discurso de que la comunidad debe ser creada, “empoderada”, movilizadora y concientizada acerca de sus mejores intereses es uno de los sellos de la política neoliberal (íbid:123). Es en este contexto que se otorga prioridad a las

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

demandas variables, a la libertad de elección de los ciudadanos en tanto usuarios, consumidores, sujetos racionales y autónomos con capacidad de reflexión y decisión ante el mercado y la sociedad, responsables y responsabilizados por sus acciones y consecuencias. La inquietud que surge, ante este panorama, no es menor: ¿qué énfasis podría darse a lo comunitario sin caer en la trampa de la inexistencia de un correlato por parte del Estado? Esta pregunta resulta aún mayor al reflexionar en la ley vigente, si pensamos en que el énfasis en el paradigma de atención socio comunitaria no es acompañado desde la gestión actual por un mayor despliegue de recursos. Ante bien, el recorte presupuestario y los despidos en el sector público han sido extendidos a los Centros Preventivos Locales de Adicción y a las Casas Educativas Terapéuticas, al menos en lo que respecta al Gran Rosario.<sup>26</sup>

Los programas focalizados en el riesgo y su reducción, con un énfasis sobre un modelo de mercado en el que los individuos son visualizados como consumidores y el rol del gobierno es empoderar a esos individuos en el proceso de tomar decisiones informadas se entrelazan, como mencionamos, con las ideas de una racionalidad política neoliberal. Pese a esto, debemos remarcar nuevamente que esa racionalidad se encuentra amalgamada, en numerosas oportunidades y no de manera espontánea ni poco contradictoria, con otra de carácter conservador. Esta última es la que, en materia de drogas, continúa promoviendo las criminologías del otro, al considerar a los consumidores como desviados, irracionales, enfermos, monstruosos; y el paradigma bélico propio del prohibicionismo.

**Algunas consideraciones finales**

Muchos interrogantes se abren al momento de cerrar este escrito. Quizás, el fundamental, se vincule al hecho de intentar tender relaciones entre esos dos paradigmas. Un enfoque situado en el riesgo que la comunidad debe gestionar, sin el correlato estatal terminaría deviniendo en una responsabilidad extrema de los sujetos por sí mismos, en una racionalización de los procesos de vida que -proponiendo una nueva subjetividad- deja librados a los sujetos a su suerte. Un enfoque situado en el control externo extremo dejaría a los sujetos disminuidos, privados de su capacidad de acción, destinatarios de la reclusión sanitaria y/o punitiva. Ahora bien, ¿qué pasa

---

<sup>26</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-54355-2016-04-27.html>

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

cuando estos paradigmas, pese a su contrariedad, se combinan? ¿Qué hay más allá de aquel que no elige voluntariamente conocer los riesgos a los que su consumo lo expone? ¿Qué sucede cuando el conocimiento del riesgo no lleva al despliegue de más autoacciones, de un nivel mayor de aquello que es considerado racional?

La ambivalencia de las posturas tanto a nivel local como internacional permite entrever que el contexto es complejo, y que -pese a los procesos de lucha y negociación en torno a la política de drogas - en lo que respecta a los usuarios el desenlace es, cuanto menos, poco esperanzador. O bien se retoman un dominio material de sus cuerpos por parte de las fuerzas punitivas, que se atribuyen la potestad de disponer de sus vidas y sus muertes; o bien esa situación de exclusión absoluta podría conllevar a un desamparo que es entendido como voluntariamente elegido.

Es justo reconocer sin embargo, que cada vez son más las voces que se alzan para reclamar un cambio de paradigma en la política internacional de drogas poniendo el énfasis en el respeto por los derechos humanos. En este contexto, el desafío será defender la necesidad de reflexionar constantemente sobre las distintas posturas, para evitar simplificaciones y adhesiones poco problematizadas.

Cerramos este trabajo con una cita que nos invita a seguir pensando, a dudar de lo que se nos ha presentado como natural y a indagar sobre alternativas que, aunque invisibilizadas, son las que pueden contribuir a pensar desde otro lugar el problema de las drogas y el narcotráfico.

*“La pregunta ¿qué drogas son peligrosas y merecedoras de control? tiene ya una respuesta terminante. Son peligrosas y merecedoras de control aquellas cuyo consumo alarme a las fuerzas del orden en cada territorio. Drogas peligrosas son las drogas prohibidas. Es la prohibición aquello que determina la naturaleza farmacológica de algo, en vez de ser esa naturaleza lo que determina su prohibición.” (Escohotado, 1989).*

