

# La construcción social del “problema de la droga” en Argentina, 1919-2018

## *A construção social do “problema da droga” na Argentina, 1919-2018*

Florencia Corbelle<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a forma como o “problema da droga” foi construído na Argentina desde o início do século 20 até o presente. Seu objetivo é explicar a forma como a sanção de certas leis se entrelaçou, em diversos contextos políticos, com certas instituições, suas burocracias, normas, lógicas operacionais e práticas diárias. A reconstrução destas formas de intervenção estadual é importante para compreender as políticas públicas atuais e os debates parlamentares em matéria de drogas, bem como os vigentes modelos de atenção e a forma como as atuais leis são aplicadas.

**Palavras-chave:** drogas; Argentina; políticas de drogas; história; século 20.

**RESUMEN:** Este artículo analiza el modo en que se construyó el “problema de la droga” en Argentina desde principios del siglo XX hasta nuestros días. Su objetivo es dar cuenta del modo en que la sanción de ciertas leyes se ha entrelazado, en diversos contextos políticos, con determinadas instituciones, sus burocracias, normas, lógicas de funcionamiento y prácticas cotidianas. La reconstrucción de estas formas de intervención estatal es importante para comprender las actuales políticas públicas y debates parlamentarios en la materia, así como los modelos de atención vigentes y la forma en que, hoy en día, se aplica la actual normativa.

**Palabras-clave:** drogas; Argentina, políticas de drogas; historia; siglo XX.

<sup>1</sup> Doutora em Antropologia Social pela Facultad de Filosofía y Letras da Universidad de Buenos Aires (FFyL, UBA), licenciada em Ciências Antropológicas (2010) e professora de Enseñanza Media y Superior em Ciências Antropológicas (2008) pela mesma universidade. Desde 2010, integra, como bolsista, diversos projetos de pesquisa do Programa de Antropología Política y Jurídica, com sede no Instituto de Ciencias Antropológicas (FFyL, UBA). Obteve três bolsas por concurso, nas categorias de pós-graduação e pós-doutorado, do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Desde 2016, é primeiro assistente da disciplina Antropología Sistemática I do curso de Ciências Antropológicas (FFyL-UBA), e, desde 2010, é membro de equipes docentes de seminários de graduação e pós-graduação ditados pela Equipo de Antropología Política y Jurídica na Universidad de Buenos Aires. Em suas pesquisas, vem analisando políticas públicas, práticas policiais e judiciais, e reformas legislativas em matéria de drogas; uso e venda de substâncias psicoativas ilegais; e o ativismo político dos grupos de usuários destas substâncias. É autora do livro *El activismo político de los usuarios de drogas: De la clandestinidad al Congreso Nacional* (2018), assim como de capítulos e artigos em livros e revistas nacionais e estrangeiras. Também apresentou trabalhos em diversos encontros e eventos científicos de sua especialidade.

## Introducción

Este artículo analiza el modo en que se construyó el llamado “problema de la droga” en Argentina desde principios del siglo XX hasta nuestros días. Su objetivo es dar cuenta del modo en que la sanción de ciertas leyes se ha entrelazado, en diversos contextos políticos, con determinadas instituciones y sus burocracias, con sus normas, lógicas de funcionamiento y prácticas cotidianas. En este sentido, no pretende ser una crónica acabada de todos los pormenores jurídico-legislativos ocurridos durante más de un siglo. Tampoco, una historia de las ideas en donde se reseñen los principales discursos médicos y/o jurídicos construidos en torno a las “drogas”.<sup>2</sup> Se trata, más bien, partiendo del análisis de diversas fuentes<sup>3</sup> y entrevistas, de realizar una reconstrucción de las formas de intervención estatal respecto al uso de ciertas sustancias psicoactivas de tal forma que nos permita comprender más cabalmente las actuales políticas públicas y debates parlamentarios así como también los modelos de atención vigentes y la forma en que, hoy en día, se aplica la actual normativa.

Para ello, consideramos heurísticamente útil segmentar la historia reciente en seis grandes períodos: el de los precursores (fines del siglo XIX a mediados del siglo XX), el de la implementación de un modelo represivo terapéutico (desde mediados de la década de los sesenta a principios de la siguiente década), el de la “campaña antisubversiva” (mediados de la década de los setenta a principios de los ochenta), el que se inicia con el retorno a la democracia (1983-1990), el que comienza en la década de los noventa y finaliza en los primeros años de este siglo y, por último, el que culmina en nuestros días. Para terminar, concluimos este artículo con una breve recapitulación y reflexión en torno a los recientes debates y reformas legislativas.

### Los precursores: de higienistas, policías y “toxicómanos”

Entre fines del siglo XIX y principios del XX, en plena etapa formativa de la Argentina como nación, la producción científica local se orientó hacia el problema de la denominada “cuestión social” (Suriano, 2000; Zimmermann, 1995; entre otros). El crecimiento urbano, los inmigrantes, las huelgas obreras y el movimiento anarquista, fueron identificados por las elites morales como los principales focos epidémicos de desorden e “insalubridad criminal”.

1 De acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1981), existen en determinados contextos históricos ciertas “cuestiones socialmente problematizadas”. En otras palabras, asuntos, temas, comportamientos y/o prácticas que producto del accionar de ciertos sectores de la sociedad logran convertirse en cuestiones de relevancia e ingresan a la agenda pública, tornándose objeto de disputa entre diferentes actores en pugna por imponer en diversos ámbitos su propia interpretación y las posibles “soluciones” que imaginan (Frigerio, 2006; Schillagi, 2011).

2 Aquí se utiliza este término como sinónimo de “sustancias psicoactivas ilegales” – esto es, aquellas sustancias cuyos usos son sancionados por el derecho penal así como otras cuyos usos, si bien regulados por la ley penal, lo están en menor medida (ciertos medicamentos, solventes, inhalantes etc.). Términos como alcaloides, narcóticos, tóxicos y estupefacientes serán utilizados para respetar la terminología empleada en documentos y textos legales.

3 Se consultaron periódicos, revistas, leyes, fallos judiciales, manuales y estadísticas policiales, Diarios de Sesión, versiones taquigráficas de reuniones de comisiones parlamentarias, tratados, cuadernos y memorias institucionales

Para hacer frente a este mal, se echó mano a una serie de teorías de raigambre positivista – i.e. el higienismo, la epidemiología, la infectología, las teorías degenerativas y biologicistas –, que entendieron el problema de la delincuencia y la trasgresión como un problema de anormalidad patológica y, por ende, conformaron la pena o castigo en torno a tipos humanos portadores de diversas patologías antes que a tipos de conductas estipuladas como delitos. Es más, el interés de estos flamantes científicos devenidos burócratas del Estado nacional por determinar el tipo de condicionamientos sociales, biológicos, psicológicos, raciales y hereditarios que convertían a determinados grupos en peligrosos, pronto alentó la transformación de las prisiones, los asilos psiquiátricos y los depósitos de contraventores en una especie de “laboratorios vivos” destinados a contener y segregar pero, sobre todo, a observar, examinar y vigilar a las poblaciones consideradas sospechosas y peligrosas para el orden social (Caimari, 2004; Renoldi, 2008; Salessi, 1995; Sozzo, 2000; Tiscornia, 2000; entre otros).

La forma de lidiar en nuestro país con el “peligro de la toxicomanía” no fue una excepción. Compartida como campo de estudio por la psiquiatría y la criminología, esta novedosa patología se nutrió de las concepciones francesas sobre enfermedad mental y de los estudios italianos y belgas sobre criminología y medicina legal. De ahí que culminara siendo caracterizada como una enfermedad mental, degenerativa (hereditaria o adquirida), propia de caracteres débiles con déficit de voluntad que, al mismo tiempo, era fuente de desorden social y criminalidad (Weissmann, 2001).

Así definida, como una aflicción con propensiones delictivas, la suerte de los “toxicómanos” y “narcotizantes” no fue muy diferente a la de los “vagos”, “mendigos”, “alcohólicos” y “homosexuales”. Considerados portadores de una especie de “estado de peligrosidad”, se trataba de personas que estuviesen o no cometiendo un delito, era preciso encerrar y aislar para evitar el contagio por imitación o sugestión y, de este modo, neutralizar la amenaza que suponían para la sociedad (Caimari, 2004 y 2012; Sozzo, 2000; Tiscornia, 2007; entre otros).

La policía contaba, para ello, desde 1921 con un Gabinete de Toxicología que, en base a las cuatro categorías de toxicómanos y sus respectivos grados de peligrosidad definidos por Bermann (1926) – i.e. perversos, sensuales e impulsivos, lábiles y esnobs –, decidía la privación o no de la libertad de las personas detenidas (Weissmann, 2001), las que, por otra parte, de acuerdo a las Estadísticas Anuales de la Memoria de la Policía de la Capital, eran escasas (Cattani, 2010).

Sin embargo, más allá de la ley sobre el “Ejercicio de la farmacia y su reglamentación” (1905) y una ordenanza del Departamento Nacional de Higiene que, en 1919, limitó la importación y prohibió la venta libre de medicamentos que contuvieran opiáceos, cannabis o cocaína, no existía, en nuestro país, ninguna normativa que regulara el flujo de drogas y medicamentos ni avalara estas prácticas policiales y científicas en el novel campo de la toxicomanía (Sánchez Antelo, 2012; Weissmann, 2001). Es más, el Código Penal de 1921 se había limitado a sancionar en su artículo 204, únicamente, a aquellos que estando autorizados para la venta de sustancias medicinales, lo hicieran en cantidad o calidad no correspondiente o sin receta médica. Es decir, el “suministro infiel

de medicamentos”.<sup>4</sup> De modo que, en 1923 la iniciativa del diputado Bard<sup>5</sup> de modificar el Código Penal, para “reprimir la toxicomanía” puniendo el expendio y tenencia sin prescripción médica de alcaloides o narcóticos, fue percibida como orientada a suplir este “vacío legal”.

Con todo, en aquel momento la conveniencia de implementar semejantes disposiciones lejos estaba de ser una discusión completamente saldada. El proyecto del diputado y médico higienista había generado, como se desprende de una encuesta publicada en su libro *Los peligros de la toxicomanía. Proyecto de ley para la represión del abuso de los alcaloides* (1923), ciertos resquemores entre sus pares. No sólo porque los usos médicos de estas sustancias todavía ocupaban un lugar central en el ejercicio de la profesión; sino también porque la toxicomanía era juzgada por muchos especialistas en psiquiatría como una anomalía que atenuaba la responsabilidad, cualidad indispensable para determinar la culpabilidad penal (Weissmann, 2001).

Pero además, apenas tres años antes, una propuesta similar del diputado Capurro destinada a reglamentar la importación, exportación, venta, prescripción y posesión de alcaloides, había despertado acaloradas reacciones en el Congreso por ser contraria al artículo 19 de la Constitución Nacional (Aureano, 1998; Weissmann, 2001).

Entonces, gracias a la incansable campaña de Bard, el apoyo de la prensa escrita y la corporación sanitaria, en 1924 se superó la oposición existente en ambas cámaras del Congreso Nacional (Cattani, 2010; Sánchez Antelo, 2012). La flamante normativa si bien penalizaba al que *no* estando autorizado para la venta, vendiese, entregase o suministrase alcaloides o narcóticos, no aludía directamente al consumo ni a la tenencia. No del todo contento con la Ley 11309, en 1926, Bard insistió nuevamente logrando esta vez una reforma al Código Penal que, finalmente, dispuso penalizar a los que no estando autorizados para la venta, tuviesen en su poder drogas y no pudiesen justificar los motivos legítimos de su tenencia. Ambas normativas de tinte moralista-represivo, fueron acompañadas poco tiempo después por la policía que promulgó un edicto contra la ebriedad y otras intoxicaciones (1932), que punía a cualquier persona que estuviera bajo la influencia de estupefacientes o alcaloides, provocando la intervención de la policía.

Así quedaba plasmada su preocupación por encauzar aquellas conductas calificadas como infracciones de menor cuantía de las que no se ocupaba el derecho penal (Caimari, 2012; Sozzo, 2000; Tiscornia, 2007). Un tipo de intervención que se legitimó en 1956 mediante el Reglamento de Procedimientos Contravencionales, en donde se establecían las penas, multas y otras cuestiones operativas que hacían a la puesta en funcionamiento de este “derecho de policía”.<sup>6</sup>

4 El artículo 201 también reprimía “al que vendiere, pusiere en venta, entregare o distribuyere medicamentos o mercaderías peligrosas para la salud, disimulando su carácter nocivo”. Pero, como advierte Cattani (2010), resultaba difícil en la práctica que el comercio o entrega de las “drogas de abuso” fuera resultado del engaño a causa de la disimulación de su carácter nocivo.

5 Leopoldo Bard (1893-1973) fue diputado nacional y presidente del bloque personalista de la Unión Cívica Radical, médico higienista, escritor y fundador, dirigente y jugador del Club River Plate. Su labor legislativa estuvo dedicada a cuestiones laborales, de medicina, higiene y asistencia social. Se destaca su intervención en los proyectos de ley de divorcio, derechos políticos femeninos y nacionalización del petróleo (Daskal, 2012).

6 Allí se establecía que la policía no debía respetar jurisdicciones y que los menores podían ser llevados a la comisaría de encontrarse bajo los efectos de estupefacientes. La policía, además, podía contar con un historial de abuso de sustancias, correspondiéndoles a los reincidentes

Este derrotero legislativo que atravesó la toxicomanía tampoco se apartó del cauce que seguía habitualmente la política nacional. Es decir, la legitimación *a posteriori* por la vía legal de toda esta serie de dispositivos y facultades de detención y privación de la libertad mediante los cuales médicos legistas, criminólogos y, fundamentalmente, la policía detenían personas y creaban “laboratorios vivos” sin la intervención del sistema judicial, era, como afirma Salessi (1995), una práctica usual. Los higienistas y criminólogos luego de identificar un vacío en la legislación, describían un peligro externo que amenazaba a la sociedad y enseñaban sus credenciales universitarias para revalidar y promover su intervención profesional. Sólo que, a diferencia de las arremetidas contra otras jurisdicciones, la conquista de las toxicomanías como campo de intervención de la pujante alianza médico-policial tanto como su ulterior y usual legitimación legal, no fueron una mera invención local sino que gracias al trabajo de promotores locales<sup>7</sup> estuvieron inspiradas en las “recomendaciones” estadounidenses que, además, marcaban los lineamientos de los encuentros de carácter internacional hasta el momento celebrados (Del Olmo, 1989 y 1990).<sup>8</sup>

Por supuesto en lo que hace al nacimiento del campo de la “toxicomanía”, las preocupaciones de carácter internacional permiten descifrar por qué ésta sin ser considerada un problema sanitario ni social relevante en nuestro país, suscitó la creación de leyes así como toda una serie de instituciones, normas y prácticas de baja jerarquía pensadas para encauzar conductas e instaurar un determinado sentido del orden y la moralidad pública que las normas jurídicas no estaban destinadas a regular. En tanto que, la forma local de construir conocimiento sobre el desorden y la criminalidad explica por qué pese a que el consumo de drogas se fue extendiendo desde aquella población entendida como bohemia y marginal propia del ambiente del tango, el artístico y el de la prostitución – i.e. la “mala vida” (véase, entre otros, Salvatore, 2013), el “bajo fondo” (véase Caimari, 2012) – hacia otros sectores de la sociedad, el tema recibió escasa atención en el sistema judicial. Lo que, desde ya, no quita que éste no dudara en ratificar la constitucionalidad de la normativa vigente penalizando la tenencia de drogas aun cuando fuese para consumo personal (Aureano, 1998; Cattani, 2010; Manzano, 2014b; Renoldi, 2008; Weissmann, 2005).

---

la pena máxima: perdían la oportunidad de pagar una multa y eran sometidos a treinta días de arresto. Por otra parte, se contemplaban una serie de excepciones: militares, diplomáticos, funcionarios y policías debían ser examinados por un médico legista y puestos en libertad, reafirmando así un sistema de jerarquías morales y sociales. En 1998, los edictos fueron reemplazados por el Código de Convivencia Urbano (Tiscornia; Eilbaum; Sarabayrouse Oliveira, 2004).

7 Amén de Bard, se destaca, entre otros médicos y abogados, Osvaldo Wolff quien asumió en 1949 la presidencia del Comité de Expertos en Drogas Toxicomanígenas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), desde donde jugó un papel central en la aceptación del organismo de la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

8 Los cruzados norteamericanos insatisfechos con el éxito local intentaron imponer, a fuerza de promotores locales, conferencias y diálogos internacionales, el modelo jurídico-represivo característico de su legislación nacional (Del Olmo, 1989 y 1990). Por ello, más allá de las temporalidades coincidentes, es posible encontrar similitudes en las preocupaciones que orientaron la labor legislativa regional. Ejemplos de ello son el intento por controlar el estipendio de medicamentos, la búsqueda por resguardar la moralidad profesional, la obsesión por el contagio y la penalización del consumo de ciertas sustancias asociadas a determinados grupos mediante el pasaje de una concepción de la adicción como enfermedad de “gentes débiles” dignas de lástima y compasión, a la figura del adicto como un violento criminal que no merece ningún tipo de piedad (Sánchez Antelo, 2012).

## El modelo represivo-terapéutico

En la década de los sesenta, con Estados Unidos constituido en timonel de la política internacional, el paradigma prohibicionista finalmente alcanzó aceptación mundial (Aureano, 1998). El naciente consenso acabó consolidándose en la Convención Única sobre Estupefacientes (1961) que, al mismo tiempo, dio inicio a una nueva etapa: el modelo médico-sanitarista de gestión del llamado problema de la “adicción”. Este cambio fue fruto, principalmente, de la expansión del consumo de sustancias psicoactivas entre los jóvenes de la clase media estadounidense e implicó que mientras que el traficante continuaría siendo considerado un “delincuente” que debía ser encarcelado; en adelante, el “drogadicto” pasaría a ser considerado un “enfermo”, “la droga” un “virus” o “epidemia” y el consumo de drogas, una “enfermedad infectocontagiosa” que creaba dependencia y exigía el aislamiento y la atención terapéutica del infectado (Del Olmo, 1989; González Zorrilla, 1987; Touzé, 1996; entre otros). Más aún, siguiendo esta lógica binaria se dividió al mundo en dos clases de países: “productores” y “consumidores”, lo que habilitó al presidente norteamericano, Richard Nixon, a declarar la “Guerra contra las Drogas” y justificar, de este modo, sus políticas intervencionistas en Latinoamérica (Del Olmo, 1989).

Varios países de la región adoptaron este modelo dual. Con todo, la separación entre “enfermos” y “delincuentes”, no tuvo las mismas consecuencias que en Estados Unidos. Aquí, a pesar de que el problema del consumo no era acuciante como en el país del norte, el usuario fue sujeto a un control aún más estricto (Del Olmo, 1990). Particularmente, en Argentina, la dictadura de Juan Carlos Onganía<sup>9</sup> introdujo mediante dos reformas legislativas un “modelo represivo-terapéutico” que perduró ininterrumpido hasta principios de los años setenta.<sup>10</sup> La reforma penal, que resultó de la aprobación de la Ley 17567, añadió el artículo 204 ter al Código Penal.

Allí, se condenaba el tráfico y la producción de estupefacientes<sup>11</sup> pero, en consonancia con la ratificación nacional de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, no se consideraba delito la tenencia de drogas para consumo o materias primas para su preparación.

No obstante, ser considerado un “adicto” no carecía de consecuencias legales ya que la reforma del Código Civil, sancionada unos meses más tarde, permitió la declaración de inhabilitación y la internación compulsiva de los “toxicómanos” aun cuando no hubiesen cometido un delito. Es

9 La dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1970) dio inicio a la autodenominada Revolución Argentina (1966-1973) un sistema dictatorial que luego se asoció al concepto de régimen burocrático autoritario. Este tenía como objetivo el “desarrollo” del país para lo que consideraba primordial avanzar en la senda de la liberalización económica, desactivar la movilización popular y la esfera política. En este sentido, se suprimió el Congreso, se prohibió la actividad de los partidos políticos, se limitó el funcionamiento de los sindicatos, y se intervinieron las universidades. Todo ello, como advierte Manzano (2014a), acompañado de un espíritu ultramontano y moralista, que se materializó en la censura cultural y en campañas para controlar la vida nocturna juvenil.

10 En este período, se sancionaron además dos leyes administrativas – Ley 17818 (1963) y Ley 19303 (1973) – que regularon el mercado legal de los estupefacientes y psicotrópicos, respectivamente.

11 En 1962, la Ley de Aduanas había establecido como delito el contrabando de alcaloides y narcóticos. En 1978, la Ley 21898 suprimió los términos “alcaloides” y “narcóticos” uniformizando la terminología.

más, le otorgaba a la policía la posibilidad de detener a los “adictos” y derivarlos a un centro de tratamiento sin necesidad de tener orden previa del juzgado o contar con la presencia *in situ* de un médico para que evaluase el estado del supuesto intoxicado.

No era menor la discrecionalidad otorgada a los jueces, ya que tras el análisis de un médico legista, la normativa les confería el derecho a ordenar la internación de los “adictos” por el tiempo que el personal de salud estimase necesario para su cura – es decir, por tiempo indeterminado – en instituciones y bajo tratamientos que no eran controlados ni supervisados. Además, por pedido expreso de un cónyuge, pariente o “cualquiera persona del pueblo cuando el demente sea furioso o incomode a sus vecinos” tenían la autoridad de declarar la incapacidad parcial mediante una inhabilitación judicial (Aureano, 1998).

De todas formas, a pesar de que la “toxicomanía” comenzaba a ser considerada un problema social relevante, la continuidad con las prácticas policiales y judiciales de principios de siglo era considerable. Ciertamente, amén del aumento exponencial en la cantidad de detenidos –sobre todo, de “detenidos en prevención [...] por estar frecuentando compañía de adictos o traficantes” (Policía Federal Argentina, 1973) – y procedimientos judiciales y la creación de nuevas divisiones policiales,<sup>12</sup> existieron otros cambios importantes. Ahora, el blanco de las campañas de prevención, de las detenciones y de los procesamientos eran los usuarios de anfetaminas y marihuana, sustancias cuyo uso se había difundido en Argentina a fines de los años sesenta, entre artistas, estudiantes universitarios y jóvenes “hippies” que, sin traducción política reconocible, se proponían romper con lo establecido adoptando una actitud contestataria ya sea practicando el “amor libre” o “ampliando la conciencia” mediante el consumo de ácido lisérgico (LSD) y marihuana (Manzano, 2014b).<sup>13</sup>

Ahora bien, quienes sin lugar a duda adquirieron un rol protagónico por aquellos años fueron los psiquiatras, toxicólogos y médicos legistas que evaluaban a las personas detenidas por la policía así como elaboraban informes periciales para una cantidad siempre creciente de causas civiles y penales (Policía Federal Argentina, 1973). De hecho, el gran volumen de personas que comenzaban a ser detenidas dio lugar a la antigua demanda de estos profesionales de crear centros especializados para la atención de los “adictos” a estas sustancias (véase, Beltrán, 1932; Carratalá, 1939; Obarrio, 1924). Paradójicamente, la primera organización especializada fue el Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT) cuyos principios eran contrarios con la internación involuntaria. Pero las instituciones que le siguieron, el Centro de Prevención de la Toxicomanía (CEPRETOXI), el Servicio de Toxicomanías del Hospital Borda y el Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO), fueron las que finalmente

---

12 En 1971, se creó la Sección de Toxicomanías que luego se constituyó en División para ser reemplazada, en 1974, por el Departamento de Toxicología, el que a su vez fue suplantado en 1984 por la Dirección de Drogas Peligrosas. Finalmente, en 1986 se creó la Superintendencia de Drogas Peligrosas con mayores recursos humanos y materiales y una estructura organizativa más compleja (Weissmann, 2005; Aureano, 1998).

13 Con todo, el consumo de marihuana y LSD no estaba muy divulgado. El cannabis, amén de algunas cosechas en el sur argentino y las plantaciones de cáñamo industrial en una localidad de la provincia de Buenos Aires, no era cultivado localmente por lo que el aprovisionamiento quedaba supeditado a lo que trajeran los primeros proveedores de sus viajes a Brasil y a Pedro Juan Caballero (Paraguay). Lo mismo ocurría con el LSD, dependía de viajeros que se animaran a traerlo. Las anfetaminas, en cambio, eran más accesibles y su uso estaba bastante extendido entre los jóvenes universitarios.

pusieron en funcionamiento aquellos ansiados “laboratorios vivos” de principios de siglo. Allí, un público cautivo era objeto de investigaciones epidemiológicas destinadas a desentrañar las causas de la adicción ya que, si bien en estas entidades se hablaba de terapias novedosas y se pregona el trabajo grupal y la horizontalidad, en la práctica recibían personas derivadas por las fuerzas de seguridad y el sistema judicial en contra de su voluntad (CENARESO, 1978; Servicio 30 Bis, s.d.).

Por otra parte, los profesionales que fundaron estos centros de salud, además, eran presidentes de asociaciones médicas, médicos forenses de la justicia nacional, docentes universitarios, hábiles políticos y prolíficos escritores por lo que no encontraron demasiadas trabas para imponer un discurso sobre el “adicto” – como enfermo susceptible de cometer delitos que requiere atención obligada e impostergable – en los medios de comunicación, en el sistema judicial, en el poder legislativo y en el ejecutivo nacional (Manzano, 2014a; Weissmann, 2005). Una de estas figuras, en extremo polémica, fue Carlos Cagliotti. Este médico psiquiatra, sin demasiados antecedentes, fue ideólogo y secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos (CONATON). Organismo desde el cual no sólo impulsó la creación del CENARESO y la sanción de normativas conformes a los acuerdos de carácter internacional, (el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y el Protocolo de 1972); sino que hizo de nuestro país uno de los principales promotores de políticas públicas represivas en la región.<sup>14</sup>

Así, las oleadas de pánico de principios de la década de los sesenta que actualizaban imágenes de la “mala vida” con referencias a la juventud de clase media (Manzano, 2014b), fueron cediendo lugar a campañas policiales para “moralizar” a la ciudad de Buenos Aires – i.e. razias masivas en bares y centros de diversión nocturna a fines de los sesenta, en el Instituto Di Tella y en Galería del Este<sup>15</sup> años después (Manzano, 2014b) – y a instituciones específicas de tratamiento de adicciones desde donde se comenzaría a perfilar un nuevo discurso: el de la “seguridad nacional”. Finalmente, en 1973, el presidente Héctor J. Cámpora,<sup>16</sup> mediante la Ley 20509, derogó las disposiciones penales introducidas por los gobiernos de facto y la situación se retrotrajo al Código de 1921 con sus reformas de 1924 y 1926. La tenencia de drogas aun cuando fuese para consumo volvía a ser penada, augurando el inicio de un nuevo ciclo en materia de drogas en el que el paradigma de la seguridad dominaría el discurso político.

14 En 1972, se celebró en Buenos Aires una reunión Gubernamental de Expertos Sudamericanos que convocó a la Conferencia Sudamericana Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos, celebrada en la misma ciudad en 1973, de la cual surgió el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos.

15 El Instituto Di Tella fue un centro de investigación cultural fundado en 1958 en la Ciudad de Buenos Aires. Al igual que la Galería del Este se encontraba situado en la calle Florida al 900 conocida en aquel entonces como “La Manzana Loca”. Fue considerado un “templo de las vanguardias artísticas” hasta su clausura en 1970.

16 En 1973, la dictadura de Alejandro A. Lanusse (1971-1973) llamó a elecciones permitiendo la participación del Partido Justicialista pero no así la candidatura de Juan Domingo Perón (presidente argentino entre 1946 y 1955, derrocado por la autoproclamada Revolución Libertadora). En los comicios triunfó Héctor J. Cámpora (candidato peronista) quien meses después llamó nuevamente a elecciones en las que triunfó Perón.



## La “campaña antisubversiva”

A mediados de los años setenta, en Estados Unidos la teoría del enemigo externo ganaba protagonismo inaugurando la era de los convenios de cooperación y de los programas de erradicación de cultivos, cuyo principal objetivo eran la cocaína y los países productores de América Latina (Del Olmo, 1989 y 1990). Si bien Argentina no era un país productor de cocaína ni el blanco principal de las políticas estadounidenses, las disposiciones penales vigentes eran de principios de siglo, por lo que el país se encontraba atrasado en materia legislativa, en particular, la relacionada con el tráfico de drogas y el cultivo de plantas ilícitas. En este sentido, el Convenio de Cooperación Binacional renovado entre Estados Unidos y Argentina, en mayo de 1974, se pensó sería un recuerdo al país de las obligaciones contraídas en los organismos internacionales y regionales para controlar el tráfico y la producción de materias primas.

Sin embargo, el espíritu del acuerdo estuvo, más bien, centrado en el consumo que ciertos grupos supuestamente hacían de sustancias psicoactivas ilegales (Aureano, 1998). En palabras del embajador norteamericano Robert Hill, “Las guerrillas son los principales consumidores de drogas en la Argentina, por lo tanto la campaña antidrogas será automáticamente una campaña antisubversiva” (citado en Weissmann, 2005, p. 154). Así, pese a que los jóvenes con mayor compromiso político, sobre todo aquellos que militaban en las organizaciones armadas, consideraban a la marihuana como una desviación ideológica promovida por la burguesía y el “imperialismo yanqui” (Cattaruzza, 1997; Manzano, 2014a; Pujol, 2002), se terminó de cimentar por aquellos años la asociación entre juventud, terrorismo político, drogas y desviación sexual (Manzano, 2014a); por lo que la juventud fuera estudiante, *hippie*, roquera y/o militante acabó definida como una amenaza al orden social y foco de control policial.

Este vínculo entre drogas y subversión, que contaba con el apoyo de la policía, algunos jueces y médicos así como con el beneplácito de algunos medios locales, resultó ser una estrategia nada complicada y en extremo provechosa para los objetivos políticos del ministro de Bienestar Social José López Rega.<sup>17</sup> Ello así porque, el estereotipo “adicto-subversivo” no sólo contribuía a legitimar la persecución de sus enemigos políticos (Weissmann, 2005); sino también a encubrir un modelo de acción política que utilizaba el dinero del narcotráfico para financiar las actividades parapoliciales de la organización terrorista que coordinaba el entonces ministro, la Alianza Anticomunista Argentina (Aguirre, 2008; Pasquini; De Miguel, 1995). Dinero que – otros dicen – obtenía de sus acuerdos con Estados Unidos y que, además, utilizó para financiar la División de Toxicomanías y el CENARESO (Manzano, 2014a). Así, pocos meses después cuando se modificó la ley penal, fue la conveniente imagen del “adicto” como enemigo político la que cristalizó en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.

El comunicado que acompañó el proyecto, el cual ostentaba las firmas de los ministros de

17 Fue ministro de Bienestar Social durante el gobierno de Héctor J. Cámpora y hasta el de María Estela Martínez de Perón, momento en el cual adquirió mayor influencia y organizó la Alianza Anticomunista Argentina, un grupo terrorista de ultraderecha responsable de secuestros y asesinatos destinados a combatir a sus enemigos políticos.

Justicia y Bienestar Social, Benítez y López Rega, así como de la presidenta María Estela Martínez de Perón, dejó en claro que para el gobierno el control del tráfico y consumo de drogas era un asunto de seguridad y defensa nacional. Allí, no sólo se aseveraba que “[...] las conductas a reprimir [eran] atentatorias a la seguridad nacional, pues afectan al ser humano, provocando de tal suerte la destrucción de los aspectos fundamentales de su personalidad”; sino además que era “un imperativo de la defensa nacional la preservación del individuo en todos los aspectos concernientes a su interacción social” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación–HCDN, 1974, p. 2859).

En lo que hace a los legisladores se mostraron, aunque con algunos reparos,<sup>18</sup> prestos a coincidir con los redactores del proyecto. El consumo y tráfico de drogas ponían en riesgo la seguridad y el orden jurídico, por lo que la injerencia del Estado en la vida privada de los “adictos” estaba más que justificada.

Estos individuos, no dudaron en afirmar los congresistas, utilizaban “drogas heroicas” para cometer delitos más graves como asaltos a comisarías y cuarteles, asesinatos y robos (Aureano, 1998; HCDN, 1974). En línea con estas preocupaciones y al igual que sucedía en varios otros países de la región, el texto de la Ley 20771, primera ley especial de estupefacientes, no sólo impuso penas de notable severidad sino que introdujo figuras inéditas y nuevos agravantes.<sup>19</sup> Concretamente, entre otras acciones, sancionó al que tuviere drogas aun cuando fuese para uso personal; al que indujere a otro a consumir drogas para preparar, facilitar, ejecutar u ocultar otro delito; y al que utilizare, preconizare o difundiere el uso de estupefacientes públicamente. Pero también, determinó que cuando el condenado dependiera física o psíquicamente de estupefacientes, amén de las penas aplicadas por cometer un delito, debía imponérsele una “medida de seguridad curativa” que consistía en un tratamiento de desintoxicación y cuidado terapéutico que no podía exceder el término de la pena. De este modo, fueron incorporadas por primera vez al derecho penal, luego de los reiterados intentos fallidos de Obarrio (1924) y de comisiones especialmente constituidas en 1924, 1926 y 1928, “medidas” destinadas a combatir la “peligrosidad del adicto” ya no con el fin de castigar un delito sino con el fin de “neutralizar” potenciales peligros en defensa de la sociedad.<sup>20</sup>

No extraña entonces que, en la práctica cotidiana de juzgados y tribunales, la ley encontrara su fundamento último antes que en tipos de delitos en la propia definición del usuario. Considerado un peligro para la sociedad por su propensión a delinquir, colaborar con el narcotráfico, difundir

18 Con el consentimiento del Poder Ejecutivo Nacional, lograron suprimir los artículos que determinaban la imprescriptibilidad de estos delitos así como aquellos que no permitían la excarcelación, la condena de ejecución condicional y la libertad condicional (HCDN, 1974).

19 Si bien el aumento de las penas y la sanción de leyes especiales de drogas en varios países latinoamericanos, que tuvo lugar entre fines de los setenta y fines de la siguiente década, se produjo en muchos casos en el marco de regímenes autoritarios, cierto es también que obedeció a la presión internacional plasmada en las convenciones de drogas de Naciones Unidas hasta entonces firmadas (Metaal y Youngers, 2010).

20 A diferencia de las penas que son sanciones que se aplican cuando se infringe la ley penal, castigando el acto cometido, las medidas “fueron imaginadas para aquellas personas consideradas irresponsables – inimputables, incapaces – en virtud de su ‘estado’: la locura, la infancia, la enfermedad, pero también [...] [para] todas aquellas personas que se consideraba que portaban una especie de ‘estado de peligrosidad’: ‘los viciosos’, los vagos, los homosexuales, los anarquistas, entre otros” (Tiscornia, 2007, pp. 272-273). Sin embargo, “los proyectos de ley que buscan legislar sobre el ‘estado peligroso sin delito’ son prueba de la fragilidad de este umbral” (p. 273).

su “vicio” y ser un permanente “foco de contagio”, el consumidor así imaginado confirmaba tautológicamente la acción penal represiva/curativa que le era aplicada (Aureano, 1998). Pero además, esta definición circular del “adicto”, ratificada por la Corte Suprema de Justicia en los fallos “Colavini” (1978) y “Valerio” (1981), reforzaba los datos que la legitimaban pues se basaba en las descripciones e investigaciones epidemiológicas que los toxicólogos, médicos legistas y psiquiatras realizaban sobre una población que ingresaba a los centros de rehabilitación en manos de la policía o por derivación de los juzgados.

Por lo tanto, aunque los discursos y estereotipos habían cambiado, estos profesionales como venían haciendo desde antaño respaldaron una vez más con sus credenciales científicas y universitarias las decisiones de los magistrados (Astolfi, *et al.*, 1979; CENARESO, 1978 y 1982; Servicio 30 Bis, s.d).<sup>21</sup>

Sin embargo, estas descripciones no sólo fueron apropiadas y convertidas en verdades jurídicas para sustentar alegatos, resoluciones y sentencias judiciales de jueces, defensores y fiscales; sino que también fueron calcadas por la policía en su contemporáneo Manual de Toxicomanía (1979). Las definiciones de adicto y de adicción como fenómeno urbano juvenil grupal que proporcionaban los médicos legistas, psiquiatras y toxicólogos tanto como los aspectos criminógenos que estos profesionales le adjudicaban a esta “enfermedad contagiosa” en sus pericias y tratados, justificaban el accionar policial sobre determinados sectores sociales así como la especificidad de las acciones preventivas y represivas que la institución se atribuía.

De este modo, le permitía a la institución policial, que en la última dictadura cívico-militar<sup>22</sup> veía amenazado su papel como fuerza pública, distinguir su rol del de otros organismos de seguridad. Esto es, si a las Fuerzas Armadas les correspondía defender al país de los enemigos externos; a la policía, en cambio, la defensa de la seguridad, la salubridad y la moralidad frente a la amenaza de peligros internos como la “adicción” o la “toxicomanía” que deshacían el “tejido social”.

El saldo de esta política de drogas fue el hostigamiento y persecución policial, la criminalización y el encarcelamiento de jóvenes usuarios.<sup>23</sup> Ello hizo de la sustitución de este paradigma represivo un tema en la agenda de importantes referentes de los derechos humanos durante los últimos años de la dictadura y los primeros años del gobierno democrático (veáse Malamud Goti, 1994; Neuman, 1979 y 1984; Nino, 1979).

21 Algunos jueces de primera instancia y salas de la Cámara de Apelaciones de la Capital Federal, comenzaron, a fines de los setenta, a expresar su desacuerdo con la jurisprudencia de la Corte (Astolfi, *et al.*, 1979).

22 El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, que inició con el golpe de Estado de 1976, cuando se derrocó al gobierno de María Estela Martínez de Perón, y se extendió hasta 1983 cuando, resultado de los comicios llamados por la última junta militar, asume Raúl Alfonsín, puede caracterizarse por la implementación de un proyecto político-ideológico de país autoritario y económicamente regresivo que se apoyó en el desmantelamiento de la organización popular, el disciplinamiento de la sociedad y la instauración del terror mediante el despliegue de distintos mecanismos represivos, entre otros: el secuestro-tortura-desaparición, la apropiación sistemática de recién nacidos y la instauración de centros clandestinos de detención.

23 Esto respondió a la asimilación en materia de responsabilidad penal de los menores de 16 años y los adultos; a la escasa cantidad de camas disponibles en los centros de tratamiento; y a que los jueces dictaban la prisión preventiva en las causas de drogas y, como las internaciones no podían imponerse antes de la sentencia, en la práctica las “medidas de seguridad curativa” se cumplimentaban en la cárcel (Aureano, 1998; Zaffaroni, 2010).

## El retorno a la democracia

En la década de los ochenta, Estados Unidos actualizó la “Guerra contra las Drogas” como objetivo urgente de seguridad nacional. La prioridad era nuevamente el tráfico de cocaína y los países productores de América Latina (Del Olmo, 1989 y 1991). En Argentina, en cambio, con el retorno de la democracia y a contrapelo del clima de intolerancia reinante, durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical-UCR) tuvo lugar la primera marcha por la legalización de la marihuana<sup>24</sup> y se logró consensuar en la Cámara de Senadores un proyecto de ley que desafiaba el paradigma dominante al proponer, entre otros cambios, la despenalización de la tenencia, cultivo y producción de estupefacientes para consumo personal y la importancia de contar con consentimiento previo para iniciar un tratamiento. Más aún, esta iniciativa, inspirada en resoluciones y asesorada por jueces de la Capital Federal, pronto contó con el respaldo de la Corte Suprema de Justicia que en el fallo “Bazterrica” (1986) declaró inconstitucional la penalización de la “tenencia para consumo personal”. Pero también, con la aceptación del Poder Ejecutivo Nacional el cual, a través de la recientemente creada Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y el Abuso de Drogas (CONCONAD), en lugar de recurrir a las fuerzas de seguridad para hacer frente al problema del consumo subvencionó investigaciones e implementó programas de prevención y capacitación que consideraban al usuario como un joven cuyo entorno estaba en crisis y al que había que facilitarle los medios necesarios para su curación y reinserción social (Aureano, 1998; CONCONAD, 1986a y 1986b).

Sin embargo, cuando el proyecto llegó al recinto aparecieron un sin número de grietas que no se pudieron sortear. Las intervenciones de algunos senadores que calificaron a la ley de “demasiado permisiva”, la fragmentación al interior del Partido Justicialista (PJ) y la falta de cohesión dentro del partido gobernante (UCR), sin lugar a duda, lograron morigerar las polémicas propuestas que beneficiaban a los usuarios y debilitar el consenso inicial (Corbelle, 2011).

No obstante, el estancamiento del debate fue resultado, fundamentalmente, de la existencia de una alternativa gestada en simultáneo: el proyecto elaborado por el diputado Cortese (UCR) que seguía al pie de la letra los “consejos” norteamericanos y contaba con el visto bueno de la policía, la iglesia católica, algunos fiscales y magistrados. De modo que, la existencia de estas dos vertientes en el Congreso Nacional pero también en el seno mismo de la UCR mantuvo la discusión por algunos años en vilo hasta que las fuerzas políticas gobernantes se alinearon en una misma dirección (Corbelle, 2011).

Por su parte, la Policía Federal, más allá de haber presentado un proyecto propio que proponía la confección de un registro de “toxicómanos”, la internación “de oficio”, la denuncia médica obligatoria, el aumento de las penas, la creación del delito de “sabotaje político e ideológico” con ayuda de las drogas y la eliminación de la excarcelación y ejecución condicional para estos delitos, no vio modificada su práctica cotidiana por los vaivenes legislativos y cambios jurisprudenciales.

---

24 Los manifestantes, sin embargo, fueron reprimidos. Si la despenalización estaba en el horizonte de lo posible, poco tenía que ver con las propuestas que reivindicaban costumbres y tendencias reprimidas en los setenta. Al contrario, los sectores del Estado proclives a la despenalización buscaban desvincular el uso de drogas de una supuesta “liberalización de los hábitos” propia de la apertura democrática.

Más aún, el número de procedimientos de las fuerzas de seguridad creció exponencialmente en los primeros años del régimen democrático (HCDN, 1988). Algo similar ocurrió en los juzgados y cámaras de apelación, con la cantidad de acusados e imputados (Aureano, 1998). Así, si bien desde 1986 un fallo de la Corte Suprema declaraba inconstitucional la penalización de la “tenencia para consumo personal” esta jurisprudencia encontraba serias limitaciones al momento de su aplicación. Incluso, años más tarde, la propia Corte Suprema daría, mediante una serie de fallos que limitaban los alcances de “Bazterrica”, un paso atrás producto de un vuelco en la política de drogas del gobierno nacional (Corda, 2010).

El primer empujón decisivo en esta nueva dirección lo dio el congreso estadounidense cuando, en 1988, estableció un mecanismo de evaluación que condicionaba la concesión de ayuda económica al cumplimiento de determinados criterios y objetivos en la lucha contra las drogas (Del Olmo, 1991). Luego, una serie de compromisos asumidos con la recientemente creada Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD),<sup>25</sup> obligaron al país a renovar la CONCONAD.<sup>26</sup> A ello se sumó la pérdida de poder de los sectores más proclives a un cambio en la política de drogas y una eficaz campaña mediática (i.e. televisación de incineraciones, anuncios sobre cantidades alarmantes de drogas secuestradas, crónicas de allanamientos a laboratorios de cocaína, referencias al uso de pegamentos entre niños carenciados etc.).

Aunque, el tiro de gracia a la iniciativa descriminalizadora lo dio, finalmente, el secretario de Estado norteamericano, cuando en 1989 afirmó que la Argentina era un país productor de cocaína y un “paraíso financiero”. El gobierno no podía correr el riesgo de figurar en la lista de países “no certificados”, el apoyo de Washington era crucial para solicitar nuevos préstamos a las instituciones financieras internacionales, los que se suponía detendrían el proceso hiperinflacionario que el país transitaba y la consecuente devaluación de la moneda (Aureano, 1998).

Tras la celebración de la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas en diciembre de 1988, que reafirmó la política prohibicionista y el discurso bélico a nivel mundial, el escenario estaba pronto para reiniciar el debate local. Para cerciorarse de que el proyecto Cortese saliera triunfante se había creado, además, la Comisión de Drogadicción en el seno de la Cámara de Diputados de la Nación. Desde este espacio, con vistas a otorgarle mayor legitimidad y apoyo a la propuesta, se invitó a disertar a fervientes defensores del paradigma prohibicionista que se deseaba implementar. Así las cosas, cuando el proyecto llegó al recinto, contaba con el respaldo

25 Fue creada en 1986 en el seno de la OEA para enfrentar “la epidemia de cocaína de fines de los años setenta y principios de los ochenta”. Se trató de un enclave más del discurso bélico que no sólo reproducía en sus documentos la falsa dicotomía países “productores del sur” y “consumidores del norte” sino que sostenía que el incremento del tráfico y abuso de drogas representaba un problema de seguridad para todo el continente.

26 Si bien mantuvo las siglas de su antecesor, el organismo pasó a tener el nivel de Secretaría de Estado y, por ende, otra estructura institucional. Además, se comenzó a subvencionar a las comunidades terapéuticas (CT) y se puso en marcha la Escuela de Formación de Operadores Terapéuticos lo que influyó en el desarrollo de las CT. Tanto así que por aquellos años se crearon la Federación Argentina de Comunidades Terapéuticas y la Federación de Organizaciones No Gubernamentales de la Argentina para la Prevención y el Tratamiento del Abuso de Drogas (Galante, *et al.* 2013; Garbi, 2012; Renoldi, 1998; entre otros).

de una gran cantidad de diputados de la UCR, el PJ y la UCeDé (Unión de Centro Democrático). En cambio, su contendiente, poseía el respaldo del Partido Intransigente, y unos pocos diputados del PJ, la UCR y el Partido Demócrata Cristiano. De modo que, a pesar del acalorado debate, el proyecto Cortese fue votado, casi sin modificaciones, por la mayoría de la Cámara de Diputados.<sup>27</sup>

En junio de ese año, ingresó a la Comisión de Legislación General del Senado. El “problema de la droga” había adquirido una centralidad inusitada en las disputas electorales,<sup>28</sup> la prensa presionaba al parlamento para que se sancionase una ley de drogas “acorde a los tiempos que corren” y el presidente de la comisión del Senado, defendía las penas privativas de libertad para los usuarios (Malamud Goti, 1994). Urgidos por la finalización del período de sesiones ordinarias, salvo escasas excepciones, los senadores apoyaron la iniciativa y el 21 de septiembre de 1989 se sancionó la normativa. El texto definitivo de la Ley 23737 no sólo penalizó la “tenencia para comercialización”, la “tenencia simple” y “la tenencia para uso personal” con multa y prisión; sino que previó la aplicación de “medidas de seguridad” curativas y educativas como complemento o sustituto de la pena, siempre factible de ser reimpuesta si no se cumplía con lo dispuesto.

Los grupos favorables al prohibicionismo, apoyándose en la expansión del consumo y reactualizando viejos estereotipos que pesaban sobre la juventud – principalmente, de los sectores populares –, habían logrado generar una ola de pánico que terminó cristalizando en la ecuación drogas-pobreza-juventud-delincuencia otorgando renovada legitimidad a la persecución penal de los usuarios. Pero además, el texto de la flamante normativa, en línea con lo que venía ocurriendo en la región desde la década anterior y siguiendo la tendencia iniciada con la sanción de la ley 20771, amplió las conductas incriminadas incorporando más verbos y objetos materiales (Metaal; Youngers, 2010)

## Del dicho al hecho

Durante el gobierno de Carlos Menem se consolidó esta política de “tolerancia cero”. En 1990, la Corte Suprema de Justicia decidió en la causa “Montalvo”, ajustándose al remozado paradigma represivo, pronunciarse sobre la constitucionalidad de la flamante normativa; y, en el ámbito del Poder Ejecutivo, se creó el órgano encargado de coordinar la actividad del Estado en lo que respecta al control de la oferta y la demanda de drogas: la Secretaría de programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar). De acuerdo a lo decretado, este organismo no sólo tenía la responsabilidad de articular políticas con los otros poderes del Estado y fuerzas de seguridad; sino que también tenía amplias atribuciones en materia terapéutica. Así, entre otras funciones le fue asignada la de formar a las fuerzas de seguridad y oficializar una política de estado que, en línea con las políticas públicas neoliberales de los noventa – basadas en la planificación

27 En aquel momento, los bloques mayoritarios en la Cámara de Diputados y en el Senado eran la UCR y el PJ.

28 Mientras que, desde un sector del arco político llovían acusaciones de narcotráfico a poderosos caudillos provinciales; desde el otro, muchos de los acusados así como otros autoproclamados adalides del prohibicionismo impulsaban en su defensa una feroz campaña mediática dispuesta a culpar a “la droga” de todos los males sociales (Aureano, 1998; Pasquini; De Miguel, 1995).

descentralizada, reestructuración administrativa de los servicios sociales y la focalización del gasto social –, estuvo orientada a la terciarización de la atención de los usuarios en comunidades terapéuticas mediante un lucrativo sistema de becas y subsidios en detrimento del sistema de salud público, universal y gratuito.<sup>29</sup>

Entretanto, el incremento de las detenciones a usuarios por tenencia de cocaína y marihuana en pequeñas cantidades redundó en un aumento de los procesos penales en la Justicia Federal (Aureano, 1998; Corda; Frisch, 2008). Socavados los usuales argumentos legales para lograr la desestimación, el archivo de una causa o el sobreseimiento de un imputado, tras el fallo de la Corte Suprema muchos operadores judiciales recurrieron a los peritos y a sus pruebas periciales (Aureano, 1998; Corda, 2010).

Este cambio de foco centró el proceso judicial en cuestiones técnicas ligadas al análisis de la composición química de las sustancias incautadas, otorgándoles a los químicos de la Policía Federal y Gendarmería así como a los médicos legistas del Cuerpo Médico Forense un lugar central (Aureano, 1998). En este contexto, fue que se reeditaron tratados de toxicología y apartados sobre toxicomanía en manuales policiales, no más que meras reimpresiones que mantenían intactos los supuestos con los que estas instituciones venían trabajando hace años (Astolfi, *et al.*, 1989; Bonilla, 1992; Sedronar, 1997).

Sin embargo, a pesar de estos cambios y de la multiplicidad de artículos que posee la actual normativa, en la práctica las opciones para los usuarios una vez procesados continuaron siendo reducidas. Admitían ser “adictos” y sufrían la imposición de una “medida de seguridad curativa” por tiempo indeterminado, o bien esperaban la resolución judicial con las consecuencias que esto podía traer aparejado. Un análisis de la muestra que diera un alto grado de pureza en la sustancia o la existencia de semillas en el caso de la marihuana podía derivar, dada la posibilidad de “estirar la sustancia” o iniciar una plantación, en un “cambio de carátula” a “tenencia para comercialización”.

Existía, sin embargo, una tercera opción, si los magistrados determinaban que la cantidad era escasa, no había indicios médicos de adicción y el acusado no tenía antecedentes penales, éste podía ser siempre “beneficiado” con una “medida de seguridad educativa” destinada al “experimentador”. Entretanto, el carácter lucrativo de estas medidas, vinculado al sistema de becas y subsidios otorgado por la Sedronar, creó un grupo de interés económico nada fácil de desarticular que, pese a las repetidas denuncias por falta de tratamientos apropiados, carencia de personal idóneo, condiciones inadecuadas y abusos,<sup>30</sup> persiste aún hoy bajo escaso o nulo control estatal.

Por lo demás, esta normativa continúa vigente sin mayores modificaciones a no ser por la sanción de la Ley 24424 en 1995, que penó el delito de confabulación (que no requiere que las acciones se hayan consumado), instauró medidas de protección para testigos e imputados, incorporó la denuncia anónima y previó las figuras de agente encubierto, entrega vigilada y delación a cambio de

29 Para un análisis de los diversos “modelos de atención” ver, entre otros, Pawlowicz, *et al.* (2011).

30 Véase las notas publicadas en los diarios *Clarín* (“A juicio por huir de una granja para adictos: fueron absueltos” 28/06/2011) y *Página/12* (“El castigo como un tratamiento” 29/03/1998, “Rompe el negocio de internar” 26/08/2009, “Los acusados eran las víctimas”, 28/06/2011) así como en la revista *Veintitrés* (“Vigilar y Castigar”, 25/04/2012) y *THC* (“Rebelión en la granja”, n.º 12, noviembre de 2008).

reducción de pena; y de la Ley 26052 en 2005 que permitió a cada provincia juzgar los casos de drogas de menor cuantía a nivel provincial. En los últimos años, se ha desencadenado una preocupante oleada de adhesiones a esta “ley de desfederalización”. En lo que hace a las consecuencias, tal como lo demuestran las experiencias de Buenos Aires y Córdoba, primeras provincias en hacer efectiva su implementación, no son otras que la creciente persecución de policías provinciales a usuarios, cultivadores de cannabis y mujeres en situación de vulnerabilidad que venden drogas en pequeñas cantidades.

Por otra parte, estas políticas prohibicionistas y modelos de atención abstencionistas aunados a la expansión del VIH/Sida que agudizaba la estigmatización y discriminación que ya pesaba sobre éste y otros sectores sociales,<sup>31</sup> la falta de información, recursos y políticas públicas específicas tuvieron, a fines de siglo, graves consecuencias para los usuarios de drogas inyectables (Procupet, 2001; Kornblit, 2003; Kornblit, *et al.*, 1997). En respuesta las autoridades nacionales en la temática de VIH/Sida solicitaron fondos a los organismos internacionales que fueron destinados a programas públicos y no-gubernamentales con proyectos orientados a usuarios y basados en políticas de “reducción de daños”.

La implementación de estos programas, más allá de ciertas dificultades, significó para los usuarios que nunca habían realizado un tratamiento ni acudido al sistema de salud, la posibilidad de acceder a información precisa y a los recursos necesarios. Pero además, los profesionales que coordinaron y participaron de los diferentes proyectos fomentaron la organización de los usuarios, brindándoles respaldo institucional y otorgándoles mayor visibilidad a sus demandas (Inchaurraga, *et al.*, 2003; Touzé, *et al.*, 1999; entre otros).

### ¿Vientos de cambio?

A principios de la presente década, se instaló en nuestro país el debate en torno a la actual ley de drogas. La incorporación de esta problemática en la agenda pública fue resultado del arduo trabajo de diversas organizaciones de la sociedad civil – asociaciones civiles de reducción de daños, redes de usuarios, agrupaciones cannábicas y organismos de derechos humanos – orientadas a la defensa de los derechos de los usuarios y cannabicultores que, hacia fines de la década pasada, lograron el respaldo de amplios sectores de los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial.<sup>32</sup>

31 Esto se debía a la construcción biomédica del complejo VIH/Sida – a partir del enfoque de “grupos de riesgo” primero y de “prácticas riesgosas” después –, que creaba categorías epidemiológicas como la de “adictos a drogas por vía parenteral” que responsabilizaban a los usuarios (y otros sectores sociales) de la emergencia y difusión del VIH (Kornblit, *et al.*, 1997, entre otros).

32 Esta revitalización del debate en varios países de América Latina puede explicarse en parte por la revisión de las metas de reducción de cultivos y producción de diversas sustancias fijadas en la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998, que tuvo lugar en los años 2008 y 2009. Pero también, responde a complejos procesos locales como la incorporación de los tratados internacionales a nuestro régimen constitucional y el inédito apoyo de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015) a la traducción de los mismos al contexto local. Esto generó profundos cambios en los procesos de demanda y reconocimiento de derechos; tanto que los “derechos humanos” inspiraron políticas, acciones y estrategias desplegadas por diferentes actores en los más diversos ámbitos y escenarios. El campo de las políticas de drogas no ha sido una excepción.



Tanto es así que no sólo se comenzaron a articular voces críticas al modelo represivo abstencionista imperante a nivel mundial, a mirar con otros ojos la “reducción de daños” y a escuchar la opinión de los usuarios en tanto sujetos de derecho en diversas esferas del Estado; sino que también se multiplicaron los eventos académicos, las investigaciones científicas y las discusiones en los medios de comunicación materializándose, finalmente, el debate en discursos políticos, fallos judiciales y proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional.

En este sentido, el primer funcionario del Poder Ejecutivo en criticar la política de lucha contra las drogas de impronta punitiva enarbolada en el ámbito nacional e internacional, fue el ministro del Interior Aníbal Fernández cuando, en 2007, señaló que en nuestro país los procedimientos policiales eran en su mayoría de carácter “flagrante” dando lugar únicamente a la detención de consumidores y pequeños traficantes. Un año más tarde, en la 51ª reunión de la Comisión de Estupefacientes en Viena este mismo funcionario defendió la despenalización de la “tenencia para consumo”. Tal como explicaría luego, la propuesta apuntaba a distinguir la cuestión de las adicciones de la problemática del narcotráfico.

Estas intenciones luego se materializaron en políticas concretas al crear el Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, entre cuyos objetivos se encontraba elaborar e intervenir en los ante proyectos de reforma y actualización legislativa (Sain, 2009).<sup>33</sup> Tiempo después, se apartaría del cargo de titular de la Sedrona a un férreo defensor de la lógica prohibicionista y se crearía la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones en el Ministerio de Salud para fortalecer la respuesta a las demandas en materia de atención primaria de la salud mental y adicciones.

En lo que respecta al Poder Judicial, la propuesta de “despenalizar” ya encontraba eco en diferentes tribunales del país que recientemente habían adoptado, aunque con distintos alcances, criterios desincriminantes respecto de la “tenencia para consumo” (Corbelle, 2010; Corda, 2010; Corda; Frisch, 2008). Pero restaba el pronunciamiento de la Corte Suprema que, en 2009, finalmente declaró en el fallo “Arriola” la inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia de drogas para consumo personal siempre y cuando no existiese la posibilidad de dañar a otras personas. Luego del esperado fallo, el nombrado Comité presentó un Plan Nacional de Drogas en donde a través de diversos proyectos de ley proponía, entre otras medidas, implementar programas de salud y campañas de prevención, recuperar fondos y bienes ilícitos derivados del narcotráfico, mejorar el control de precursores químicos y descriminalizar al consumidor (CELS, 2010). Sin embargo, en este último punto integrantes de varios bloques de la Cámara de Diputados de la Nación se adelantaron y a lo largo del 2010 fueron presentando diversos proyectos tendientes a la despenalización de la tenencia de drogas y a quitar los tratamientos de la esfera penal.

El debate parlamentario no se hizo esperar y, a principios de 2011, se introdujo el tema en

---

33 El Comité se conformó por magistrados del Poder Judicial, fiscales federales y científicos sociales. En 2010, el Comité pasó a denominarse Comisión Nacional Coordinadora de Políticas Públicas en materia de Prevención y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, la Delincuencia Organizada Transnacional y la Corrupción.

las reuniones de la Comisión de Prevención de las Adicciones, se celebró una audiencia pública e incluso se llegó a elaborar un dictamen unificado que contaba con el respaldo de diputados de las principales fuerzas políticas (Corbelle, 2013a y 2013b).

Sin embargo, después de una serie de reuniones de comisión con numerosos invitados, la discusión finalmente derivó hacia la creación de un plan integral para el abordaje de los “consumos problemáticos”. En otras palabras, el déficit existente en materia de atención, una demanda histórica digna de consideración, fue constituida en falso prerrequisito para supeditar la despenalización.

Al presente, si bien la ley que crea el Plan integral para el abordaje de los consumos problemáticos (IACOP) ha sido sancionada por el Senado de la Nación (2014), el debate en torno a la despenalización de la tenencia y cultivo para consumo personal no se ha reactivado. Esto no implica que desde entonces no se hayan producido pequeños – aunque significativos – cambios.

En lo que respecta al gobierno no sólo separó en 2014 las funciones de “control de la oferta” y “control de la demanda” de drogas, quedando la primera en manos del flamante Ministerio de Seguridad y la segunda – esto es, la prevención, capacitación y atención a usuarios – a cargo de la Sedronar; sino que, en línea con la Ley de Salud Mental y el Plan IACOP, se crearon Puntos de Encuentro Comunitarios (PEC) y se lanzó el programa Recuperar Inclusión<sup>34</sup> desde el cual se planificó la creación de Casas Educativas Terapéuticas (CET) y Centros Preventivos Locales de las Adicciones (CePLA). Mientras que, las políticas de seguridad en la materia – esto es, precisamente, donde las políticas respetuosas de los derechos humanos muestran en toda la región su costado más débil – han sido caracterizadas, en el mejor de los casos, como “oscilantes” combinando “el apoyo a posiciones de avanzada en las arenas internacionales con medidas erráticas a nivel interno” (Tufro; Litchvasky, 2016, p. 1).

Porsu parte, desde la sociedad civil se lograron importantes avances en el plano internacional contribuyendo a la consolidación de una perspectiva regional respetuosa de los derechos humanos y favorable a la descriminalización de los usuarios y las políticas de “reducción de daños” que se fortaleció peticionando ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>35</sup> y que bregaron por que se viera reflejada en las reuniones de la Unión de Naciones Sudamericanas, la Organización de los Estados Americanos, la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CND) y, fundamentalmente, a través del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, en la Sesión Especial sobre políticas de drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) 2016.

No obstante, lo cierto es que el documento final de la UNGASS, pese a que la sociedad civil, agencias de las Naciones Unidas y la mayoría de los países latinoamericanos pidieron por un

34 Su objetivo era generar dispositivos integrales y gratuitos para la prevención, atención e inclusión social de las personas que atraviesan situaciones de consumo problemático en condiciones de vulnerabilidad social a través del trabajo conjunto del Estado y la comunidad, asegurando el derecho a la salud y el goce de sus derechos humanos. Con el cambio de gobierno a fines de 2015, los dispositivos se unificaron en el Dispositivo Integral de Abordaje Territorial-DIAT.

35 Se trata de la primera Audiencia Regional sobre políticas de drogas y derechos humanos celebrada en marzo de 2014. Allí las organizaciones solicitantes plantearon la necesidad de revisar el enfoque de las políticas de drogas vigente, teniendo a los derechos humanos y la reducción de la violencia como objetivos centrales.

cambio de paradigma, resultó para quienes ansían una reforma, cuanto menos, contradictorio: promueve los derechos humanos sin condenar la pena de muerte y un enfoque en salud sin hablar de políticas de reducción de daños. Con todo, se hizo hincapié en la flexibilidad de las convenciones internacionales abriendo el juego a las reformas locales, se apoyaron los programas relacionados con equipos de inyección, se reconocieron las consecuencias sanitarias del prohibicionismo, se alentó la supervisión de los lugares de tratamiento, se remarcó la importancia de la proporcionalidad de las penas, se puso por primera vez en relieve la “preponderancia del sistema de defensa de los derechos humanos por sobre las políticas de drogas” y se explicitó la “necesidad de correr el enfoque punitivo por uno de salud, que ponga a las personas en el centro”, lo que constituye un avance (Intercambios, 2016).

Entretanto, a nivel local el tema de las drogas – más precisamente, el narcotráfico – ocupó buena parte de la campaña presidencial del 2015. Los principales candidatos, lejos de tratar el tema con la seriedad que merece, equipararon inseguridad a narcotráfico, presentaron a éste como explicación última de toda violencia, hicieron de la lucha contra el mismo un slogan de campaña política y propusieron, frente a su “eminente avance”, medidas de carácter punitivo y sumamente regresivas como el aumento de penas, la intervención de las fuerzas armadas, el derribo de aeronaves y la constitución de fueros especializados y nuevas agencias federales y fuerzas policiales (CELS, 2016). Más aún, al poco tiempo de haber asumido, el gobierno de Cambiemos<sup>36</sup> declaró la “emergencia de seguridad pública”, caracterizando al narcotráfico como una amenaza para la soberanía y estableciendo un protocolo para que las Fuerzas Armadas derriben aeronaves sospechadas de transportar drogas. De ahí que no sorprenda que, en la UNGASS 2016 la Canciller argentina haya apoyado la política de “guerra contra las drogas”; así como tampoco lo hacen la presentación del acuerdo “Argentina sin Narcotráfico”,<sup>37</sup> la declaración de “emergencia nacional en materia de adicciones” ni las declaraciones alarmistas y xenófobas que ha hecho la ministra de Seguridad desde que asumió el cargo (Perfil, 2017; entre otras).

Frente a esta embestida, que amenaza con echar por tierra los avances logrados, la sociedad civil no se quedó de brazos cruzados y salió a defender sus conquistas. Así, días antes que el presidente de la Nación, Mauricio Macri, lanzara “Argentina sin Narcotráfico” y en ocasión de los treinta años del fallo “Bazterrica”, se presentó en el Congreso Nacional la “Declaración de magistrados argentinos

36 Se trata de una alianza política fundada en 2015, entre la Coalición Cívica ARI, el PRO (Propuesta Republicana), la UCR y otras fuerzas políticas que presentó como candidato, en las elecciones presidenciales de 2015, a Mauricio Macri y resultó triunfante.

37 Se trata de un documento contradictorio que, por un lado, parte de metas imposibles como lo es la erradicación del narcotráfico y propone, para ello, viejas e inútiles recetas que son responsables de graves violaciones a los derechos humanos; y, por otro lado, en lo que a la prevención y abordaje de consumos problemáticos se refiere, habla de políticas inclusivas e integrales focalizadas en las poblaciones más vulnerables, campañas preventivas que eviten “los estereotipos que profundizan la estigmatización”, “políticas de reducción de la demanda con estricto respeto a los Derechos Humanos” y de no criminalizar el consumo ni a los usuarios. Pero cierto es que sin una reforma legislativa estas propuestas son impracticables. Además, no se pronuncia respecto al lavado de dinero, formas alternativas de intervenir sobre los mercados de drogas, programas de reducción de daños ni la participación de las policías, la justicia y la política en las redes de ilegalidad (Ministerio de Seguridad, 2016).

por una política de drogas respetuosa de los derechos humanos”. Con todo, las últimas demandas de modificación de la ley de drogas se centraron, únicamente, en los usos medicinales del cannabis.

A mediados de 2015, un médico de la Universidad Nacional de La Plata dio a conocer el diseño del primer ensayo clínico del país sobre tratamiento del dolor con cannabis. Tiempo después, su hermano, concejal de una localidad de la provincia de Buenos Aires, lograba que se emitiera una resolución solicitando al Congreso Nacional la despenalización de “la siembra, el cultivo y la producción de cannabis para la investigación científica tendiente al uso medicinal”; mientras que, el intendente de esa misma localidad se disponía a conseguir autorización para cultivar cannabis para el mencionado ensayo clínico al que se sumaría otro sobre epilepsia refractaria. Entretanto, y a escasos kilómetros de allí, los padres de Josefina – una niña que sufre un tipo de epilepsia refractaria – solicitaban a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT) la importación de aceite de cannabis y este órgano estatal, responsable de regular el ingreso y comercio de alimentos y fármacos, lo autorizaba.<sup>38</sup>

Apenas unos meses más tarde, usuarios medicinales y sus familiares se habían organizado, conformando Cannabis Medicinal Argentina (CAMEDA) y Mamá Cultiva Argentina (MCA). Más aún, en mayo de ese año, los flamantes activistas ya encabezaban la histórica Marcha Mundial de la Marihuana – un evento que se realiza anualmente desde 1999 de forma simultánea y autónoma en ciudades de todo el mundo cada primer sábado de mayo –, demandando la urgente regulación del acceso al cannabis con fines medicinales.

El debate parlamentario se inició, finalmente, en junio en la Cámara de Diputados. Todos los proyectos coincidían en la despenalización del uso medicinal del cannabis, por lo que el debate pasó por la autorización (o no) del cultivo de la planta con fines medicinales. De un lado de la controversia se ubicaron representantes de buena parte del arco político que habían consensuado un proyecto donde se contemplaba el acceso al cannabis medicinal a través de diferentes formas, incluidas una variedad de modalidades de cultivo. Del otro, el oficialismo que, en línea con la política de tolerancia cero del Ministerio de Seguridad y los resquemores de la corporación médica representados en la figura del Director Nacional de Salud Mental y Adicciones, había presentado en agosto un proyecto que reducía el acceso a la importación de aceite, útil únicamente en el veinte por ciento de los casos. En suma, si bien todos acordaban en la necesidad de crear un programa para el estudio e investigación de las propiedades medicinales del cannabis, importar aceite y permitir la producción pública y suministro gratuito de con fines medicinales, sólo un sector apoyaba el autocultivo, el cultivo solidario y colectivo.

En marzo del 2017, se modificó la normativa y meses después fue reglamentada. Allí se estableció que las personas que se inscriban al Programa recibirán cannabis importado de forma gratuita, se autorizó al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria a cultivar cannabis con fines de investigación médica o científica para proveer cannabis a quienes estuvieren incorporados al Programa y se acotó la utilización de

38 En octubre, dada la cantidad de consultas y solicitudes por patologías varias, la ANMAT comunicó que restringiría las autorizaciones a los casos de epilepsia refractaria de niños y adultos jóvenes.

cannabis medicinal a personas que padecen epilepsia refractaria. Al mismo tiempo, se excluyó todo lo relacionado al desarrollo, investigación y difusión de la utilización terapéutica del cannabis y nada se mencionó de la promoción de la ley en las provincias y Ciudad de Buenos Aires, el impulso a la producción pública de aceite de cannabis, el autocultivo o mecanismo alguno de cobertura ante eventuales allanamientos policiales. De modo que, pese a la sanción y reglamentación de la ley, como evidencian recientes detenciones, la situación de los cultivadores continúa siendo precaria.

### Consideraciones finales

La construcción social del “problema de la droga” en Argentina se inició a principios del siglo XX y fue fruto, principalmente, del esfuerzo mancomunado de la institución policial y médicos higienistas que respondieron a las preocupaciones de una elite moral obsesionada con el desorden y la “insalubridad criminalidad” mediante una serie de leyes, instituciones, prácticas y normas de menor jerarquía. No obstante, el “peligro de la toxicomanía” no era considerado un problema social relevante. Pero, a fines de los sesenta, la situación cambió: el “problema de la droga” se reactualizó. El blanco de la actuación policial dejó de ser aquella población entendida como bohemia y marginal para pasar a ser una juventud considerada foco de desorden sexual y político. Aumentaron las detenciones y, con ello, se avaló la creación de instituciones de tratamiento específicas poniendo en funcionamiento los ansiados “laboratorios vivos” de principios de siglo.

Nuevamente, la policía y la corporación médica, encarnada esta vez en la figura de los toxicólogos, junto a políticos conservadores fueron los ideólogos e intérpretes de este modelo terapéutico-represivo que, al despuntar los setenta, fue adquiriendo ribetes, en línea con el nuevo discurso de la “seguridad nacional”, de “campaña antisubversiva”. Su saldo, persecución policial, criminalización y encarcelamiento de jóvenes usuarios.

Con el retorno a la democracia, el “adicto” paso a ser un “joven enfermo” y, con el apoyo del gobierno, florecieron las comunidades terapéuticas. Mientras que, en el plano jurídico-legislativo, aunque las fuerzas de seguridad aumentaban las detenciones, una serie de fallos y proyectos de ley desafiaron el paradigma dominante. Del debate, por razones de índole económica y una fuerte campaña mediática que reactualizó viejos estereotipos que pesaban sobre la juventud, salió finalmente triunfante un remozado paradigma prohibicionista cuyos lineamientos se pondrían en práctica, de la mano de la SEDRONAR, las fuerzas de seguridad y la justicia, en la década entrante. Treinta años después, con un activismo a favor de los derechos de los usuarios ya consolidado, una serie de fallos judiciales y proyectos de ley vuelven a cuestionar el paradigma de intervención vigente. No obstante, los resultados han sido magros.

Por un lado, el déficit existente en materia de atención, demanda histórica digna de consideración, fue constituida en falso prerrequisito para supeditar el debate por la reforma integral de la Ley 23737. Por el otro, el reciente debate por la despenalización de los usos medicinales de cannabis ha dejado como saldo una ley que beneficia a escasos usuarios. Nuevamente, los principales detractores son la corporación médica que no se muestra dispuesta a aceptar prácticas

terapéuticas (de beneficios demostrados) y el Ministerio de Seguridad que se muestra reacio en nombre del combate al narcotráfico, aunque los blancos predilectos de las fuerzas de seguridad continúen siendo vendedores al menudeo, cultivadores y usuarios.

## Referências

- AGUIRRE, Osvaldo. *La conexión Latina: de la mafia corsa a la ruta argentina de la heroína*. Buenos Aires: Tusquets, 2008.
- ALARCÓN, Cristian. El castigo como un tratamiento. *Página/12*, Buenos Aires, 29 mar. 1998. Disponible em: <<https://www.pagina12.com.ar/1998/98-03/98-03-29/pag23.htm>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- ASTOLFI, Emilio; *et al.* *Toxicomanías*. Buenos Aires: Universidad, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Toxicomanías*. Buenos Aires: Universidad, 1989.
- AUREANO, Guillermo. *La construction politique du toxicomane dans l'Argentine post-autoritaire*. Tese (Doutorado) – Université de Montréal, 1998. Disponible em: <<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/6787>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- BARD, Leopoldo. *Los peligros de la toxicomanía: proyecto de ley para la represión del abuso de los alcaloides*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso y Cía, 1923.
- BELTRÁN, Juan Ramón. La responsabilidad de los toxicómanos. *Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal*, Penitenciaría Nacional, Instituto de Criminología, año 19, pp. 192-195, 1932.
- BERMANN, Gregorio. *Toxicomanías*. Buenos Aires: El Ateneo, 1926.
- BONILLA, Carlos. *Manual de técnica policial*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1992.
- CAIMARI, Lila. *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Mientras la ciudad duerme: pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.
- CARRATALÁ, Rogelio. Toxicomanía y delincuencia. *Revista de Psiquiatría y Criminología*, Sociedad Argentina de Criminología y Sociedad de Psiquiatría y Medicina Legal de La Plata, año 4, n. 19, pp. 103-114, 1939.
- CATTANI, Horacio. El origen del control penal de las drogas. In: CUÑARRO, M. (Dir). *La política criminal de la droga*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2010; pp. 209-228.
- CATTARUZZA, Alejandro. El mundo por hacer: una propuesta para el análisis de la cultura juvenil en la Argentina de los años setenta. *Entre pasados: Revista de Historia*, año 6, n. 13, pp. 117-135, 1997.
- CELS. *Derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2016.
- CLARÍN. A juicio por huir de una granja para adictos: fueron absueltos. *Clarín*, Buenos Aires, 28 jun. 2011. Disponible em: <[https://www.clarin.com/policiales/juicio-huir-granja-adictos-absueltos\\_o\\_B1C-Lugaw7x.html](https://www.clarin.com/policiales/juicio-huir-granja-adictos-absueltos_o_B1C-Lugaw7x.html)>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- CORBELLE, Florencia. *La construcción del consumidor de drogas en el proceso judicial*. Tese de Licenciatura

- Universidad de Buenos Aires, 2010. Disponible em: <<http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/930>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. Valores morales, amistad y alianzas políticas. El debate parlamentario sobre la actual ley de drogas. In: CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL, 10., 2011, Buenos Aires. *Actas...* Buenos Aires: FFyL, UBA, 2011.
- \_\_\_\_\_. Drogas: la audiencia pública. Intervención política y trabajo de campo. *Revista Avá*, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales da Universidad Nacional de Misiones, n. 22, pp. 97-119, 2013a. Disponible em: <<http://www.ava.unam.edu.ar>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. El ingreso de la sociedad civil al parlamento: Nuevos y viejos actores en el debate en torno a la modificación de la actual ley de drogas. *Cuadernos de Antropología Social*, Instituto de Ciencias Antropológicas da Universidad de Buenos Aires, n. 38, pp. 85-107, 2013b. Disponible em: <<http://revistascientificas.filo.uba.ar>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- CORDA, Alejandro. A un año del fallo "Arriola": Cambios, tensiones y resistencias. In: CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA, 11.; CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA, 1., 2010, Buenos Aires. *Actas...* Buenos Aires: UBA; SASJu, 2010.
- CORDA, Alejandro; FRISCH, Pablo. Introducción a un análisis de la aplicación de la ley de Drogas N° 27.737 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires entre los años 1996 y 2007. In: CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA, 9., 2008, Rosario. *Actas...* Rosario: UNR; SASJu, 2008.
- DASKAL, Rodrigo. Leopoldo Bard, entre Hipólito Yrigoyen y River Plate. *Revista Lecturas: Educación Física y Deportes (EFDeportes.com)*, año 17, n. 169, 2012. Disponible em: <<http://www.efdeportes.com>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- DEL OLMO, Rosa. Drogas: distorsiones y realidades. *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert (FES), n. 102, pp. 81-93, 1989. Disponible em: <<http://nuso.org>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. *A face oculta da droga*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- \_\_\_\_\_. La internacionalización jurídica de la droga. *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert (FES), n. 112, pp. 102-114, 1991. Disponible em: <<http://nuso.org>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- ELIASCHEV, Thomas; ROBERTI, Raquel. Vigilar y castigar: el negocio de la rehabilitación de adictos. *Revista Veintitrés*, Buenos Aires, 25 abr. 2012. Disponible em: <<http://veintitres.infonews.com>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- FRIGERIO, Alejandro. La construcción de los problemas sociales: cultura, política y movilización. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Universidad Católica Argentina, año 2, n. 6, pp. 12-17, 2006.
- GALANTE, Araceli; et al. Del adicto recuperado al operador socioterapéutico: la importancia de la intervención estatal en los procesos de profesionalización. In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA, 10., 2013, Buenos Aires. *Actas...* Buenos Aires: FSOC, UBA, 2013.
- GALFRÉ, Pablo. Rebelión en la granja. *Revista THC*, n. 12, 2008.
- GARBI, Silvana. La administración de la palabra en las Comunidades Terapéuticas. In: EPELE, M. (Comp). *Padecer, cuidar, tratar*: estudios socio-antropológicos sobre consumo problemático de

- drogas. Buenos Aires: Antropofagia, 2012; pp. 153-184.
- GONZÁLEZ ZORRILLA, Carlos. Drogas y control social. *Revista Poder y Control*, n. 2, pp. 49-65, 1987.
- INCHAURRAGA, Silvia; et al. *Drogas: haciendo posible lo imposible: experiencia de reducción de daños en Argentina*. Rosario: CEADS, UNR/ARDA, 2003.
- INTERCAMBIOS. UNGASS 2016: ¿El comienzo del fin? *Boletín Intercambiando (on-line)*, n. 48, 2016. Disponible em: <<http://intercambios.org.ar>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- KORNBLIT, Ana Lía (Comp.). El SIDA en la prensa escrita argentina. *Cuadernos de Trabajo*, Instituto de Investigaciones Gino Germani Universidad de Buenos Aires, n. 25, 2003. Disponible em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- KORNBLIT, Ana Lía; et al. *Y el Sida está entre nosotros... Un estudio sobre actitudes, creencias y conductas de grupos golpeados por la enfermedad*. Buenos Aires: Corregidor, 1997.
- LIPCOVICH, Pedro. Rompe el negocio de internar. *Página/12*, Buenos Aires, 26 ago. 2009. Disponible em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/130630-42083-2009-08-26.html>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- MALAMUD GOTI, Jaime. *Humo y espejos: la paradoja de la guerra contra las drogas*. Buenos Aires: Del Puerto, 1994.
- MANZANO, Valeria. Política, cultura y el “problema de las drogas” en la Argentina, 1960-1980s. *Apuntes de investigación del CECYP*, v. 24, n. 1, pp. 51-78, 2014a.
- \_\_\_\_\_. “Y, ahora, entre gente de clase media como uno...”: culturas juveniles, drogas y política en la Argentina, 1960-1980s. *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX*, Universidad de la República, v. 5, n. 5, pp. 85-104, 2014b.
- METAAL, Pien; YOUNGERS, Coletta. (Eds.). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam/Washington: Transnational Institute; Washington Office on Latin America, 2010. Disponible em: <<https://www.wola.org/analysis/systems-overload-drug-laws-and-prisons-in-latin-america/>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- NEUMAN, Elías. *La sociedad de la droga*. Buenos Aires: Lerner, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Diálogos con drogadictos*. Buenos Aires: Galerna, 1984.
- NINO, Carlos. ¿Es la tenencia de drogas con fines de uso personal una de las “acciones privadas de los hombres”? *Revista Jurídica Argentina La Ley*, p. 743, 1979.
- OBARRIO, Juan. Proyecto de legislación sobre alienados, toxicómanos y pródigos. *Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal*, Penitenciaría Nacional, Instituto de Criminología, año 11, pp. 139-171, 1924.
- OSZLAC, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Serie *documentos CEDES/G.E.* CLACSO, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), n. 4, pp. 99-128, 1976. Disponible em: <[http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc\\_t/Doc\\_to4.pdf](http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_t/Doc_to4.pdf)>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- PASQUINI, Gabriel; DE MIGUEL, Eduardo. *Blanca y radiante: mafias, poder y narcotráfico en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1995.
- PAWLOWICZ, María; et al. Dispositivos de atención para usuarios de drogas: heterogeneidad y



- nudos problemáticos. In: BLANCK, E. (Coord). *Panorámicas de salud mental: a un año de la Ley Nacional N° 26.657*. Buenos Aires: Eudeba, 2011; pp. 169-187.
- PERFIL. Bullrich apuntó contra "peruanos, paraguayos y bolivianos" por el narcotráfico. *Perfil*, Buenos Aires, 24 jan. 2017. Disponible em: <<http://www.perfil.com>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- PROCUPET, Adriana. Situación epidemiológica de los usuarios de drogas inyectables enfermos de sida en la argentina. *Ensayos y Experiencias*, ano 7, n. 39, pp. 40-45, 2001.
- PUJOL, Sergio. Rebeldes y modernos. Una cultura de los jóvenes. In: JAMES, D. (Dir). *Nueva Historia Argentina: violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2002; pp. 281-328.
- RENOLDI, Brígida. *Vivir de la cabeza: el sentido de un tratamiento de atención a drogadependientes*. Tesis de Licenciatura – Universidad de Buenos Aires, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Narcotráfico y Justicia en Argentina: la autoridad de lo escrito en el juicio oral*. Buenos Aires: Antropofagia, 2008.
- RUCHANSKY, Emilio. Los acusados eran las víctimas. *Página/12*, Buenos Aires, 28 jun. 2011. Disponible em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-170968-2011-06-28.html>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- SAÍN, Marcelo. El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina. *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert (FES), n. 222, pp. 132-146, 2009. Disponible em: <<http://nuso.org>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- SALESSI, Jorge. *Médicos maleantes y maricas*. Rosario: Beatriz Viterbo, 1995.
- SALVATORE, Ricardo. Usos científicos en *La mala vida* de Eusebio Gomez. In: SALVATORE, R.; BARRENECHE, O. (Eds.). *El delito y el orden en perspectiva histórica*. Rosario: Prohistoria, 2013; pp. 99-120.
- SÁNCHEZ ANTELO, Victoria. Primeros debates sobre legislación del uso de drogas en Argentina a comienzos del siglo XX. *Salud Colectiva*, Instituto de Salud Colectiva da Universidad Nacional de Lanus, v. 8, n. 3, pp. 275-286, 2012. Disponible em: <<http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- SCHILLAGI, Carolina. Problemas públicos, casos resonantes y escándalos: algunos elementos para una discusión teórica. *Polis Revista Latinoamericana*, n. 30, pp. 1-19, 2011. Disponible em: <<https://journals.openedition.org/polis>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- SERVICIO 30 BIS. *Vivir entre adictos: experiencia terapéutica interdisciplinaria en un servicio hospitalario*. Buenos Aires: [s.n.], [197-?].
- SOZZO, Máximo. ¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre prevención del delito e institución policial. In: CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES; CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO (Eds). *Detenciones, facultades y prácticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CELS/CED, 2000.
- SURIANO, Juan. Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina. In: SURIANO, J. (Comp). *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: La colmena, 2000; pp. 1-29.

- TISCORNIA, Sofía. Poder de Policía, Costumbres Locales y Derechos Humanos en Buenos Aires de los 90. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, n. 9, pp. 101-118, 2000.
- \_\_\_\_\_. El debate político sobre el poder de policía en los años noventa: El caso Walter Bulacio. In: ISLA, A. (Comp). *En los márgenes de la ley: inseguridad y violencia en el Cono Sur*. Buenos Aires: Paidós, 2007; pp. 251-277.
- TISCORNIA, Sofía; SARRABAYROUSE OLIVEIRA, María; EILBAUM, Lucía. De los edictos de policía al Código de Convivencia Urbana. In: TISCORNIA, S. (Org). *Burocracias y Violencia*. Buenos Aires: Antropofagia, 2004; pp. 89-124.
- TOUZÉ, Graciela. La construcción social del problema droga. In: MEDINA, P.; THIVIERGE, G. (Eds). *La Investigación en Toxicomanía: estado y perspectivas*. Medellín: FIUC-GRITO-FUNLAM, 1996.
- TOUZÉ, Graciela; et al. *Prevención del VIH/SIDA en usuarios de drogas*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil, 1999.
- TUFRÓ, Manuel; LITCHVASKY, Paula. ¿Entró Argentina en la guerra contra las drogas? *Serie CELS/ Open Democracy*, 2016. Disponible em: <<https://www.cels.org.ar>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- WEISSMANN, Patricia. Degenerados y viciosos. Primeras conceptualizaciones acerca de las toxicomanías en la Argentina. *Temas de historia de la Psiquiatría Argentina*, n. 12, 2001. Disponible em: <<http://www.polemos.com.ar>>. Acceso em: 22 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Toxicomanías: historia de las ideas psicopatológicas sobre el consumo de drogas en la Argentina*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2005.
- ZAFFARONI, Raúl. Prólogo. In: CUÑARRO, M. (Dir). *La política criminal de la droga*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2010. pp. 11-18.
- ZIMMERMANN, Eduardo. *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana, 1995.

### **Leis, publicações de órgãos estatais e outros documentos oficiais**

- ARGENTINA. CENARESO. Caracterización de la demanda espontánea. *Cuadernos de trabajo*, CENARESO, ano 4, n. 26, 1978.
- \_\_\_\_\_. Actualización de las tendencias del uso indebido de drogas detectado por el CENARESO. *Cuadernos de trabajo*, CENARESO, ano 8, n. 52, 1982.
- ARGENTINA. CONCONAD. Plan nacional de control del narcotráfico y prevención del uso indebido de drogas (1986-1989). Buenos Aires: CONCONAD, 1986a.
- \_\_\_\_\_. Plan maestro para la implementación y apoyo a las actividades del Plan nacional de control del narcotráfico y prevención del uso indebido de drogas (1986-1989). Buenos Aires: CONCONAD, 1986b.
- ARGENTINA. HCDN. 27ª Reunión – Continuación de la 12ª Sesión Ordinaria - 19 de septiembre de 1974. *Diario de Sesión*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, pp. 2856-2886, 1974.
- \_\_\_\_\_. Versiones taquigráficas de las reuniones de comisión. *Comisión de Drogadicción*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 15 y 21 de jun., 10 y 17 de ago. 1988.

ARGENTINA. LEGISLAÇÃO. Leis nº 11.309, 1924; nº 11.331, 1926; nº 17.567, 1968; nº 20.771, 1974; nº 23.737, 1989; nº 26.052, 2005; nº 27.350, 2017. Disponíveis em: <<http://www.infoleg.gob.ar>>. Acesso em: 22 ago.2018.

ARGENTINA. MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN. Acuerdo Argentina sin Narcotráfico. MINSEG, 2016. Disponível em: <<http://www.minseg.gob.ar>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

ARGENTINA. POLICÍA FEDERAL ARGENTINA. *Estadística comparativa de delitos en jurisdicción de la Policía Federal Argentina, años 1971/72*. Buenos Aires: Policía Federal Argentina, 1973.

\_\_\_\_\_. *Manual policial de toxicomanía*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1979.

ARGENTINA. SEDRONAR. *Manual de Instrucción para la Lucha contra el Narcotráfico*. Buenos Aires: SEDRONAR, 1997.