**Bibliografía**

- BARBOSA, A. “En el jardín de los senderos que se bifurcan: políticas del lenguaje y uso de drogas”, en Epele, M. (comp.) Padecer, cuidar y tratar- Estudios Socio-Antropológicos sobre Consumo Problemático de Drogas, 2013.
- BERGER, P & LUCKMANN, T. La Construcción Social de la Realidad. Amorrortu Editores, Madrid.1968.
- BIALAKOWSKY, A. Y H. CATTANI (2001): “Conflicto de paradigmas” en: Encrucijadas, Año 1, n° 8 (junio). Buenos Aires: UBA.
- CASTEL, R. “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.
- DEL OLMO, R. “Los discursos sobre la droga”. La Paz, Hisbol, 1989.
- EHRENBERG, A. (1996): “Comment vivre avec les drogues? Questions de recherche et enjeux politiques” en: A. Ehrenberg (dir.): Vivre avec les drogues. Régulations, politiques, marchés, usages. Communications n° 62. París: École des Hautes Études en Sciences Sociales-Centre d’Études Transdisciplinaires. En Touzé, 2014.
- ESCOHOTADO, A. “Historia elemental de las drogas”. Barcelona: Anagrama, 1996
- FEELEY, M. Y SIMON, J “La nueva penología. Notas acerca de las Estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicancia”, en Delito y Sociedad, Buenos Aires, 6-7, 1995.
- GARLAND, D La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Gedisa, Barcelona; 2005
- GARZÓN VERGARA J.C. “Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina”, Amsterdam: TNI, IDCP; Serie Reforma legislativa en materia de drogas, n° 29, diciembre, 2014.
- HALLAM, C., TAYLOR, D. y JELSMA, M., “La clasificación en el sistema internacional de control de drogas”, Amsterdam: Transnational Institute: Serie Reforma Legislativa en materia de drogas, n° 25, junio, 2014.

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

III Jornadas de Estudios de  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
*América Latina: escenarios en disputa*

- LABROUSSE, A., “Geopolítica de las drogas”, Buenos Aires: Marea editorial, 2011.
- Material de lectura del curso dictado por el Hospital Nacional en Red (2014) , Revisión y evolución histórica de los modelos preventivos – asistenciales
- O’DONNELL, G. Y O. OSZLAK (1981): Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CEDES. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E.CLACSO/No.4, 1981.
- Plan nacional de Salud Mental, elaborado por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, basado en la Ley Nacional 26657 de Salud Mental (2013)  
Plan nacional de Salud Mental, elaborado por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, basado en la Ley Nacional 26657 de Salud Mental (2013).
- RENOLDI, B. La salud como atributo moral. Usuarios de drogas y tratamiento de atención en EPELE, M. (comp.) Padecer, cuidar y tratar- Estudios Socio-Antropológicos sobre Consumo Problemático de Drogas, 2013.
- ROSSI, A. “Drogas y narcotráfico”, Instituto para el Estudio de las Problemáticas Actuales – IEPA Universidad Nacional de Salta – UNS, Módulo VIII, Política Pública sobre el uso indebido de drogas (cuadernillo), 2014.
- ROSSI, A., “Narcotráfico y los desaciertos de la política antinarcóticos”. En Tenorio Ambrossi Rodrigo (ed.): Ecuador, Academia y Drogas, Quito: Editorial El Conejo-CONSEP, pp. 19-44, 2010.
- SOZZO, M (2015). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur, CLACSO, Buenos Aires.
- STOLKINER y VÁZQUEZ, “Procesos de estigma y exclusión en salud. Articulaciones entre estigmatización, derechos ciudadanos, uso de drogas y drogadependencia”, 2009.
- TOUZÉ, G. Clase 1: “Estigma y discriminación” en Políticas de drogas, VIH y Derechos Humanos, Intercambios Asociación Civil (2014).

Las siguientes páginas han sido visadas entre los meses de marzo y julio de 2016:

- <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2014/4/9/desembarco-gendarmes-para-controlar-narcos-rosario-778395.asp>

## EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

III Jornadas de Estudios de  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
*América Latina: escenarios en disputa*

- <http://brujulacomunicacion.com/index.php/noticias/notas/item/763-empleado-municipal-denuncia-abusos-de-gendarmeria>
- <http://clidenoticias.com/hoy-hay-que-hablar-de-control-eficaz-del-trafico-ilicito-de-sustancias/>
  - <http://druglawreform.info/es/weblog/item/6967-los-ganadores-y-perdedores-de-la-ungass>.
  - [http://intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/intercambios\\_boletin48.html#ungass](http://intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/intercambios_boletin48.html#ungass)
  - <http://www.coalicioncopla.org/articulos/la-politica-de-drogas-de-argentina-enfrentara-una-encrucijada-en-2016/>
  - <http://www.coalicioncopla.org/articulos/la-politica-de-drogas-de-argentina-enfrentara-una-encrucijada-en-2016/>
  - <http://www.csjn.gov.ar/documentos/verdoc.jsp?ID=36190>
  - <http://www.enredando.org.ar/2014/06/04/por-la-declaracion-de-emergencia-en-ninos-ninas-y-adolescentes>
  - <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-248131-2014-06-08.html>
  - <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-65503-2013-10-26.html>
  - <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-171430-2011-07-04.html>
  - <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-86814-2007-06-19.html>
  - <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/297140-77406-2016-04-17.html>
  - <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-54355-2016-04-27.html>
  - <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/04/doctrina43280.pdf>
  - <http://www.regulacionresponsable.org.uy/proyectoLeyRegulacion.pdf>
  - [https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/alerts/Civil-Society-Statement-CND\\_UNGASS\\_FINAL\\_SPA.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/alerts/Civil-Society-Statement-CND_UNGASS_FINAL_SPA.pdf)
  - <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/80/PDF/V1601780.pdf?OpenElement>
  - <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/V16/017/80/PDF/V1601780.pdf?OpenElement>

**EJE 6. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

III Jornadas de Estudios de  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
*América Latina: escenarios en disputa*

- <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida>