

Universidad
Nacional
de Quilmes

Tesis de Grado

“El consumo de drogas ilegalizadas como problema público en el gobierno de Alfonsín. ¿Un problema de salud? Las políticas públicas de la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y el Abuso de Drogas (CONAD)”

Carrera: Licenciatura en Historia

Director de Tesis: Rodríguez Alzueta, Esteban

Alumno: Castro, Ezequiel Patricio

Resumen:

En 1985 el gobierno de Alfonsín crea la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y el Abuso de Drogas (CONAD) dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Con la creación de esta institución se observa un intento de apartarse de un paradigma punitivo y criminalizador hacia un paradigma orientado hacia la salud y la prevención. Este cambio evidencia una complejidad a la que aún no se le ha prestado atención: en primer lugar que el Estado continúa “tomando en sus manos” la responsabilidad de resolver el problema del uso de drogas ilegalizadas (inscribiendo un acto privado como una problemática que involucra al conjunto de la sociedad). En segundo lugar evidencia que el abordaje del problema se modificó, lo que implicó necesariamente un cambio de percepción de las causas del fenómeno. Responder a la pregunta de cómo esta institución intento definir, afectar y resolver el problema de la droga en tanto problema público, se vincula con una perspectiva más amplia de análisis: la construcción de los problemas públicos como construcciones sociales.

INDICE

Introducción.....	3
Estado del Arte	8
La droga y la democracia: un ‘nuevo’ problema público.....	14
La CONAD: burocracia y políticas públicas	39
Conclusiones	65
Bibliografía.....	70

Introducción

En nuestros días las drogas ilegalizadas están en la boca de distintos actores sociales (el Estado, los medios de comunicación, la Iglesia, organizaciones no gubernamentales, entre otros) los cuales no dudan en determinar a las mismas como un problema. En líneas generales este problema es denominado por una diversidad de factores que lo definen, entre los cuales predomina el tráfico ilegal y el consumo problemático, como dos caras de la misma moneda.

Las visiones, discursos, formas de actuar que toman los distintos actores se corresponden con un hecho central: el problema de las drogas ilegalizadas se constituyen como un ‘problema social’. Sin embargo la definición de ‘problema social’ es amplia, en tanto abarca todos los planos en que se desarrolla la vida gregaria. Es decir que dentro de la definición de un problema social podrían caber desde la desigualdad social, hasta la caída del cabello. Lo que en gran parte diferencia a los problemas sociales es la importancia que logran adquirir en la arena pública: si se constituyen como temas de conflicto o debate, si el Estado reclama su intervención, o se configuran movimientos que tienden a atenderlos. Cuando un problema alcanza algunos de esos atributos es porque rompe el umbral del ámbito de la vida privada y pasa a formar parte de la *res pública*. Por eso nos parece más preciso decir que la el denominado ‘problema de las drogas ilegalizadas’ (con todas las variables que tiene) se constituye como un *problema público*.

Pensar la droga como un problema público implica observar como distintos actores de la sociedad civil, funcionarios, o agencias del estado, van movilizandoo sentidos comunes para agregarlo a la agenda pública y para resolverlo. Por lo tanto los fundamentos que movilizan las políticas públicas son detectables. Por ejemplo como veremos en la presente investigación el problema público de las drogas ilegalizadas durante la apertura democrática está en una disputa en la cual dejó de presentarse como un problema jurídico, para ser reenfocado como un problema de salud, se hizo presión para que se deje de pensar como una cuestión criminal para ser direccionado como una cuestión que involucra a otras agencias, que necesita otros relatos, otro tipo de recursos.

También debemos ser conscientes de que, en tanto construcciones sociales, los problemas públicos tienen una historicidad, Joseph Gusfield (2014) dirá: “lo que puede ser visible y notorio en un periodo histórico puede no serlo en otro” (p. 69). Es decir que

estos problemas pueden aparecer, variar o desaparecer, según las disputas que ensayen distintos actores sociales en el espacio público. Por lo tanto los problemas públicos no solo son problemas que preocupan a la sociedad, que responsabiliza a distintos actores sociales, sino que también son históricos y están estructurados: evidencian una estructura (que no es inmodificable). En nuestro país -y en todo occidente en general- las drogas van a ser un tema que se debaten en la arena pública a partir del siglo XX, profundizándose a partir de mediados de la década del sesenta. Sin embargo en Argentina es a partir de la apertura democrática de 1983 cuando el problema comienza a estar en la 'agenda' del Estado. Entonces pensar la droga como un problema público implica observar como distintos actores de la sociedad civil, funcionarios, o agencias del estado, van movilizandando distintos sentidos comunes y saberes especiales no solo para agregarlo a la agenda, sino para encararlo y resolverlo o tramitarlo de determinada manera. Por lo tanto los fundamentos que movilizan las políticas públicas también son detectables.

En nuestra investigación analizaremos cómo fue interpretado este problema público en una época de profundos cambios en la sociedad y el Estado: el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). ¿Por qué analizar este problema en la apertura democrática? En principio porque entendemos que es una época y una coyuntura a la cual la investigación histórica todavía no le ha prestado demasiada atención siendo una época de la cual muchos somos hijos (en términos de biológicos, pero también de legado). Por otra parte entendemos que más allá de las 'buenas intenciones', la apertura democrática -y la que prosiguió después- tiene deudas sociales importantes que merecen ser analizadas y repensadas. En este sentido el problema de la droga nos ayudará a repensar los años de Alfonsín desde un lugar que puede servir como un caleidoscopio, en tanto nos permitirá ver desde un ángulo determinado varios puntos de la época que se ponen en contacto.

Al mismo tiempo vamos a ver cómo los cambios que se dan en este contexto histórico determinado, influyeron de forma crucial en cómo se reconstituyó el abordaje del problema de la droga, especialmente intentando pasar de una postura punitiva a un paradigma de enfermedad (y por lo tanto de prevención). En este sentido un hito que nos permite determinar a las drogas ilegalizadas como un problema público en época y ver como se redefinió hay que buscarlo en la creación de la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y Abuso de Drogas (en adelante CONAD). La CONAD fue la

primera respuesta que atinó el Estado en su rol de responsable del problema y lo hizo desde una postura progresista (en un contexto internacional marcado por el avance de la ‘Guerra contra las Drogas’ impulsada por EE.UU) atendiendo a imputaciones causales específicas.

Entonces cabría preguntarnos ¿cómo se estructuró el problema público de la droga durante la apertura democrática y cuáles fueron las políticas que ensayo el Estado para resolverlas? En ese sentido advertimos que el problema público de las drogas ilegalizadas fue influenciado a partir de las políticas públicas de la CONAD, las cuales reasignaron el problema hacia la salud, lo cual implicó una nueva etiqueta para los consumidores: la de enfermo.

Es, por lo tanto, el objetivo principal de nuestra investigación reconstruir cómo el uso de drogas ilegalizadas se instaló como un problema público durante el gobierno de Alfonsín y su relación con las políticas públicas que se ensayaron desde CONAD para resolverlo. Para eso deberemos explicar cómo distintos actores de la sociedad civil y agencias del Estado movilizan sentidos comunes para instalar el uso de drogas ilegales como problema público. Al mismo tiempo que deberemos examinar las políticas públicas CONAD. Sin embargo nos parece que para entender como fue estructurado el problema no solo alcanza con explicar las políticas públicas, también debemos identificar las imputaciones causales que realiza la burocracia de expertos de dicha agencia estatal sobre el problema de las drogas. Y para comprenderlo también será necesario analizar la organización, el funcionamiento y los saberes de la burocracia de la CONAD.

El trabajo estará dividido en dos partes: en la primera analizaremos la historicidad y la estructura de problema público de la droga en Argentina. De esta forma observaremos las distintas mutaciones que sufrió dicho problema a lo largo del siglo XX, atendiendo a factores nacionales e internacionales. Luego expondremos el telón de fondo (debates, formas de comprender el problema, actores que se lo disputan) de la creación de la CONAD, para la reelaboración del problema público de las drogas en los años ochenta, en especial a partir del ascenso de Alfonsín al poder. Esa reelaboración del problema conlleva a una mutación del mismo y por lo tanto a que sea ‘nuevo’.

En la segunda parte de la investigación exploraremos dos campos de análisis interrelacionados. El primero es la burocracia de la CONAD. Aquí utilizando los

aportes de Max Weber -el cual comprende a la burocracia como una forma de organización racional propia de la modernidad, la cual cuenta con características específicas que la definen, entre las cuales remarcamos: la determinación de reglas, jerarquía de la autoridad, impersonalidad, máxima división del trabajo, profesionalización y racionalidad de los funcionarios- explicaremos la organización y el funcionamiento de burocracia de expertos de la CONAD. También nos detendremos a analizar los saberes que poseen esta burocracia y las imputaciones causales que realiza. Por último abordaremos las políticas públicas de la CONAD. Como veremos estas políticas estuvieron orientadas a tres grandes áreas de acción: la prevención, la investigación y la capacitación; todas áreas que tuvieron como eje transversal la salud.

La investigación que desarrollaremos será de carácter cualitativo. Para poder llevarla a cabo emprendimos la búsqueda y el análisis de distintas fuentes: entre las que destacamos los diarios y revistas de la época, los cuales nos proporcionaron información relevante para determinar las imágenes que circularon sobre el problema de la droga durante la época.

También encontramos varias fuentes oficiales producidas por la Comisión para el Control del Narcotráfico y Abuso de la Droga, las que nos han ayudado a profundizar el análisis sobre la estructura organizativa de la institución. Estas fuentes también nos permitieron detallar las políticas públicas que se implementaron, su orientación y quienes estaban destinadas; como así también nos permitieron determinar los vínculos que estableció la CONAD con otras instituciones públicas o de la sociedad civil y también organismos internacionales y otros Estados.

Debido a que el periodo analizado se encuentra en el campo de lo que se podría denominar como ‘historia reciente’, nos permitimos utilizar entrevistas con personas que formaron parte de la CONAD. La entrevista es un recurso para la investigación muy valioso, en tanto nos permitió crear nuestras propias fuentes a partir de los testimonios de aquellos que nos abrieron las puertas de su memoria. Si bien sabemos que la memoria es totalmente subjetiva, porque como dijo el Indio Solari: “*la memoria es lo que uno recuerda, si, pero al mismo tiempo es lo que uno cree que recuerda, y además lo que dice que recuerda*”; entonces queda claro que todo testimonio debe ser chequeado antes de ser utilizado para confirmar un hecho histórico.

En última instancia queremos agradecer a todos y a todas los que nos dieron una manito para que esta investigación pueda realizarse: a la familia por el tiempo, a los amigos por las charlas, al Sr. Alberto Calabrese y a Graciela Touzé por el tiempo y las ganas para que les realicemos entrevistas, a la banditas de rock que ayudaron a crear una atmósfera propicia para la escritura, al director de tesis, Esteban Rodríguez Alzueta por la predisposición y a la directora de la carrera de Historia, Silvia Ratto, por el aguante.

Estado del Arte

A partir de las últimas décadas las preocupaciones de los historiadores se han trasladado hacia multiplicidad de objetos de investigación. Se ha producido una diversificación cada vez más vasta del campo historiográfico, lo cual implica una especialización en problemas y temas específicos. Lo que acabamos de indicar tiene implicancias directas en la investigación que emprendemos, principalmente porque el tema de las drogas ilegalizadas ha comenzado a ser una preocupación de los historiadores en los últimos años. Lo que Gootenberg (2014) llama la ‘nueva historia de las drogas’ es un campo que está dando sus primeros pasos desde la década del ‘90; intentando abrirse paso entre los estudios médicos, periodísticos, psicológicos, antropológicos y de las ciencias políticas, que fueron los que desarrollaron la mayor cantidad de literatura especializada desde la década del ‘60.

En nuestro país, la producción del campo historiográfico con respecto a la historia de las drogas ilegalizadas es de actividad reciente y poco desarrollada. Tal vez la creciente preocupación de algunas organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado por profundizar y dar respuestas a las afecciones de las adicciones hayan sido el motor de numerosas investigaciones, lo cual explicaría que la mayoría de los estudios que abordan esta problemática no lo hacen desde el campo historiográfico. Más bien rastrean en la Historia distintas perspectivas para dar respuesta a interrogantes que nacen en el seno de otras disciplinas.

En este sentido, pudimos encontrar estudios que se enmarcan en otras disciplinas, como los de Épele (2007 y 2010) Miguez, H. y Grimson, W. (1998). En ambos casos observamos cómo se han analizado las representaciones sociales de los usuarios y de las instituciones del Estado sobre los mismos. Si bien estos estudios son interesantes para abordar el problema de las drogas ilegalizadas, lo hacen desde una perspectiva que apunta a la crítica o a la mejora –como así también la justificación- de algún modelo terapéutico. Por eso vemos que en muchos casos se aborda de manera analítica la descripción de experiencias concretas, en especial las que conllevan a las voces en primera persona de los consumidores.

Desde las ciencias políticas, estudios como los de Cunial, S. (2010) y Tokatlián, J. G se han ocupado de investigar las políticas públicas, la legislación y la relación entre ciudadanía y drogas ilegales. Cunial, ha trabajado de qué forma se construyen las

políticas públicas, o para ser más precisos cuales son los marcos en que basan sus decisiones quienes crean las políticas públicas en cuanto al uso de drogas ilegales en Argentina. Si bien los resultados de sus investigaciones son muy valiosos, el autor analiza un periodo distinto al que trabajaremos: se centra en el siglo XXI.

Por otra parte en uno de sus último libros *¿Qué hacer con las drogas?* (2017), Tokatlián analiza de forma profunda lo que denomina el “Régimen internacional de drogas ilícitas” y las consecuencias que tuvo para la región y la Argentina. Sus aportes son interesantes en tanto elucida, en clave geopolítica, el verdadero rol de la prohibición y la ‘guerra contra las drogas’. En una sintonía parecida, aunque cambia el eje de análisis, encontramos el estudio de Bergman M. *Drogas, Narcotráfico y Poder en América Latina* (2016), el cual desde una perspectiva descriptiva y analítica intenta abordar distintos aspectos del ‘tema’ drogas: la producción, la lógica del narcotráfico, los niveles de consumo, la cuestión penal y algunas políticas públicas.

La investigación periodística también ha tomado la posta de estos estudios en nuestro país, siendo mayoritaria en cuanto a la divulgación. Un ejemplo de lo que acabamos de decir es el libro de los periodistas Mauro Federico e Ignacio Ramírez: *Historia de la droga en Argentina* (2015). Esta investigación hace un recorrido desde el siglo XIX hasta –prácticamente- nuestros días, pasando por políticas públicas, instituciones del estado, actores sociales, leyes e historias de algunas personalidades, que formaron parte del universo de las drogas ilegales. La lógica que persigue el libro conlleva a ser una buena fuente de información para algunas temáticas, aunque sin zambullirse de lleno en el análisis científico.

Desde el campo de la psicología social encontramos el estudio de Slapak y Grigoravicius (2006) quienes intentan hacer un recorrido histórico analizando como fue construido el problema de las drogas en distintas épocas. Los autores por lo tanto afirman que comprender el uso de la droga como un problema, es el producto de un largo proceso de construcción social. Por lo tanto hacen un aporte importante al considerar que las representaciones que se tiene respecto de las drogas son históricas y responden a determinantes morales, políticos y económicos, más que epidemiológicos y sanitarios o las representaciones sociales de los usuarios y de las instituciones del Estado sobre los mismos (Slapak y Grigoravicius. 2006).

En la misma dirección que los autores citados arriba, pero desde el campo del trabajo social, encontramos estudios como los de Touzé (2007). En *Entre la cura y el control* la investigadora -de gran trayectoria en el campo de políticas públicas y tratamientos para consumidores- analiza cómo se construye el problema de las drogas ilegalizadas, las principales políticas públicas en Argentina, siempre observando como ese problema es abordado desde una mirada que apunta a la medicalización.

Hasta aquí fuimos detallando brevemente algunos aportes que tal vez son importantes para explorar y conocer sobre el objeto de estudio que analizaremos, pero que en ninguno de los casos lo desarrolla en profundidad. Es decir que si bien todos estos estudios se relacionan con nuestro objeto de investigación -en tanto abordan desde distintos planos el problema de la droga- ninguno aborda en profundidad como se construye la droga como problema público durante la apertura democrática en Argentina entre 1983 y 1989; ni tampoco especifican -ni se adentran en profundidad- en las políticas públicas que desarrollo la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y Abuso de Drogas (CONAD) en relación a dicho problema público.

Sin embargo pudimos encontrar algunos trabajos que se aproximan mucho más a lo que queremos investigar. Dentro de los estudios a los que hacemos referencia encontramos -también desde las ciencias políticas- la tesis doctoral de Guillermo Aureano: “La construction politique du toxicomane dans l’argentine postautoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité.”(1998). El estudio de Aureano se centra en la construcción del toxicómano en la Argentina en la pos-dictadura (entre 1983 y 1997) y trata de asociar las políticas y el control del estado a un tipo de ciudadanía de baja intensidad. El estudio es abarcativo en términos conceptuales y analíticos: se parte de las representaciones del Estado, la legislación, el accionar policial y los objetivos y herramientas de distintas instituciones, entre las que toma a la Comisión para el Control del Narcotráfico y Abuso de la Droga (CONAD) y al Sedronar.

Si bien su estudio no profundiza en como la construcción de la droga como problema público se verifica en las políticas públicas de la CONAD en particular, es preciso remarcar que el trabajo de Aureano es pionero en las investigaciones sobre la apertura democrática, en especial tomando como referencia la ‘ciudadanía’ vulnerada de los usuarios de drogas ilegales. Al mismo tiempo esclarece la relación entre políticas públicas, las representaciones que se crean de los usuarios y el control hacia estos

últimos por parte de las fuerzas coercitivas del Estado. Además, es preciso remarcar que el autor crea muchas estadísticas que son de vital importancia para todos aquellos que quieran estudiar el periodo. Importantes, en especial, debido a la baja cantidad de registros que existen de la época.

Otra serie de estudios que se aproximan –y rozan- nuestro objeto de estudio son los de Levín. Este autor cuenta con dos investigaciones que esclarecen algunos puntos vitales para nuestra investigación. El primer estudio al que nos referimos es a “Las adicciones como construcción social: conocimientos, posicionamiento público, e implementación estatal de tratamientos (2011)”

En la investigación a la que hacemos referencia, el autor realiza un extenso análisis de corrientes teóricas, que van desde la sociología, pasando por la medicina y psiquiatría para ir demarcando los saberes que incidieron en una determinada forma de interpretar, definir y combatir lo que se conoce como el ‘problema de las drogas’. Al mismo tiempo, esas mismas líneas teóricas que analiza son el sostén que le permite comprender el advenimiento de políticas públicas en determinadas épocas, como así también de los modelos terapéuticos que predominaron. Es por este motivo que tanto en esta investigación como en “Pastores, psicólogos y psiquiatras. Disputas en los tratamientos públicos para adictos en la Argentina, 1970-2005 (2013)” el autor se zambulle en la historia de instituciones públicas y privadas de nuestro país (Fondo de Ayuda Toxicológica, Cenareso, distintas comunidades terapéuticas) como así también en agencias del Estado (CONATON, CONAD, Sedronar).

Es preciso remarcar que si bien los estudios de Levín se explayan en algunos apartados sobre la CONAD (por ejemplo en “Pastores, Psicólogos y psiquiatras” le dedica un apartado especial) lo hace a la luz de comprender los tratamientos en la arena pública, en especial lo que ocurre en el Cenareso. Por lo tanto, si bien le interesa explicar algunas políticas públicas de la CONAD, la utiliza como un lente para comprender a fondo lo que ocurre en el plano de los tratamientos para adictos. En este sentido el análisis de la institución esta sesgado y determinado por otro objeto.

Por último nos detendremos en dos estudios que trabajan el problema de las drogas en Argentina pero desde una perspectiva netamente historiográfica. Nos referimos a las investigaciones de Valeria Manzano: “Política, cultura y el "problema de las drogas" en la Argentina, 1960-1980s” (2014) y “Drogas y política en la Argentina de los 80”

(2017). Ambos textos, enmarcados en el estudio de la historia reciente de nuestro país, profundizan acerca del problema de las drogas.

En el primer texto al que hacemos referencia, la autora analiza como el problema de las drogas es construido en Argentina desde fines de la década de 1960 hasta fines de la de 1980 -en el contexto de la Guerra Fría- como un problema de seguridad nacional. En este sentido hacia fines de los ´60 y hasta el retorno a la democracia, la droga es asociada a la subversión y en especial a los jóvenes. Por lo tanto las políticas que se ensayan desde el Estado serán prohibitivas y represivas. Si bien con el retorno a la democracia, todo lo que deviniera autoritario no estaba en los planes del gobierno, debido a las presiones del gobierno de Reagan (la Guerra contra las Drogas) se vuelve a una política más prohibicionista y punitiva. Desde este punto de vista en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX distintos actores proyectaron sobre los jóvenes, varones, los atributos del toxicómano. Si bien este primer estudio de Manzano analiza cómo se construye el problema de las drogas, es indudable que no profundiza en los años del gobierno de Alfonsín, siendo aquellos de profundos cambios en torno a las políticas y a las instituciones y enfoques que parten desde el Estado. Sin dudas el problema de la droga muta en el retorno a la democracia y eso se debe explicar con mayor detalle.

En este sentido el segundo estudio provee una mayor riqueza para nuestra investigación, en tanto analiza los debates legislativos que se dan entorno al denominado problema de las drogas ilegales y sus consumidores en el retorno a la democracia. Por lo tanto esta investigación nos parece pionera y de una gran importancia por el hecho de que evidencia como el problema de las drogas ilegalizadas, se impone en agenda de la política. Al mismo tiempo el estudio de Manzano logra articular los debates a la luz de los cambios socio-políticos que van desde un ‘primavera alfonsinista’, marcada por el avance de discurso progresista –aunque centrado en la promoción de los derechos individuales- y de clara ruptura con el pasado dictatorial, hasta la desilusión y un avance del conservadurismo post 1986 (dificultades económicas y políticas, mediante) que tendrá su punto más álgido en la promulgación de la actual Ley 23.737.

Por lo que acabamos de decir el estudio de Manzano retoma, desde su análisis, como es la trama de la construcción del problema de las drogas. Es por ese motivo que involucra a la importancia de los medios de comunicación en tanto ponen de ‘moda’ al tema, lo cual precipita los debates en el congreso. Al mismo tiempo que, al pasar, describe

algunas de las políticas públicas de la época. Si bien le dedica algunos párrafos a la CONAD, lo hace a la luz de la comprensión de la articulación entre esta institución y los debates legislativos.

Por todo lo que expusimos hasta aquí, queda claro que a pesar que desde otras disciplinas se han preocupado con mayor dedicación por el problema de las drogas ilegalizadas, son muy pocos los estudios que lo hacen desde el campo de la Historia como ciencia. Al mismo tiempo que son prácticamente nulos los estudios que hayan avanzado hacia el abordaje de nuestro objeto de investigación: analizar la construcción social de las drogas ilegalizadas como problema público durante el gobierno de Alfonsín y su impacto en las políticas públicas de la Comisión para el Control del Narcotráfico y Abuso de la Droga.

La escasez de estudios que vinculen la construcción de las drogas ilegalizadas como un problema público y su relación con las políticas públicas, nos obliga a repensar como ha sido abordado nuestro pasado, en especial las problemáticas que al día de hoy siguen vigentes y necesitan respuestas desde distintos planos y desde distintas perspectivas.

Si aún no se han realizado estudios sobre la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y Abuso de la Droga, ni qué vinculen el surgimiento de esa agencia del Estado con una mutación en la construcción de un problema público (que por cierto se pone en agenda durante el periodo que analizamos) nos llama la atención. En primer lugar porque la historia reciente no ha abordado aún preocupaciones que se posicionan en el presente como problemas urgentes para amplios sectores sociales. En segundo lugar porque es necesario que afinemos la mirada no solo para desenmascarar dinámicas sociales; sino más bien para comprender como a partir de ciertas imágenes se estructuran mandatos, hábitos, rutinas, controles sociales y políticos que regulan y ordenan nuestras formas de vida. Tal vez solo se trate de eso, buscar un tema que nos sirva como cristal para pensarnos a nosotros mismos, a lo que nos afecta y aquello que también nos puede potenciar.

PRIMERA PARTE

La droga y la democracia: un ‘nuevo’ problema público.

Una cosa tiene tanto sentido como fuerzas capaces de apoderarse de ella.

Gilles Deleuze

El 31 de julio de 1985, aparecía en el Boletín Oficial el Decreto 1.383/1985, el cuál estableció la creación de la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y Abuso de Drogas (CONAD), y a partir de agosto de 1988 pasaría a ser la Comisión Nacional Coordinadora para el Control del Narcotráfico y Abuso de Drogas (CONCONAD)¹. La misma fue ideada como una comisión interministerial, aunque quedó bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. El Decreto al que hacemos referencia significó la primera acción oficial del gobierno del Alfonsín con respecto al ‘problema de las drogas’. Una acción oficial que partía de un diagnóstico que fue en sintonía con la visibilización –e instalación pública- de un flagelo al que había que atender. Por lo tanto no resulta extraño que dicho Decreto comience planteando: *“Visto la gravedad que reviste el problema del narcotráfico y del abuso del consumo de drogas y sustancias estupefacientes en el campo nacional e internacional, así como sus consecuencias sociales”*. Y luego continúe anunciando la responsabilidad del Estado con respecto a este problema público: *“es necesario coordinar una adecuada participación de los organismos públicos y privados con competencia sectorial para la elaboración de políticas nacionales e internacionales (...) que la elaboración de una estrategia integral requiere de la reformulación de la estructura institucional”*

La CONAD funcionó entre 1985 y 1989, año en que se desarticula y se crea la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar). Por lo tanto, esta nueva institución, nació en plena ‘primavera democrática’ y terminó junto con el gobierno de Alfonsín, en un contexto de crisis. Atravesó los cambios de humor sociales con respecto a la potencia de la democracia: de la ilusión y la esperanza de la apertura democrática (muy bien simplificada en el discurso de Alfonsín: ‘con la democracia se come, se educa, se cura’); el destape

¹ Para comodidad del lector utilizaremos a lo largo de la investigación la sigla CONAD, porque más allá de los cambios normativos que implicó para la institución pasar a depender directamente de Presidencia de la Nación, el traspaso no significó una transformación institucional como así tampoco de su burocracia, de sus programas, de sus líneas de trabajo o su modus operandi.

cultural; los Juicios a las Juntas y cierto progresismo ambiente de los primeros años del mandato radical, hasta la descomposición de la ilusión y el ‘choque’ y baño de realidad que comenzó a asomar hacia 1987 (levantamientos militares, crisis económica, paros generales, enfrentamiento con las corporaciones e hiperinflación). Es por lo tanto hija de esa apertura democrática -o momento fúndate- que inaugura el alfonsinismo. De ahí que, como veremos más adelante, ideas como participación, no represión y prevención, sean claves para quienes formaron parte de la CONAD.

No es casual, entonces, afirmar que la creación de la CONAD plantea -además de un claro posicionamiento del Estado en el rol de ‘responsable’ de solucionar el problema- un giro (por lo menos desde lo discursivo e institucional) con respecto a las políticas que le precedieron. ¿Por qué el gobierno intentó promover un giro, con respecto a las políticas anteriores, en estas problemáticas? Existe una multiplicidad de factores que pueden servir como explicaciones o ser la respuesta a este interrogante. Sin embargo explicitar como se instala/crea el ‘problema de las drogas ilegalizadas’ en la arena pública durante los ‘80, puede darnos un indicio de las respuestas que se practicaron desde el Estado. Y aquí nos encontraremos con un interrogante que debemos atender ¿las drogas ilegales como problema público surgen con la apertura democrática? Claro que no. Si bien es evidente que ‘las drogas ilegalizadas’ se presentan durante la apertura democrática como un problema público que comienza a estar en agenda -al mismo tiempo que la CONAD potencia esta instalación pública- ya tenían una larga historia de proclamación, búsqueda de soluciones desde distintas áreas del conocimiento (que implicaron desde cuestiones normativas hasta políticas públicas), de visualización en los medios de comunicación y de todo un imaginario construido sobre los consumidores que se remontan a las primeras décadas del siglo XX.

Justamente es a lo largo de todo el siglo XX, aunque existieron momentos de relativización, cuando se asiste al advenimiento de la prohibición de diversas sustancias, del etiquetamiento de los consumidores y cuando diversos actores de la sociedad civil y el Estado comienzan a disputarse la responsabilidad del problema. En sintonía con lo que decimos, Tokatlián (2017) plantea que el “*el régimen internacional de drogas ilícitas se constituyó a lo largo de varios años. El puntapié inicial se dio en 1909, con la Comisión Internacional Del Opio de Shanghai*” (p.16). En 1912 se lleva a cabo la Convención de la Haya, en donde EE.UU impone su visión sobre el tema.

El régimen de prohibición que impulsó EE.UU durante las primeras décadas del siglo XX, tuvo repercusión en muchos países. En Argentina, es precisamente durante la década del '20 cuando toma estado público y se dan los primeros debates sobre lo que hoy podríamos denominar el problema de las drogas. Uno de los impulsores de este debate fue el Dr. Bard, un médico higienista que veía en el abuso de alcaloides un síntoma de degradación social. De estos debates surgió la primera ley que ilegaliza las drogas en nuestro país. Como expone Sánchez Antelo (2012), el Dr. Leopoldo Bard, determinó la orientación del debate en torno al uso y comercialización de alcaloides:

Al promediar la década de 1920 se logran impulsar dos leyes claves, ambas promovidas por el autor: en 1924 la ley 11.309(...) regula la importación, el comercio y las prácticas profesionales en las que median las sustancias y, en 1926, la ley 11.331 que se convierte en la primera tipificación de la tenencia de drogas. Esas propuestas se enmarcan en los preceptos del paradigma moral intervencionista, inspirado en las políticas norteamericanas, que marcan los lineamientos en las convenciones internacionales y del que Bard es uno de los promotores locales. La esencia de este paradigma es institucionalizar la relación entre derecho y moral, que habilita la intervención del Estado en la esfera privada. (párr. 12)

Más avanzado el siglo XX, o para ser más exactos, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el contexto mundial cambia.

La Guerra Fría y la inmediata posguerra pusieron en evidencia la hegemonía estadounidense en el mundo occidental y la configuración de un momento unipolar respectivamente. Eso permitió que Washington delineara y consolidara el RIDI [Régimen Internacional de Drogas Ilícitas]: Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, la Convención de 1971 sobre sustancias Psicotrópicas y la Convención de 1988 contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Tokatlián, 2017:19)

Si bien las drogas serán una preocupación de segundo orden en la agenda norteamericana, no dejará de ser un “problema” que va adquiriendo notoriedad. Más aun cuando en 1971, el presidente Nixon convocó a una ‘guerra contra las drogas’. En

nuestro país, hacia la década del '60 y al calor de la guerra fría, el problema de droga muta. Las repercusiones internacionales de la juventud occidental descontrolada no son las mismas en todas partes, aunque el prohibicionismo y la represión fueron moneda corriente. En toda América Latina y también en Argentina el uso de drogas ilegalizadas (la toxicomanía, como se denominó en la época) fue asociada y subsumida a la 'subversión'. Por lo tanto se instauró un discurso ambiente que moralizaba la utilización de drogas ilegalizadas, sea cual sea su uso, en tanto certificaba el carácter subversivo de los consumidores (principalmente los jóvenes). Entonces quienes portaban, vendían o utilizaban drogas eran identificados y etiquetados como sujetos peligrosos, sobre ellos iba a caer la represión de las fuerzas de seguridad, el peso de la ley y las miradas y discursos descalificadores de todas las instituciones sociales, pasando por la familia, la escuela, el trabajo y -en muchos casos- los grupos de pares.

Según Manzano (2014) el uso de drogas ilegalizadas es construido en Argentina desde fines de la década de 1960 y hasta fines de la de 1980, como un problema de 'seguridad nacional'. Esta afirmación indica que la droga es asociada a la subversión y en especial a los jóvenes, o más bien a las formas de vida juveniles contraculturales, que eran una expresión del cuestionamiento de los valores occidentales, contrarios a la familia y a la moral cristiana. En este sentido al comprenderse como un problema criminal, se habilita, desde la órbita estatal, a las agencias policiales y judiciales para que actúen en consecuencia. Por lo tanto las políticas que se ensayan durante la época serán represivas y prohibitivas.

En el transcurso de estas décadas se asiste a un tímido –aunque continuo y heterogéneo– avance en la definición del problema de la droga, el cual va a ser abordado desde distintos planos. Por una parte hay un incipiente avance de instituciones públicas y de la sociedad civil que atienden el tema: la Cátedra de Toxicología en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires que si bien había sido creada a finales del siglo XIX (siendo la primera del mundo) es un espacio que se potencia en los años '60 y '70, principalmente como espacio de investigaciones, creación de recursos humanos y asesoramiento. Es en el marco de la Cátedra de Toxicología que en el año 1964 nace el Fondo de Ayuda Toxicológica, institución de la sociedad civil dedicada a la investigación en prevención y pionera en el tratamiento de adicciones. Precisamente en esos mismos años, en 1971, es creado el Servicio de Toxicomanías en el Hospital Borda. En enero de 1972, por Decreto 452, se crea la Comisión Nacional de

Toxicomanías y Narcóticos (CONATON), institución estatal que precede a la CONAD. Un año después, en 1973 se crea el Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO) y, ese mismo año nace desde la sociedad civil el Programa Andrés, que sería pionero en el modelo de comunidad terapéutica. En muchas de estas instituciones están involucrados distintos profesionales que luego serán parte de la CONAD, principalmente desde la Cátedra de Toxicomanía de la UBA y el FAT.

Es importante remarcar que los '60 y '70 son décadas en las cuales, en línea con la política norteamericana, se avanza en leyes punitivas como la 20.771 de 1974, que fue impulsada, nada más y nada menos, que por el entonces Secretario de Bienestar Social: José López Rega. La Ley mencionada es un híbrido: apela a una faceta represiva, al mismo tiempo que plasma la influencia de la medicalización (que poco a poco va ganando terreno entre los actores que se disputan la propiedad de este problema):

En 1974 fue sancionada la Ley 20.771, que penalizaba la tenencia de una amplia gama de sustancias, aun para uso personal. La ley preveía penas de entre uno y seis años de prisión. A su vez, la sanción de la norma supuso que por primera vez se impusieran tratamientos de rehabilitación compulsivos, en tanto la persona consumidora era considerada, simultáneamente, “delincuente” y “enferma”. (Camarotti y Güelman, 2017: 31)

Sin dudas ambos motes sirvieron en mayor medida para criminalizar que para ‘curar’. Manzano (2014) observa claramente como esta ley es utilizada netamente para reprimir a los jóvenes, quienes son asociados a la subversión. En este sentido podemos ver como la ley constituye una cadena de equivalencias: jóvenes = terroristas = drogadictos = enfermos; lo cual reafirma la estigmatización.

Esta visión se profundiza durante la última dictadura cívico-militar. En un clima de represión ilegal, de silenciamiento de la sociedad y de manipulación de los imaginarios sociales para imponer una sola visión sobre la realidad:

Se siguió con el discurso lopezreguista de asociación entre consumo de drogas-terrorismo (subversivos), lo cual esta expresado de forma

maravillosa en el Fallo Colavini², que es clarísimo en esa percepción de momento de dictadura. Y como se traspasaba a los escasos discursos preventivos, así como por ejemplo el eslogan arquetípico de ese momento: ¿Sabe usted dónde está su hijo ahora?; como mensaje preventivo de control y persecución. (Touzé, entrevista personal)

Queda claro que durante los '70 el consumo de drogas ilegalizadas es instalado como un problema público asociado a la matriz de la 'seguridad nacional'. Se lee la droga desde un paradigma atrápalo-todo. De ahí que para el Estado –como también para algunos actores de la sociedad civil- el consumidor sea interpretado como un subversivo, o en otras palabras, como un criminal específico (no como un criminal común): un ser que pone en peligro los pilares de la sociedad occidental y su pilar básico, la familia. Aunque debemos ser precavidos y aclarar que si bien durante los años '70 el 'problema de las drogas' se torna visible, no es un problema de agenda y está más bien ligado – como remarcamos más arriba- a un plano de lucha en la arena política. Para sintetizar lo que venimos planteando, reproducimos un fragmento del discurso que brindó Massera ante jóvenes de la Universidad de El Salvador de Buenos Aires el 25 de noviembre de 1977:

Los jóvenes se tornan indiferentes a nuestro mundo y empiezan a edificar su universo privado, un universo que se superpone con el de los adultos (...) mientras, hacen de sí una casta fuerte, se convierten en una sociedad secreta a la vista de todos, celebran sus ritos –la música, la ropa- con total indiferencia, y buscan siempre identificaciones horizontales, despreciando toda relación vertical.

² El Fallo Colavini reafirmó la supremacía de la ley 20.771, es decir que resuelve que no existe contradicción entre esta ley la Constitución Nacional (en especial con el Artículo 19 de la misma) . Es interesante observar los argumentos de la Corte a la hora de encontrar culpable a Ariel Omar Colavini (por la tenencia de dos cigarrillos de marihuana para consumo personal) los cuales plantean que *“el uso de estupefacientes va más allá de un mero vicio individual para convertirse, por la posibilidad de su propagación, en un riesgo social que perturba la ética colectiva”* o que *“Dada la deletérea influencia de la creciente difusión actual de la toxicomanía en el mundo entero, calamidad social comparable a las guerras que asuelan a la humanidad, o a las pestes que en tiempos pretéritos la diezaban y habida cuenta de las consecuencias tremendas de esta plaga, tanto en cuanto a la práctica aniquilación de los individuos, como a su gravitación en la moral y la economía de los pueblos, traducida en la ociosidad, la delincuencia común y subversiva, la incapacidad de realizaciones que requieren una fuerte voluntad de superación y la destrucción de la familia, institución básica de nuestra civilización, resultaría una irresponsabilidad inaceptable que los gobiernos de los estados civilizados no instrumentaran todos los medios idóneos, conducentes a erradicar de manera drástica ese mal o, por lo menos, si ello no fuera posible, a circunscribirlo a sus expresiones mínimas.”* Para mas información se puede ver el fallo completo en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/Fallos30961.pdf>

Después, algunos de ellos trocarán su neutralidad, su pacifismo abúlico, por el estremecimiento de la fe terrorista (...) se continúa con el amor promiscuo; se prolonga en las drogas alucinógenas y en la ruptura de los últimos lazos con la realidad objetiva común y desemboca al fin en la muerte, la ajena o la propia. (Massera, 1979:88)

Ya en los '80 todo el panorama latinoamericano se modifica. Debemos recordar que es durante el transcurso de esta década cuando la mayoría de los países de América Latina que habían sufrido dictaduras militares recuperan la democracia³. Es indudable que, más allá de que el panorama internacional se encontraba marcado por las disputas Este-Oeste que caracterizaron la Guerra Fría, el rol geopolítico de América Latina comenzó a modificarse. Una vez que en la región quedó fuera de foco la amenaza marxista o revolucionaria, las formas de ejercer la hegemonía por parte de los EE.UU. se modificaron. No es casual entonces que el gobierno de Reagan proclame en 1982 la 'Guerra contra las Drogas' como objetivo de seguridad nacional. Esta nueva cruzada contra los narcóticos, si bien mantiene el eje en la prohibición de las sustancias ilegalizadas, es totalmente distinta a la que había proclamado Richard Nixon en los años '70. En este sentido Del Olmo (1989) nos advierte que para esta guerra "su objetivo central es la droga cocaína y los países productores de América Latina, la amenaza" (p. 90) Es decir que la proclamación de Reagan se sustentaba en determinadas premisas que como observa Tokatlián (2017) son:

- a- Que el fenómeno de las drogas tiene su origen en la oferta de sustancias psicoactivas declaradas ilegales
- b- Que, por lo tanto las acciones principales de los gobiernos deben orientarse a desmantelar todos los eslabones ligados a la producción, procesamiento, provisión y tráfico de dichas sustancias
- c- Que en esencia, se trata de un problema de seguridad nacional (antes que de salud pública) y, por tanto, es indispensable vincular a las fuerzas armadas en tareas antinarcóticos

³ Más allá de los debates en torno a los procesos de democratización, es interesante remarcar que un objetivo que se proponen los distintos gobiernos es reducir –o limitar- la interferencia de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad. Sin embargo serán, en algunos casos, los mismos gobiernos democráticos los que vuelvan a darle injerencia a las Fuerzas Armadas, en especial en la lucha contra "las drogas".

d- Es necesario reivindicar la “mano dura” en materia criminal y militar.

(p.47)

¿Por qué EE.UU. impulsa esta cruzada antinarcoóticos que reafirma una visión securitista (dejando en segundo plano una visión del problema que lo oriente al plano de la salud)? ¿Cuáles son los intereses que llevan a redefinir el prohibicionismo y llevarlo a un plano belicista? Y además ¿Cuáles fueron las consecuencias de estas políticas?

En primera instancia debemos tener presente que los efectos de estas políticas son innumerables y ya existe una literatura especializada en estos temas. Para abordar lo que nos confiere, es menester aclarar que la guerra contra las drogas generó -en el corto plazo- impactos notorios en las políticas públicas del conjunto de los países latinoamericanos⁴.

Nos interesa que quede claro lo que se acaba de plantear: una política pública no se cambia de un día para el otro, porque sí. Es indudable que para que cambie una política pública debe haber un cambio en la estructura del problema público al que se ataca. Un cambio en la percepción, en la responsabilidad y en la búsqueda de soluciones. En otras palabras, lo que queremos decir es que la ‘Guerra contra las Drogas’ que lanza el gobierno de Reagan afianza una percepción del problema, que influye directa o indirectamente en las visiones y en las soluciones posibles del mismo. Pero al mismo tiempo debemos tener presente que si bien la influencia de los EE.UU es decisiva para instalar una determinada forma de abordar el problema en toda la región, los países latinoamericanos asimilaron esta lucha por razones que tenían que ver con motivaciones internas; lo cual explica porque la guerra contra las drogas adquirió diversos matices según el país. Así por ejemplo, las políticas públicas que predominaron en Colombia (país productor) variaron desde la erradicación de cultivos hasta la desarticulación de bandas de narcotraficantes, con una fuerte intromisión de las fuerzas armadas, fueron muy distintas a las que se aplicaron en Argentina (país de tránsito) donde, por razones

⁴ Para más información ver: Tokatlián, J. G (2017). *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores y Del Olmo, R. (1989). *Drogas: distorsiones y realidades*. En revista Nueva Sociedad N° 102 (pp.81-93).

domesticas, se privó de la utilización de las fuerzas armadas, y en líneas generales el Estado apostó a instalar otros debates públicos alejados de la beligerancia.

Sin embargo si la influencia de EE. UU se extendió por toda la región se debió en gran parte a lo que Del Olmo (1989) plantea en términos de logros: “la administración Reagan logró que su percepción adquiriese niveles dramáticos en toda América con la invención del término Narcotráfico: un acertado slogan político a pesar de su confusión conceptual” (p.90). En otras palabras el narcotráfico constituyó una nueva amenaza para toda la región, lo cual tenía como trasfondo la justificación de la intervención de los EE.UU en los asuntos internos de los estados, la coordinación de políticas y la venta de armas y equipos: en otras palabras, una nueva forma de control para la región y una justificación para la intromisión en los asuntos internos de los países. La Guerra contra las Drogas fue la continuidad de la seguridad nacional, en otros términos.

En el nuevo contexto que empieza a figurarse con la década del ochenta, Argentina transitaba la apertura democrática que se plasmó con la el triunfo y ascenso al poder de Raúl Alfonsín en 1983. Como remarcamos más arriba, la instalación pública del consumo de drogas ilegales es un hecho que comenzó a demandar una mayor atención durante la época en que gobernó el radicalismo, al mismo tiempo que las imputaciones del los años setenta comienzan a quedar caducas (el drogadicto subversivo). Por lo tanto el alfonsinismo se ve en la tarea de reinterpretar el problema, como así también de elaborar nuevas respuestas que puedan abordarlo. Sin embargo la reinterpretación que se intenta hacer en la época no es unidireccional, está enmarcada en una puja de miradas, diagnósticos, prácticas e intereses que involucran a distintos actores y grupos sociales. La puja por, lo que en términos de Gusfield, es la ‘propiedad’ del problema, se produce sobre un telón de fondo sobre el que el alfonsinismo intervendrá. A continuación caracterizaremos ese contexto, lo cual nos ayudará a comprender que las políticas públicas que se implementaron desde el Estado respondieron a una postura que irrumpe en el espacio público de una forma que no era la única posible.

a) Cambio en las condiciones geopolíticas de la región y una nueva forma de intervención de EE.UU en los asuntos internos de los países latinoamericanos.

Como explicamos más arriba la ‘Guerra contra las Drogas’ tuvo una incidencia importante (directa o indirectamente) para los países de la región. El caso argentino es paradigmático, porque Alfonsín asumirá en la presidencia con el claro objetivo de

recomponer el Estado de Derecho, y para este fin buscará quitarle poder a las FF.AA. que dejaban -por última vez- el gobierno en 1983. A contramano de lo que ocurrió en varios países de América Latina en donde la Guerra contra las Drogas inicia un proceso de militarización -que continua hasta nuestros días-, el gobierno de Alfonsín (por razones del orden domestico) se mantendrá un tanto alejado del influjo intervencionista de los EE.UU en los asuntos internos. Además la República Argentina, al no ser un país ‘productor’, mantuvo una cierta ventaja en la toma de decisiones y pudo sortear los designios del norte de forma distinta que otros estados. En este sentido la política que ensayó el gobierno de Alfonsín optó por la coordinación entre instituciones públicas y privadas, la búsqueda de un paradigma preventivo integrador y la investigación, lo cual estaba alejado de los preceptos de la ‘Guerra contra las Drogas’ y, en definitiva, se acercó más a las políticas que se ensayaron en Europa (en especial en España e Italia) con una fuerte presencia de ONG dedicadas a resolver el problema del consumo problemático de estupefacientes.

Sin embargo hay interrogantes que aparecen al revisar este punto, porque si bien la línea política del alfonsinismo en materia de drogas no estuvo directamente ligada a los mandatos del norte ¿Cómo se entiende que el concepto de narcotráfico se haya instalado en los discursos oficiales y haya sido el eje de las prácticas policiales? ¿Existieron presiones directas o indirectas que determinaron la política argentina? ¿Cuál fue el rol de la embajada de los EE.UU o de la DEA durante el alfonsinismo para instalar los preceptos de la Guerra contra las Drogas? Si bien encontramos una vacancia en las investigaciones que puedan responder a estas preguntas, percibimos que de alguna forma existió una asimilación (ya sea a regañadientes, o para ir a tono con la región y no causar una enemistad con EE.UU en un área que al gobierno mucho no le interesaba) de algunos preceptos de la Guerra contra las Drogas. En este sentido –y como ya dijimos- nos parece central prestar atención al concepto de narcotráfico. Como ya enunciamos más arriba, Del Olmo (1989) propone analizar ese concepto en clave de creación de un enemigo difuso. Será justamente este concepto el que comenzará a aparecer fuertemente en los discursos oficiales y, en los medios de comunicación de nuestro país, al tiempo que legitimará las prácticas policiales que, como analizaremos a continuación, seguirán ancladas en el paradigma de los años ‘70.

b) La policía y sus rutinas: criminal mambo

La fuerza policial es una de las instituciones más complejas para analizar, sea la época que sea. Durante la apertura democrática no será la excepción, en tanto sintetiza las contradicciones de una época que enmascaró con el discurso democrático la brutalidad de las fuerzas que estaban contenidas en la sociedad argentina.

No podemos dejar de advertir que la policía, aun luego del triunfo del alfonsinismo, continuó con prácticas heredadas de la etapa de la dictadura, las cuales estaban institucionalizadas y, en muchos casos, respaldadas por la ley: las razias, la arbitrariedad de los controles, los edictos policiales (primordiales para la autonomía de la fuerza), fueron formas en que el empoderamiento de la autoridad policiaca se hizo sentir aun en los primeros años de democracia.

En relación al problema de la drogas ilegalizadas la policía mantendrá los pies anclados en el paradigma de los años '70 que se sintetizó en la Ley 20.771. Es decir que, a pesar de los intentos oficiales del alfonsinismo por reinterpretar el problema hacia una postura progresista, encontrará en la policía una institución que resiste la reinterpretación del problema, en tanto considera otras soluciones posibles. Cabe mencionar que las prácticas aprendidas por las fuerzas en los años de dictadura, como así también la formación que siguieron recibiendo los uniformados en la apertura democrática, mantendrá una visión de los consumidores como criminales, y de todo aquello que rodea al mundo de las drogas (consumidores, productores, vendedores) como parte integral de ese mambo criminal.

La investigación llevada a cabo por Aureano nos sirve para elucidar lo que acabamos de afirmar, en tanto analiza de donde provienen los discursos con los que se capacita a las fuerzas de seguridad en la lucha contra las drogas. El autor mencionado nos muestra como, desde 1979 hasta comienzo de los '90, la referencia primordial para la capacitación de las fuerzas de seguridad es el 'Manual de adicciones para agentes de policía', publicado por un comité especial de la Policía Federal en 1979. Este manual al que el autor hace referencia explícita algunos postulado a tener en cuenta: en primer lugar que los traficantes existen porque hay un joven "delincuente" que compra productos prohibidos; lo cual se da principalmente porque

Los jóvenes son inmaduros, que buscan evadir sus obligaciones y evitar el "estrés normal" de vida cotidiana. Por lo tanto, todos están naturalmente inclinados al uso de drogas, que permiten escapar,

emanciparse de la realidad. Por lo tanto, la única solución posible es la vigilancia generalizada, dirigida a eliminar cualquier gesto que indique una predisposición a la adicción. (Aureano, 1998, Cap. 5: Policía y drogadicción en argentina)

En segundo lugar, se observa que, al mismo tiempo que considera a los jóvenes como delincuentes que permiten la instalación del narcotráfico, los identifica como *enfermos*: “¿Cómo podemos definir este comportamiento de los jóvenes, que llamamos una enfermedad sin ser causada por un agente patológico, como un virus o una bacteria? Lo de ellos, decidirán los expertos de la PFA, es una enfermedad de la mente” (Aureano, 1998, Cap. 5: Policía y drogadicción en argentina). Otros de los preceptos, que se manifiestan mucho en la época, es que las causas de la drogadicción se deben a la crisis de la familia tradicional, lo cual será un discurso recurrente en los '80. Por último hay que considerar que todos estos preceptos se enmarcan en la categoría de Seguridad Nacional, en tanto el consumidor es un potencial terrorista. A pesar de la apertura democrática de 1983

Se necesitarán cuatro años de vida democrática para que se publique un nuevo manual sobre adicciones para las instituciones policiales (...), Larrea enfatizará que la disfunción de la familia causa adicción. La culpa recae nuevamente en los padres divorciados o ausentes que no han inculcado en sus hijos "principios religiosos". Pero ya no es la seguridad nacional lo que se amenaza. Larrea, en un tono más neutral, habla de la salvaguardia de los intereses de la nación argentina. En este sentido, la policía interviene para garantizar la libertad y la integridad física y moral de los ciudadanos, en particular los de los jóvenes dejados por sus padres. Para hacer esto, se deben observar los lugares frecuentados por los jóvenes. (Aureano, 1998, Cap. 5: Policía y drogadicción en argentina)

Por lo visto hasta aquí, se puede observar claramente como ambos escritos para la capacitación recaen en que la ‘Guerra contra las Drogas’ debe implicar un intento de prevención en la demanda, y no tanto en la oferta de drogas. Es decir que las mayores operaciones estarán destinadas a vigilar y castigar a los consumidores.

Estos sentidos comunes que la policía instalaba en sus filas, eran al mismo tiempo movilizados y reforzados a través de publicaciones destinadas a la ‘familia policial’,

como por ejemplo la revista “Mundo Policial”. Mariana Galvani (2016) observa cómo, la revista mencionada, es importante –desde mediados de la década del ‘60- a la hora de construir otro, de identificarlo y así poder actuar sobre él. En líneas generales los jóvenes son –como también figuraba en el Manual de adicciones para el policía- aquellos a los que la policía deberá prestarle mayor atención en tanto son vistos como peligrosos:

En mundo policial, desde sus inicios, la figura de los jóvenes se construye como peligrosa: son propensos al uso de drogas (LSD, cocaína y marihuana) y al delito, incentivados por una sociedad de consumo que les crea necesidades y a la vez los excluye (Galvani, 2016:193).

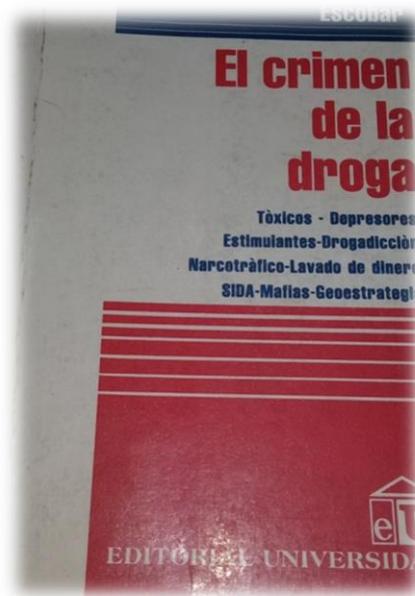
Esta afirmación se reproducirá en varias notas, pero también en las tapas de la revista que, en última instancia, crean un estereotipo que abarca el tándem ‘joven- consumidor de drogas ilegalizadas-delincuente’.

Será recién en 1992 cuando aparecen manuales que empiezan a vislumbrar al narcotráfico como un problema en sí mismo: el primero es un manual titulado: “*Narcotráfico, el drama de fin de siglo*”⁵; y el otro manual es de Escobar quien ya había realizado un manual en 1983 y realiza una reconceptualización del mismo en el año 1992, pero incluyendo al narcotráfico: “*El crimen de la Droga*”⁶, en el cual hace un repaso por distintos tipos de drogas, las implicancias del narcotráfico, el sida y la geoestratégica.



⁵ Fundación Integración (1992). *Narcotráfico, el drama de fin de siglo*. Buenos Aires: Fundación Integración.

⁶ Escobar, R. (1992) *El crimen de la Droga*. Buenos Aires: Editorial Universidad.



En los casos mencionados podemos observar cómo se va desarrollando por parte de las fuerzas de seguridad una especialización en la lucha contra las drogas, lo cual va de la mano con la concepción norteamericana de “Guerra contra las Drogas”, pero en una versión vernácula que encuentra el punto de equilibrio necesario para legitimar las prácticas que son una continuidad del paradigma de los años ‘70. Esta lucha, si bien implicó un ‘combate al narcotráfico’ y la alianza en ciertas operaciones con agencias estadounidenses como la CIA, por lo general –en el periodo que nos interesa analizarse basó en la persecución a los consumidores. Aunque es importante remarcar que las acciones tendientes a incautar grandes cantidades de drogas fueron en aumento con el correr de la década del ‘80. Por lo tanto esa nueva política norteamericana, que mencionamos en el punto anterior, al mismo tiempo que la expansión de los grandes carteles narcos en distintos países latinoamericanos, tuvieron una influencia importante en el desarrollo de la seguridad interna y en la percepción –y construcción- pública de lo que se conoce como el problema de las drogas.

Basta con observar la sección policial de los periódicos del periodo 1985-1989 para verificar como la mayoría de las noticias que reflejan el tema de las drogas, tienen que ver con su tráfico ilegal. Al mismo tiempo vemos que a medida que avanza la década ese ‘combate’ contra el narcotráfico se magnifica y se transforma en un objetivo específico de las fuerzas de seguridad.

Para ejemplificar como fue el cambio en la lucha contra el narcotráfico podemos observar como el mismo es mostrado a la sociedad. En una nota del diario Clarín del 6

de enero de 1984 titula: “*Caen traficantes e incautan marihuana*” (p.42). Sin embargo cuando nos detenemos a analizar el artículo nos encontramos con que en los ‘traficantes’ que caen, son tres casos aislados, los cuales son efectuados por la Policía Federal Argentina en rondas de patrulla. Al mismo tiempo que los detenidos no encajaban con lo que hoy (o en la misma época en otros países de la región) puede asociarse al ‘narcotráfico’: los tres casos son consumidores que no poseen más de 500 gramos de marihuana.

Ya en 1986, para ser más específicos, el domingo 17 de agosto, el mismo diario presenta la siguiente nota: “*Duro golpe al narcotráfico en Ramos Mejía*” (Clarín, 17 de agosto de 1986, p.37), en la cual se observa que la División de Toxicomanía de la Policía Bonaerense ‘revienta’ a varios narcos en distintos boliches de la localidad mencionada. Se produce el incautamiento de al menos siete kilos de cocaína y la nota plantea el supuesto vínculo de los detenidos -la mayoría originarios de Bolivia- con la ‘Guerra contra las Drogas’:

Vinculación con Bolivia: las fuentes oficiales consultadas no descartan esta posible vinculación, ya que -indicaron – la presencia de tropas estadounidenses en Bolivia provocó la búsqueda por parte de los narcotraficantes de rutas alternativas para el traslado de la droga a los Estados Unidos y la comercialización de un paso de una parte de la remensa en concepto de “comisión” para los “correos”

Cerrando la década del ‘80, para ser más exactos en el año 1988, en la ciudad de Mar del Plata⁷ se desarrollaran dos operativos que expusieron ante la sociedad la magnitud del narcotráfico: la operación ‘Anchoas’ y la operación ‘Langostinos’. Entre las dos operaciones se incautaron más de 700kg de cocaína pura, la cual tenía como destino España o los EE.UU. En el caso de la operación Langostinos uno de los principales acusados era de nacionalidad colombiana y se presumió que tenía vínculos con el Cartel de Medellín, el cual era liderado por el mítico líder narco: Pablo Emilio Escobar Gaviria.

⁷ El verano del ‘88 quedó marcado a fuego en la memoria de los argentinos por dos hechos que tendrían gran trascendencia pública: el asesinato de Alicia Muñiz por parte de su marido, el campeón de box, Carlos Monzón; y la muerte de Alberto Olmedo en un confuso episodio. Ambos hechos ocurrieron en la ciudad de Mar del Plata y tuvieron relación con el consumo de drogas y la corrupción policial. Para más información ver: Federico, M., Ramírez I. (2015) *Historia de la droga en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Aguilar.

Los ejemplos que acabamos de exponer nos muestran como, en líneas generales, el narcotráfico no solo cambia su visualización mediática y pública: de considerar a consumidores que venden para sostener su propio consumo, al desbaratamiento de bandas organizadas. Igualmente debemos considerar que por más que los medios de comunicación se centren en las noticias más resonantes en cuanto al desbaratamiento del narcotráfico las prácticas policiales y su comprensión del problema de las drogas atravesó los '80 con una mirada centrada en la estigmatización del consumidor (lo cual es una continuidad que llega hasta nuestros días).

c) Mayor visibilización del problema de las drogas en los medios de comunicación y el cine.

Este factor es clave, en tanto a partir del análisis de cómo se visibiliza el problema de las drogas, podremos identificar como se teatralizó y los actores que se empiezan a disputar este problema.

Como hemos podido observar -y anticipar- en el punto anterior, el problema de las drogas comienza a ser más visible desde distintos espacios. No es un dato menor el poder comprender que la construcción social de un problema conlleva a que este pueda ser percibido por amplios grupos sociales como algo a resolver. Es así que un determinado problema social se convierte en un problema público cuando atraviesa la barrera de lo privado y distintos actores se disputan la responsabilidad. Es fundamental entonces, que en este proceso la sociedad pueda identificar y percibir un problema como tal.

La visibilización a la que hacemos referencia se puede observar porque distintas esferas de la sociedad problematizan el campo de lo que se denomina el 'problema de las drogas'; mientras que esa problematización, justamente, empieza a tener repercusiones que llegan al 'hombre de a pie'.

Entonces es central remarcar que, en primera instancia, durante la apertura democrática 'la droga' aparece desde los medios de comunicación como un problema al que se le demanda una gran atención, o en otras palabras comienza a estar en agenda. No nos interesa saber porque es la droga ilegal (o más bien "el flagelo", como se lo denomina en la época) y no fue el alcoholismo, por ejemplo; sino más bien nos interesa comprender como se instala y como se muestra a la sociedad este nuevo problema.

La instalación del tema en los medios de comunicación va en progresivo aumento desde 1983, teniendo un pico de espacio en los medios hacia 1986 y un comienzo de decadencia hacia 1987 (cuando el sida comienza a tener un espacio preponderante en los medios de comunicación masivos). Para graficar podemos decir que durante la transición hacia la democracia –en pleno gobierno de Bignone- aparecía como sección de la revista El Porteño, el primer número de Cerdos & Peces con una tapa polémica la cual tenía como título: ¿Legalizar la marihuana? Aunque se trataba de una revista underground, es interesante pensar que el debate acerca del consumo era un tema que algunos actores de la sociedad civil ya estaban pensando.



Por otra parte durante 1986 se encuentran, únicamente en el Diario Clarín, más de ciento veinte notas referidas a esta temática, y al mismo tiempo un gran desarrollo en los noticieros de la tv.

Es evidente entonces que el tema drogas empieza a tener un desarrollo que va en aumento en los medios de comunicación masivos, al mismo tiempo que va modificándose su eje de análisis. Según el estudio que realizan Verón y Kornblit (1989),

la droga es un tema que se pone de moda (pasa a tener una resonancia central en los medios de comunicación):

En la Argentina, a pesar de que no contamos aun con estadísticas confiables, no puede negarse una tendencia al aumento en el consumo de drogas, si bien esta tendencia no llega a platearse en términos de difusión para como para poder hablar de una moda a este respecto. En cambio, sí nos encontramos con que el tema está “de moda” en los medios de comunicación, a juzgar por la frecuencia con que es tratado en ellos, por lo menos en lo que respecta a los últimos meses de 1986. (Kornblit y Verón, 1989:49)

La pregunta que nos debemos hacer es que contenido se le da a esta moda que se instala, o en otras palabras, cuál es el tratamiento que se le da desde los medios masivos de comunicación y cómo llega ese mensaje a la sociedad en general. Como pudimos observar en el punto anterior, hay una forma de tratar el problema de las drogas desde los medios, que lo relacionan de forma directa con la criminalidad o al campo de los delitos. En este sentido Gabriel Kessler (2010) con respecto al delito durante los años alfonsinistas, nos plantea lo siguiente: “el delito comienza a ser tratado con los códigos de la clase media, como un nuevo problema público que perturba la convivencia” (p.120). Al mismo tiempo que observa lo mismo que veníamos planteando:

la droga es uno de los delitos que comienzan a tener agenda mediática en la época en tanto se vincula con el crimen y para ser más explícitos con la hipótesis de que la policía se involucra en este nuevo negocio. Al mismo tiempo nos advierte que “hay una hipótesis acerca de que a la presencia tradicional de la policía en el juego clandestino y la prostitución se sumó tempranamente el tráfico de droga (Kessler, 2010:122).

Más allá de los secretos a voces que Kessler enuncia como hipótesis, es interesante observar como al igual que los medios, la policía –aún con sus viejas prácticas– comienza a plantear el problema de la droga ya no como un problema de índole familiar o subversiva, sino más bien como un ‘delito callejero’⁸. Cuando decimos que la droga

⁸ Sobre esta reinterpretación de la ‘la droga’ y ‘la drogadicción’ como un nuevo delito no existe una bibliografía especializada que pueda dar cuenta de la profundidad de los cambios conceptuales y sus implicancias políticas.

se asocia al delito callejero (urbano), decimos principalmente que hay una percepción que en los medios de comunicación presenta a los consumidores, principalmente jóvenes, como ocasionadores de desmanes por estar bajo los efectos de alguna droga ilegalizada. Para afirmar lo que planteamos podemos poner un ejemplo concreto: durante los festejos por el campeonato mundial obtenido por la selección de fútbol en 1986, el Ministro del Interior (Alberto Troccoli) afirmaba al Diario Clarín que había más de 300 detenidos por desmanes, y asociaba a todos esos actos con jóvenes que habían consumido drogas⁹.

Sin embargo, la asociación droga = delito no es la única forma en que se instala el problema desde los medios de comunicación. Otra de las formas en que vemos aparecer el problema es la victimización de los consumidores. Al respecto cabe mencionar que una de las formas en que más se instala el ‘problema de las drogas’ es moralizando a la sociedad con imágenes de niños ‘jalando’ pegamentos, las cuales tuvieron un amplio desarrollo en noticieros y revistas de interés general. Estas noticias, no solo exponían ante las miradas progresistas de la época el legado de los años de dictadura (pobreza estructural, crisis económica), sino también que los niños eran vulnerables ante las sustancias que los dejaban ‘locos’. Estas imágenes están mucho más asociadas a la asociación droga = enfermo que también fueron patente en los medios de la época. La mirada a la que hacemos referencia es por lo general la que se visualizó en noticiosos o en los periódicos por fuera de la sección policiales. Por lo general en este tipo de noticias son entrevistados médicos, funcionarios públicos o personas con roles – y saberes- que legitiman su discurso. Para ejemplificar se puede observar la siguiente noticia que se publicó el viernes 2 de agosto de 1985 en el diario Clarín: *“Hay más de 3 mil estudiantes adictos en Lomas de Zamora.”* La nota periodística es nada más y nada menos que una entrevista al director del Hospital Gandulfo. El Doctor remarca que se observa un crecimiento importante en el número de consumidores de drogas ilegales y que los mismos atraviesan todas las clases sociales, aunque afecta principalmente a los jóvenes. El concepto de ‘enfermo’ es asociado al consumidor en varias partes de la entrevista, al mismo tiempo que remarca que *“todos los casos que ingresan al hospital son seguidos en las denominadas “unidades de fortalecimiento familiar”, porque el entorno del drogadicto también está enfermo.”* (Clarín, 2 de agosto de 1985)

⁹ Ver en el Diario Clarín del 8 de julio de 1986 (p. 11).

Lo que acabamos de exponer nos permite deducir que desde los medios de comunicación de la época -los cuales al igual que hoy, funcionan como la vitrina donde se ponen en agenda distintos temas, lo cual influye directamente en cómo serán tratados los problemas- se trató a las drogas ilegales como un verdadero problema, el cual si bien tiene distintas aristas a resolver, al implicar desconocimiento causa un efecto de preocupación importante en la sociedad. Por lo que dijimos en este apartado y en anterior queda claro que la droga, en tanto problema, implica una lucha contra el crimen organizado (los traficantes), y al mismo tiempo una enfermedad: algo a curar y evitar su propagación, es decir prevenir. Si el drogadicto es pensado como un enfermo esto implica que está dispuesto a hacer cualquier acción para conseguir la droga, o estando bajo el efecto de las mismas puede ‘bardiarse’ (alterar el orden social, robar, matar o lastimarse). Es decir que la enfermedad del consumidor lo convierte en un potencial desestabilizador del orden, en algo peligroso, en un posible criminal.

Pero que el drogadicto sea pensado como enfermo durante la época que estamos analizando, nos habla también de cómo el discurso médico tendrá un poder de definición y de elaboración de respuestas para combatir el problema. Este discurso médico, que además se ramifica en la psiquiatría y la psicología, tendrá un peso importante a la hora de la definición, armado y posicionamiento de las políticas públicas con respecto al problema de las drogas.

Esta línea que acabamos de expresar se verifica también en el arte, o para ser más específicos en el cine. El 5 de junio de 1986 se estrenó la película *Sobredosis* (dirigida por Fernando Ayala y con guion de Oscar Viale). Tal vez un tanto opacada por el mundial de fútbol de 1986, la película no es de las más recordadas de la década del ochenta, sin embargo pone de manifiesto una preocupación latente de la sociedad de aquellos años: la droga y su poder destructivo de las normas y valores. El film trabaja sobre los sentidos comunes, los nuevos peligros post-dictadura y los sujetos que son posibles víctimas del flagelo de la drogadicción: los jóvenes. Al mismo tiempo replantea –o más bien advierte- como la crisis del modelo occidental de familia hace maquina con la “desviación” de los jóvenes. Una desviación que no implica una fuga de los problemas familiares, sino que migran hacia una línea de muerte.

El film es pedagógico y moralista: es pedagógico porque advierte que la droga está cerca de todos, circula: es un flujo que penetra y atraviesa diversos ámbitos (el fondo de

un bar o el botiquín familiar). Y moralista porque presenta una sola faceta del consumo que implica una concepción destructiva -y por ende mala- del uso de drogas. En este sentido la droga es una fatalidad que toma a quienes tienen problemas y no saben enfrentarlos o no pueden superar diversas situaciones familiares: una separación, las ausencias, el peso de los valores sociales que se le imponen al hombre en el seno de una sociedad patriarcal. En este sentido la película reproduce al máximo un ‘speech’ propio de la época en que es filmada: “*padre ausente + madre sobreprotectora = hijo adicto*” (Touzé, entrevista personal).

Por otra parte la película vislumbra el desconocimiento de la familia ante un problema de consumo problemático. Lo interesante es que no aparecen representados actores sociales que puedan orientar, contener o apoyar al joven o a su familia. El Estado, la escuela, los clubes, el trabajo, los amigos, el hospital, la novia; no están o se ven desbordados. De ahí que el protagonista se vea arrastrado a lo único que lo deslumbra: el amor y el exceso, la soledad del mar y el vacío de la aguja. Un escape romántico al desierto que desfonda la arena y hunde al protagonista en la sobredosis.

Sobredosis nos deja un mensaje claro: el pibe es una víctima. No hay criminalidad, no podemos decir que el pibe es “malo”, en definitiva nos da lástima. Él y los otros adictos no son delincuentes, subversivos o narcos; están enfermos, solos y perdidos en un camino que no tiene otro final más que la muerte.

Dos años antes del estreno de *Sobredosis*, o para ser más exactos en 1984, se produjo el estreno de *Atrapadas*, otra película que abordó e intentó problematizar distintos planos del problema de las drogas. Con guion y dirección de Aníbal Di Salvo y protagonizada por Leonor Benedetto, Betiana Blum y Camila Perissé, la película transcurre en una penitenciaría de mujeres y aborda las relaciones de convivencia y complicidad entre: la policía corrupta, el narcotráfico y la prostitución y una mafia de internas que intenta introducir drogas al penal.

Más allá de la calidad del film, es interesante observar cómo, para 1984, el cine ya planteaba la hipótesis de la complicidad policial en el ‘crimen de la droga’. Al mismo tiempo vemos que, al igual que en *Sobredosis*, los caminos del consumo llevan a los protagonistas a la mala vida, a terminar padeciendo situaciones indeseadas o, en muchos casos, a la muerte.

d) *El advenimiento de la democracia y los debates legislativos. El Estado de derecho y la Justicia.*

En 1985 Alfonsín daba un discurso en la Universidad de Buenos Aires, en el cual explicaba el gobierno que se había iniciado de la siguiente forma: *‘es un proceso de cambio que va desde la descomposición de un sistema de dominación impuesta por el miedo y el terror hasta el ordenamiento de la democracia como régimen político y como estilo de vida’*. Al repasar estas breves líneas, queda más que claro que uno de los objetivos principales que se plantea el gobierno de Alfonsín es la instalación de un Estado de Derecho perdurable, lo cual sería la piedra angular de una verdadera democracia.

Los oscuros años que significaron ‘el proceso’ llegaron a su fin 1983. Rozitchner plantea que la democracia que se inaugura en 1983 nace aterrorizada¹⁰. Tal vez allí podamos encontrar la clave para comprender el periodo. En especial la necesidad del gobierno radical por mostrarse como la antítesis de lo que significó la dictadura. En este sentido resultó fundamental que el Alfonsinismo inaugure la democracia mostrando una faceta republicana y liberal: un gobierno que tiene que restaurar, purgar y crear instituciones y al mismo tiempo restituir derechos al conjunto de la ciudadanía. En el plano de los derechos Gargarella (2010) observa cómo, durante la primera parte del gobierno de Alfonsín (hasta el año ‘86, cuando comienzan a perfilarse las mayores desafíos económicos y políticos del régimen y se produce el ‘giro conservador’), hay un avance del gobierno en el plano de los derechos individuales. Este avance se verifica en varias leyes y decretos.

Si vamos al tema que nos compete, vemos como la lógica de los derechos individuales atraviesa claramente el ‘problema’ (o flagelo) de las drogas ilegales’. Así lo observa Valeria Manzano (2017) al analizar los debates legislativos en la materia durante los años ochenta¹¹, en los cuales se vislumbra como los mismos se guían durante la primavera democrática en clave de pensar a los usuarios de drogas como sujetos de derechos (en este sentido se propone hasta la legalización de algunas sustancias y la

¹⁰ Para más información ver: Rozitchner L. (2011) *Acerca de la derrota y los vencidos*. Buenos Aires: Quadrata.

¹¹ Para más información ver: Manzano, V. (2017). *Drogas y política en la argentina de los ochenta*. Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político, Volumen 11, N° 2. Páginas 313-338.

despenalización del consumo personal), o en muchos casos en pensarlos como sujetos con derechos vulnerados (en especial como víctimas del vaciamiento que se produjo en la dictadura).

Sin embargo la autora vislumbra algo central, en esos primeros años hay una postura – transversal a todos los partidos políticos- que en muchos casos se traducen en varios proyectos de despenalización del consumo de drogas ilegalizadas. Es menester tener presente que varios de estos proyectos fueron apoyados por la CONAD, institución creada por el alfonsinismo para dar respuesta al problema de las drogas ilegalizadas. Si bien con el giro conservador a partir de 1986, comenzaron a ser cada vez más frecuentes las voces que propongan fórmulas más prohibitivas y coercitivas, el clima de los primeros años se verifica hasta en los fallos de la Corte Suprema de Justicia. El fallo que marcó a fuego la época fue el conocido Fallo Bazterrica¹², el cual determinó la inconstitucional de la Ley 20.771, en tanto contradecía el Artículo 19 de la Constitución Nacional. El fallo se amparaba en uno de los artículos de esencia estrictamente liberal de la Constitución. Sin embargo ¿hasta qué punto este fallo tuvo una influencia decisiva en la revisión de prácticas sociales? O dicho de otro modo: ¿tuvo una influencia real en las sentencias de tribunales inferiores? ¿Modificó el modus operandi de las prácticas policiales? Estas son preguntas que escapan a nuestra investigación, sin perjuicio de ello, por lo que hemos analizado en los puntos anteriores, podemos aventurar que la respuesta es no. Más allá de ello, sin embargo, la importancia del fallo fue clave en tanto es la máxima expresión de un clima de época que llega a su apogeo. Al mismo tiempo abrió el debate de la despenalización que continua hasta nuestros días, que en 1989 finalizó con la sanción de la actual Ley 23.737, que sin embargo es bastante punitiva.

e) Las iglesias evangelista: disputas por los tratamientos para consumidores.

El peso del cristianismo en nuestro país es importante, y lo ha sido a lo largo de nuestra historia. En cuanto al problema de las drogas ilegalizadas tanto la iglesia católica, como así también la iglesia evangelista, van a tomar posturas importantes para la época, logrando fundar instituciones y tener articulación con el Estado.

¹² Bazterrica fue guitarrista de la banda de rock ‘Los Abuelos de la Nada’. En 1981 fue juzgado por poseer 3,6 gramos de marihuana y menos de 1 gramo de cocaína. El fallo de la Corte Suprema de Justicia del 29 de Agosto de 1986 decreto su absolución y sostuvo que era ilegal la penalización por el hecho de tener estupefacientes para uso personal, en tanto contradecía el Artículo 19 de la Constitución Nacional. Este fue el primer fallo que sentó jurisprudencia sobre la ‘tenencia personal’.

La iglesia evangelista, desde los años setenta, pero con mayor preeminencia a partir de los ochenta, ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a ocupar lugares claves en áreas que, hasta entonces eran de poco interés para otras iglesias: las adicciones y las cárceles. Es por esta razón que durante el retorno a la democracia nos encontramos con que la iglesia evangélica tiene un proyección de dispositivos que la llevara a disputar los tratamientos de recuperación con otras instituciones de la sociedad civil, ya sean católicas (que intentan seguir sus pasos), laicas; como así también a instituciones del Estado.

En este sentido Algranti y Mosqueira (2018) afirman que desde la década del setenta se asiste a un proceso de ‘espiritualización terapéutica de la conducta adictiva’, la cual tiene distintas etapas. La primera es la que se inicia en 1973 con creación del Grupo Andrés, fundado por el Pastor Carlos Novelli, que se convertiría en 1982 en el ‘Programa Andrés’, el primer centro que funcionó con el modelo de Comunidad Terapéutica en nuestro país. Esta institución logró articular con la CONAD y llegó a tener vínculos con la embajada norteamericana y con el Programa Uomo. No es menor la importancia del Programa Andrés, no solo por ser pionera en el modelo de Comunidad Terapéutica, que fue importante en los años ochenta, sino más bien porque ese fue el modelo de tratamiento que, como veremos más adelante, fomentó la CONAD.

Es decir que el evangelismo impulsó una novedad en los tratamientos que luego sería la piedra angular de los dispositivos que fomentó –y financió- el Estado.

Pero esa no fue la única forma en que el evangelismo actuó. Siguiendo a los autores citados:

El segundo impulso evangélico de “espiritualización terapéutica” de la conducta adictiva, se inicia con el regreso democrático y coincide con los procesos de renovación, pentecostalización y apertura cultural que estaban desplegándose en el campo evangélico. Esta reconfiguración incluye la emergencia de líderes carismáticos con estilos propios, formas de evangelización innovadoras, nuevos énfasis teológicos y flexibles estructuras institucionales (Algranti y Mosqueira, 2018:7)

Así el evangelismo se presentó con tendencias innovadoras que buscaban transformar la vida de los consumidores desde lógicas novedosas.

Resumiendo: hasta aquí hemos visto el telón de fondo en el que surgirá la CONAD como institución del Estado en 1985. En cierto punto la creación de la CONAD forma parte del campo de debate por el problema de las drogas ilegalizadas durante el alfonsinismo. Justamente el alfonsinismo intentará instalar este problema como un problema de salud.

En el próximo capítulo analizaremos en profundidad como esta nueva agencia del estatal significó por un lado la responsabilidad del Estado en cuanto el problema de las drogas y por otra parte, como la burocracia –el alma- de la CONAD, tuvo posturas que fueron en línea con las ideas progresistas de los primeros años de la apertura democrática. En este sentido fue precursora de políticas públicas que fueron en sintonía con el respeto de los consumidores y con una concepción que rompió de lleno con el modelo represivo que primaba en el los años precedentes.

Por lo que expusimos hasta aquí, estamos en condiciones de afirmar que lo que denominamos el ‘problema público’ de la droga tiene modificaciones que lo afectan en tanto es comprendido, percibido y explicado por el conjunto de la sociedad argentina de los años de la apertura democrática. Es decir que su estructura es particular durante esa época. Un problema, que si bien tiene un arrastre histórico, nos parece preciso denominarlo ‘nuevo’ en tanto muta. En este sentido los factores que fuimos describiendo son las afecciones que llevan a que el problema de las drogas entre en agenda.

SEGUNDA PARTE

La CONAD: burocracia y políticas públicas

Fuego/Nuestro/Suero/

Dueño/ nuestro/

estamos enfermos

Virus

En el capítulo anterior explicamos el devenir del problema de las drogas ilegalizadas en nuestro país durante el siglo XX. También pudimos contextualizar cómo, a partir de la apertura democrática, hay un abanico de instituciones y actores sociales que repiensen el mencionado problema y encarnan diversas formas de abordarlo o resolverlo. Es en ese contexto que se crea la CONAD, siendo la primera respuesta que atina el Estado durante el gobierno de Alfonsín, con una clara postura que tiende a encarar el problema de las drogas ilegalizadas enmarcándolo en el campo de la salud.

En este capítulo analizaremos como se organizó esta agencia estatal, el rol que tuvo en tanto promotora de políticas públicas, como así también el poder que tuvo en cuanto a su capacidad de influir en la forma que se instaló este problema público a lo largo del alfonsinismo. Es pertinente remarcar que esta institución funcionó durante cuatro años (1985 -1989), en los cuales el alfonsinismo vira desde una política que promueve y amplia derechos (principalmente los derechos individuales): el periodo 1983-1986; hasta los años del giro conservador: 1987 al 1989 en donde el régimen y el discurso público agota el incipiente liberalismo que lo caracterizó en los primeros años, por lo que se observa un mayor cuestionamiento a las libertades individuales¹³.

Como veremos a lo largo del capítulo, la CONAD mantuvo una línea de coherencia en cuanto a sus políticas a lo largo de la época, en tanto las mismas estuvieron enmarcadas en el plano de la salud, con una importante orientación en la prevención. Al mismo tiempo que sostuvo una postura progresista la cual implicó una fuerte crítica a las políticas represivas y estigmatizantes hacia los consumidores. Parece raro que no digamos nada acerca del combate al narcotráfico, si bien aparece como uno de los ejes

¹³ Para profundizar sobre el tránsito de una postura liberal a una postura más conservadora en el plano de la ciudadanía ver: Gargarella, R (2010). Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín. En Gargarella, R., Murillo, M.V., Pecheny, M. (Comps.), *Discutir Alfonsín* (pp. 22-40). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

que plantea el nombre de la institución. Sin embargo esta ‘lucha’ fue reservada a las fuerzas de seguridad y, en un plano real, no se le prestó mucha atención desde las tareas que se desarrollaron desde la institución.

En gran parte la coherencia ‘ideológica’ de la que hablamos se debió a la estructura burocrática de la CONAD y al funcionamiento que adoptó en la praxis. Es preciso recordar que si bien a partir de abril de 1988 se convierte en la Comisión Nacional Coordinadora para el Control del Narcotráfico y abuso de Drogas (CONCONAD), porque pasa a depender directamente del Presidente de la Nación, no afectó en casi nada a su funcionamiento: no modificó su burocracia, no cambiaron sus líneas de acción, no se modificaron sus programas y políticas; el único cambio real fue que se logró una mayor agilidad a la hora de conseguir ‘firmas’ para la aprobación de gastos o implementación de políticas. Es decir que el cambio de CONAD a CONCONAD implicó -en la práctica- una mayor autonomía institucional sin modificar el modus operandi de la agencia. Es por este motivo que el análisis que hacemos a continuación interpreta el periodo 1985-1989 sin remarcar las rupturas institucionales, que prácticamente no fueron tales, sino como explicamos una simple agilización de las tareas emprendidas por la agencia estatal.

A continuación exploraremos como se conformó la burocracia de la CONAD (luego CONCONAD), es decir que analizaremos de qué formas se organizó, como así también las líneas teóricas y saberes en los que se enmarca, lo cual nos ayudara a comprender las imputaciones causales que hacen sobre el problema de las drogas ilegalizadas.

La burocracia de la CONAD

Cuando hablamos de burocracia nos referimos a un tipo de organización particular, la cual es propia de los Estados modernos y del desarrollo de las instituciones capitalistas. Tiene un conjunto de características específicas que la definen, entre las cuales remarcamos: la determinación de reglas, jerarquía de la autoridad, impersonalidad, máxima división del trabajo, profesionalización y racionalidad de los funcionarios. Siguiendo a Weber: “La burocratización implica en particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas.”(p.50) Es decir que la burocracia tiende a desarrollar la máxima eficiencia para el logro de objetivos concretos. En este sentido toda burocracia es racional. Sin embargo que sea racional no implica que sea un

modelo que en la práctica funcione como una máquina. En la praxis, hay zonas grises donde ciertas funciones se desdibujan, donde ciertos roles ceden y la estructura se amolda a las condiciones del ambiente en el que opera.

Como ya expusimos la CONAD constituyó una agencia estatal creada por un Decreto presidencial, el cual la ordenó bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. Además, al tener el rango de ‘comisión interministerial’ prevaleció en ella cierta ambivalencia. En principio cabe remarcar que su estructura burocrática no fue similar a la de otras agencias estatales. Si observamos el Decreto 1383/1985, nos damos cuenta que es un tanto vago en las definiciones de la estructura, en tanto deja zonas grises que determinaron en gran parte el poder de acción de dicha comisión. En este sentido el Artículo 3° expone que “la Comisión Nacional será presidida por el señor Ministro de Salud y Acción Social de la Nación; tendrá un Vicepresidente Ejecutivo con rango no inferior a Subsecretario y estará integrada por los siguientes señores Subsecretarios” (Boletín Oficial de la República Argentina, miércoles 31 de julio de 1985) de los cuales da una larga lista de distintas subsecretarías que integran distintos Ministerios (Salud y Acción Social, Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Defensa). Si seguimos con la lectura, observamos que en el Artículo 6° nos encontramos con que “La Comisión Nacional será asistida por un Comité Técnico y un Comité Asesor, los que serán presididos por el señor Vicepresidente Ejecutivo de la Comisión Nacional, pudiendo sesionar juntos o separados.” (Boletín Oficial de la República Argentina, miércoles 31 de julio de 1985). Los comités tenían una diferencia importante en su orientación: mientras el primero estaba constituido por equipos técnicos, el segundo estuvo constituido por “personas o instituciones no gubernamentales con reconocida dedicación en la materia” (Boletín Oficial de la República Argentina, miércoles 31 de julio de 1985). Al mismo tiempo es de vital importancia comprender que estos Comités fueron -en la práctica- el motor de la CONAD, en tanto la burocracia que formó parte cotidianamente de la Comisión Nacional, trabajó en equipos técnicos dependientes de dichos comités.

Nos interesa que el lector advierta que la dualidad de los comités también nos muestra algo más que una mera división de tareas o la comprensión de distintos actores. En sí misma la división entre ‘ámbito estatal’ y ‘sociedad civil’ es una demostración cabal de la lógica que adoptó el gobierno de Alfonsín a la hora de pensar la democracia que se

inauguraba: la sociedad civil también era parte de la formulación y desarrollo de las políticas públicas (en algunas materias), es decir que tenía espacio para la ‘participación’¹⁴.

En este sentido, y más allá del clima democratizador que primaba en la época, la lógica de integrar a instituciones y actores de la sociedad civil tenía un correlato en la dinámica que Reagan imponía en la ‘Guerra contra las Drogas’, la cual le asignaba un lugar destacado a las primeras damas en la creación de instituciones civiles que se dedican a la prevención y recuperación de los consumidores¹⁵. En nuestro país la hermana de Alfonsín, Silvia Alfonsín (debido a que la esposa del presidente padecía una enfermedad neurológica) fue una de las fundadoras de la Fundación Convivir, que fuera una de las instituciones que más articuló con la CONAD. Aunque cabe decir que también hubo articulación con otras instituciones de la sociedad civil, en especial con aquellas que practicaron el modelo de Comunidad Terapéutica, las cuales –en su mayoría- estaban asociadas a credos con arraigo importante en el país: el Programa Andrés (el cual fue creado en la década del 70 y para los 80 estaba vinculado a la iglesia evangelista) o Viaje de Vuelta (creado en 1984 y vinculado a la iglesia católica).

Por otra parte es importante remarcar que ambos comités a los que hicimos referencia tuvieron funciones similares, lo cual queda explícito en el Artículo 7:

- a) Asesorar a la Comisión Nacional sobre programas de prevención y educación para protección de la comunidad sobre uso indebido de drogas efectuando su seguimiento y control.
- b) Asesorar a la Comisión Nacional sobre programas asistenciales para el tratamiento específico de rehabilitación familiar y la reubicación laboral de los adictos efectuando su seguimiento y control.

¹⁴ Para pensar esta participación de la sociedad civil en el plano político podemos remarcar espacios como fueron el “Congreso Pedagógico” (1984), el cuál convocaba *“a todos los sectores de la Nación Argentina: al conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas a repensar la educación en una democracia recuperada y plural”*.

Otro espacio que fue integrado explícitamente por personas representativas de la sociedad civil fue la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (Conadep), la cual tuvo el rol de investigar las violaciones a los Derechos Humanos que se llevaron a cabo durante la última dictadura cívico militar en nuestro país.

¹⁵ En el caso de los EE.UU. Nancy Reagan es recordada por la campaña ‘Just Say No’ (simplemente di que no), que intentó concientizar a la población estadounidense acerca del peligro que implicaba el uso recreativo de drogas ilegalizadas.

c) Asesorar a la Comisión Nacional en la adopción de planes, políticas y programas de acción en materia de prevención y represión del narcotráfico. (Boletín Oficial de la República Argentina, miércoles 31 de julio de 1985).

Si prestamos atención a las funciones que se le otorgan a los comités, nos damos cuenta que simplemente se les asignó un rol de ‘asesoramiento’. Por lo tanto sus funciones implicaban -en los papeles- un rol secundario (no vinculante) frente a las decisiones políticas que se tomaban de forma multilateral. Para que quede claro: los equipos técnicos debían ‘proponer’ políticas y desde ‘arriba’ se daba –o no- el *ok* para su desarrollo o implementación.

Por lo que venimos explicando es menester que recordemos que el simple hecho de ser una ‘comisión’ le imponía límites al funcionamiento: más allá de haberse creado en el ámbito del –por entonces- Ministerio de Salud y Acción Social, al tener rango de ‘interministerial’ la CONAD parecía no tener ‘vía libre’, sobre todo desde el plano material, para implementar políticas. A la vez que, como ya remarcamos, el rango de ‘comisión interministerial’ privó a los comités -y sus respectivos equipos técnicos- de cierto margen de autonomía a la hora de aplicar políticas públicas y también, no menos importante, manejar una caja propia. Si bien no pudimos determinar las partidas presupuestarias que se le asignaron a la CONAD (ni tampoco cuando paso a ser CONCONAD), los datos que pudimos conseguir nos llevan a la deducción de que el presupuesto fue bajo: esto deriva de la necesidad constante de articular con instituciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales (como la ONU) u otros estados. Aunque debemos decir también, que la austeridad económica para esta Comisión Nacional ya había sido anunciada en el decreto que le asignó su creación: “el cumplimiento de los importantes objetivos en la materia debe lograrse en el marco de la restricción de recursos que impone la política de contención del gasto público vigente” (Boletín Oficial de la República Argentina, miércoles 31 de julio de 1985).

Sin embargo debemos tener en cuenta que si bien no tuvo vía libre, en especial en el plano económico, debido a su organización ‘real’ logró mantener un espacio de decisión y de elaboración de políticas (e implementación) bastante independiente. Tal vez el hecho de estar relegada a ser una agencia de carácter poco importante, o más bien que atendía un problema que si bien comienza a ser visible en la época, no es del orden de lo

urgente (comparado con otros problemas a los que debió hacer frente el alfonsinismo), fue un factor que ayudó a que la burocracia de la CONAD pueda conquistar una relativa autonomía. En otros términos podríamos decir que esta institución hizo de la limitación presupuestaria y de control directo una fortaleza. En gran parte esa fortaleza se debió – también- a un clima político de *dejar hacer*, que fue propio de los primeros años de la apertura democrática, el cual se tradujo en posibilidades concretas de ensayar políticas para los expertos que formaron parte de esta institución:

Nosotros en la CONAD hacíamos lo que teníamos ganas, porque estábamos ignorados a la vez. Nosotros cada vez que teníamos que viajar debíamos pedirle plata a la ‘cuenta ministro’. Es decir el ministro de su cuenta de gastos sacaba gaita y nos daba a nosotros para ir a Salta, Jujuy o donde tengamos que ir. Teníamos que justificarlo y juntar, en caso de viajar al exterior, veintisiete firmas. (Calabrese, entrevista personal)

El testimonio es más que claro a la hora de explicar lo que queremos que los lectores comprendan: que si bien existieron límites económicos y burocráticos que impusieron trabas en su acción y desenvolvimiento, primó una ‘libertad política’ que hizo mucho más fácil el trabajo y derivó en un *laissez faire* en el ámbito de idear y aplicar políticas públicas.

La relativa autonomía a la que nos referimos se concretó en primera instancia porque la CONAD se organizó en la práctica como una burocracia que contó con pocos miembros, los cuales -en su mayoría- provenían de los mismos espacios de formación o trabajo, o compartieron una perspectiva común hacia el problema de las drogas.

En principio debemos explicar que la estructura “real” de la CONAD (es decir la que se aplicó en la práctica) contó con el Vicepresidente Ejecutivo, que en la praxis era de quien dependían la mayoría de las decisiones (debido a que el Ministro de Salud y Acción Social derivaba esta función) y dos coordinadores generales: uno por el Comité Técnico y el otro por el Comité Asesor. Al mismo tiempo que se organizaron sub-comisiones que trabajaron en temas específicos, estas fueron:

-Prevención y asistencia.

-Fiscalización Sanitaria e Investigación Bioquímica.

-Legislación.

-Asuntos Internacionales.

-Seguridad y Control.

-Empresas del Estado.

-Área Provincias.

A su vez estas sub-comisiones, subdivididas en grupos de trabajo específicos, se dedicaron a la elaboración de planes, programas y proyectos para ser aplicados a las diferentes áreas. A lo largo de su ‘corta vida’ la CONAD contó con dos subsecretarios que desempeñaron la tarea de Vicepresidente Ejecutivo: Malamud Goti (durante el año 1885), Bertoncello (entre el año 1986 y 1988).

A partir del 1988, con el cambio de CONAD a CONCONAD, se produce una modificación que deja al descubierto la verdadera organización (o más bien las funciones) de la Comisión: la CONCONAD pasa a estar conformada por dos Comisiones: “Comisión del Control del Narcotráfico y Legislación, y Comisión de Prevención, Asistencia e Investigación. La presidencia de la primera es ejercida por el señor Ministro del Interior y la segunda por el Dr. Enrique De Vedia en calidad de Secretario de Estado (CONCONAD, 1989: 2). Es decir que a partir de 1988 se institucionaliza que la lucha contra el narcotráfico iba por una parte (y hasta se resolvía en otras instancias: el Ministerio del Interior), que nada tenían que ver con lo que hacia la burocracia de expertos que trabajaban en la CONAD. Es también a partir de 1988 que la Comisión deja de estar en la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social para pasar a depender directamente de Presidencia de la Nación. En este sentido si bien no hubo cambios en la burocracia en tanto los equipos técnicos continuaron organizados como sub-comisiones (los cuales siguieron teniendo los mismos nombres y miembros), el cambio más relevante fue que en cuanto a la cadena jerárquica lo que anteriormente era el Vicepresidente Ejecutivo pasó a ser el Presidente de la Comisión y tuvo un rol de mayor presencia y ejecución. Por otra parte al depender directamente de Presidencia de la Nación se agilizaron las partidas presupuestarias, la aprobación de procedimientos, políticas o planes, los cuales antes necesitaban el visto bueno de varios ministerios.

Si entre CONAD y CONCONAD existieron más continuidades que cambios se debió a que para el año 1988, cuando se produce el cambio, ya se encuentra muy cerca el final del mandato presidencial y no existía la posibilidad de reelección. Pero además la burocracia de la CONAD tenía un funcionamiento que, en ese contexto, no requería grandes modificaciones en tanto tenía líneas bien claras de acción y llevaba a cabo el trabajo a partir de planes concretos. Es decir que para 1988 la burocracia estaba consolidada y conocía su trabajo, lo cual se debió en gran parte al armado que se había hecho en los primeros años de funcionamiento (1985-1986).

Como dijimos, durante los primeros años de la CONAD fue necesario armar y consolidar una burocracia de expertos. En este sentido quien, desde su cargo de Coordinador General llevó a cabo la cuestión más técnica, es decir que fue el que ‘consiguió’ los profesionales para armar los equipos técnicos y, además, enmarcó a la CONAD en una línea de acción específica, fue Alberto Calabrese, quien hasta entonces era un outsider del mundo de la política pública (tampoco formaba parte de la UCR) y terminó teniendo un rol importante dentro de la Comisión por haber asesorado a Malamud Goti (quien había sido el artífice de que exista la CONAD). En gran parte ese armado -en el que Calabrese contó con mucha libertad a la hora de efectuarlo- se debió a que el ‘problema de las drogas’ era algo desconocido para muchos profesionales. Es por este motivo que muchos de los que formaron parte de la CONAD provenían de distintas organizaciones de la sociedad civil, y por lo general, ya tenían alguna trayectoria en el campo. Por lo tanto tenían una ventaja: contaban con una serie de saberes que les permitían verse como especialistas.

La sociedad civil detrás del Estado: el FAT y la Cátedra de Toxicología de la UBA

Alberto Calabrese, quien hizo la carrera de sociología en la UBA y se desempeñaba como director del Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT), ocupó el puesto de ‘Coordinador General’ de la CONAD hasta el año 1988. Desde ese rol intentó darle forma al aspecto político y ejecutivo que implementó dicha Comisión. Calabrese contaba con la ventaja de tener una formación con práctica directa en el tratamiento de consumidores e investigación sobre las drogas que ya, para la época, contaba con un amplio bagaje. En gran parte la trayectoria se debió a que desde su niñez estuvo influido por el trabajo de su padre, el Dr. Alberto I. Calabrese, quien fue uno de los pioneros en el país en investigar e intentar dar respuestas al problema de las drogas: se desarrollo

como docente e investigador en la Cátedra de Toxicología de la Universidad de Buenos Aires, la cual fue, como señalamos arriba, la primera del país y una de las primeras del planeta. Al mismo tiempo que también participó de la Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos (CONATON) -agencia que antecedió a la CONAD- y fundó el Fondo de Ayuda Toxicológica. En realidad el FAT nace como un servicio asistencial de la Cátedra de Toxicología, y se dedicó desde el primer momento a la tarea de la investigación en prevención y a brindar tratamientos para consumidores, siendo la institución pionera en Argentina¹⁶. En palabras de Alberto Calabrese (hijo):

Cuando mi padre funda el FAT, el armado se hace en mi casa. Estas cosas las viví, como cuando el hijo del mecánico ve que el papá desarma un motor. Hay cosas que las vas aprendiendo por estar ahí, nos pasa a todos. Hay cosas que se maman. (Calabrese, entrevista personal)

Fue así que luego de terminar su carrera de sociología continuó vinculado al FAT, hasta llegar a ser el director en 1980 (puesto que ocupa hasta la actualidad).

Es desde el FAT de donde se nutre, en gran parte, la burocracia que se incorpora a los equipos técnicos de la CONAD. Calabrese nos recordó que había llevado muchos de los profesionales que trabajaban en la institución para armar equipos técnicos en la CONAD (“yo vacié el FAT”¹⁷). Y para convalidar su afirmación es interesante leer el testimonio de Graciela Touzé:

Yo formaba parte del equipo de FAT, que lideraba Alberto Calabrese, esto en carácter voluntario digamos. Era una actividad voluntaria y me desempeñaba hacía varios años como trabajadora social en un hospital nacional, el único que sigue siendo nacional, que es el Posadas; ósea que dependía del Ministerio de Salud de la Nación. Entonces como Alberto estaba en la CONAD con un cargo, era como un segundo, no recuerdo como era el cargo, estaba el coordinador y había dos segundos: uno era Alberto (Calabrese) y el otro, otra persona que ahora no recuerdo. El tema, como, bueno la CONAD vos sabes que fue una Comisión interministerial y la presidencia de la Comisión la tenía el Ministerio de

¹⁶ Para mayor información sobre el surgimiento y desarrollo de las instituciones mencionadas ver: Levín, L. Pastores, Psicólogos y Psiquiatras

¹⁷ ídem

Salud. Entonces como yo trabajaba en un hospital nacional que dependía del Ministerio, me pidieron en la Comisión y yo fui pedida a comisión desde la CONAD. (Entrevista personal)

Al igual que Touzé, muchos de los profesionales que arriban a la CONAD se habían formado como recursos humanos en instituciones que en su mayoría dependían de la Cátedra de Toxicología como el Centro de Prevención de Toxicomanías (CEPRETOX) y el Centro Nacional de Información y Asistencia Toxicológica (CENIATOX). En su mayoría eran jóvenes, los cuáles se habían integrado a las funciones de la Cátedra en tiempos de dictadura. En la misma época que ‘los chupaderos’ se devoraban a miles de personas mostrándonos la cara más terrible del poder de la maquinaria estatal (y la perversidad humana que le hace ‘tracción a sangre’); la Cátedra de Toxicología funcionó como una burbuja que se abstraía de lo que sucedía. En si misma fue una especie de refugio: “amén del momento histórico-político del país donde, al amparo de lo que era Calabrese (padre) en esa cátedra, había un equipo de profesionales muy jóvenes, todos de distinta formación. Entonces era un espacio de cierta libertad en un momento muy difícil” (Touzé, entrevista personal).

Saberes y funcionamiento de la burocracia de la CONAD - CONCONAD

El hecho de que gran parte de los profesionales provengan de la misma institución implicó que tengan una forma de comprender -o pensar- el problema de la droga de una perspectiva particular. Al mismo tiempo que el número de personas que integraron los equipos técnicos de la CONAD (luego de 1988 CONCONAD) fue poco numeroso, lo que determinó un pensamiento bastante homogéneo.

A *grosso modo* las líneas de acción y pensamiento que mantuvo la CONAD se pueden enmarcar en lo que podríamos denominar un discurso ‘progresista’, en tanto tendieron a no estigmatizar a los consumidores como ‘delincuentes’, apoyaron los debates legislativos que apuntaban a la despenalización del consumo¹⁸ (es decir que optaban por un marco normativo el cuál era no prohibitivo y más bien garantista):

¹⁸ Como ya expusimos en el capítulo 1, los debates legislativos que se dieron en torno al ‘problema de las drogas’ durante los años de Alfonsín (1983-1989), se corresponden con que dicho problema se pone en ‘agenda’. Para más información sobre la periodización y características de los debates ver: Manzano, V. (2017). *Drogas y política en la argentina de los ochenta*. Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político, Volumen 11, N° 2. Páginas 313-338.

El intento de cambio normativo por todo que fue digamos la orientación desde la CONAD hacia el poder legislativo en clave de el debate por una modificación o un nuevo proyecto de ley de drogas. Finalmente se perdió eso, porque lo que se aprobó fue la ley actual de 1989. En realidad ahí lo que se dio fue la discusión -y en parte hoy seguimos con eso- en torno a la tenencia para consumo personal. Desde la CONAD claramente había un apoyo a los proyectos de ley que planteaban la despenalización de la tenencia. (Touzé, entrevista personal)

Al mismo tiempo adoptaron posturas que comprendieron el fenómeno de la drogadicción como un problema social que incluye distintos factores (sociales, culturales, educativos, económicos, ambientales), los cuales no se reducen –únicamente- a la oferta y la demanda de sustancias.

Estas posturas, que tenían que ver con las imputaciones causales que atribuían los expertos de la CONAD al fenómeno de la drogadicción, pero también a toda una forma de comprender como debía atenderse ese problema público, en tanto agencia del Estado que tiene la responsabilidad política de resolverlo; después se tradujeron en el ideario de ciertas políticas públicas. Como nos contó Alberto Calabrese:

Yo intenté en todo momento que fueran cercanas a lo que yo te estoy comentando, osea: no discriminar; hacer un sistema preventivo que estaba basado en el Modelo Ético-Social, que esta entidad [se refiere a FAT] lo propugno en el año '75 y es único modelo argentino. (Entrevista personal)

El ‘modelo ético-social’ al que hace referencia es un modelo preventivo que él mismo creó y fue premiado por la Unesco. En líneas generales este modelo se diferencia de otros tipos de modelos preventivos (Modelo Ético-Jurídico, Modelo Médico-Sanitario, Modelo Psico-Social, Modelo Socio-Cultural) en tanto

Interviene en el campo de la prevención a partir de una triada compuesta por sustancia-persona-contexto; como principio destaca el hecho de que los seres humanos tengan un proyecto de vida. Tiene en cuenta los diferentes ámbitos en los cuales se desenvuelve el individuo; integrando a los principales agentes formadores en el tema de la prevención del

consumo, como lo son la familia y los educadores. Es ético-social por la responsabilidad que otorga al sujeto sobre su bienestar integral. (Llano Sierra, Martínez Saldarriaga, Torres Benítez, Ochoa Parra, y Peláez Olarte, 2017:134)

En este sentido el modelo de Calabrese expone una preocupación por la existencia de la vida misma, en un plano donde lo comunitario está en la base de la construcción de un proyecto colectivo. El contexto también se torna en un tema de análisis importante, aunque lo primordial pasa por comprender a los consumidores como sujeto de derechos. Por lo tanto nos debe quedar en claro que si el problema es provocado por múltiples factores, las formas de prevenir y actuar deben ser interdisciplinarias y participativas.

Es decir que la táctica será la participación de todos los actores interesados en la comunidad para lograr la construcción de proyectos que se propongan la transformación de su realidad. Con relación a las respuestas socio-sanitarias frente a los consumos de drogas, éstas se han ubicado frecuentemente en la disyuntiva de la lógica abstencionista o la lógica de reducción de daños (...) Ésta propuesta puede bien inscribirse, como una de las modalidades de abordaje en salud dentro del marco del Modelo Ético-Social. (Bachor y Calabrese, 2015:2)

Por lo que podemos observar, el modelo ético-social al que hace referencia Calabrese fue en gran medida uno de los ejes teóricos que mantuvo la CONAD. Es preciso que profundicemos este punto para que luego, cuando analicemos las políticas públicas, comprendamos a que apuntaron. En primer lugar, debemos considerar que si bien la implementación del modelo ético-social data del año 1975, como así también lo que deberíamos llamar su posibilidad de arraigo institucional, era muy difícil hacerlo. En principio porque en la época en que es enunciado primaba, a nivel político, una matriz punitiva y represiva (sobre la que ya hemos hecho alguna aproximación en el primer capítulo de este estudio), lo cual se profundizó mucho más a partir del golpe del 24 de marzo de 1976 y el advenimiento del Estado terrorista. En este sentido es de vital importancia comprender que la apertura democrática y la *sensibilidad* social -que se corresponde al clima de libertad y participación que respiró la sociedad argentina durante la primavera alfonsinista- hizo maquina con este modelo preventivo, que propone un fuerte sentido comunitario y participativo, una demanda institucional y un rol activo en cuanto a la promoción de derechos.

En segundo lugar debemos tener en cuenta que si bien el Modelo Ético-Social es un modelo preventivo, fue importante en cuanto sintetizó una corriente de pensamiento que tuvo una gran responsabilidad a la hora de (re)pensar a la droga como problema público. En este sentido esta perspectiva (la que nosotros denominamos ‘progresista’) fue en gran medida compartida por los miembros de la burocracia de expertos que trabajaron en la CONAD. Es decir que las bases de este modelo fueron primordiales a la hora, no solo de explicar las implicaciones causales, sino también de dar otras respuestas desde las políticas públicas que no se reducía únicamente al plano normativo discriminador.

En tercer, lugar fue importante el rol de Calabrese, y su continuidad en la CONAD durante varios años:

Yo fui coordinador general, es decir que maneje las dos áreas. Todo en la época de Malamud Goti que fue el que la armó, y en la época de Bertonecello, después vino el periodo de De Vedia por poco tiempo y es De Vedia quien nombra otra persona como Coordinador General.
(Calabrese, entrevista personal)

La importancia a la que hacemos referencia se explica en el rol protagónico que tuvo, por ejemplo, en el armado de los equipos técnicos. De allí que podemos inferir que muchos de los profesionales elegidos por Calabrese para formar parte de la CONAD no solo contaban con una experiencia profesional que los abalaba, sino también en conocer –o más bien compartir- los lineamientos conceptuales que primaron en la institución.

Por último debemos destacar aquello que enmascara en ‘modelo preventivo’ o, para decirlo de otra forma, aquello que no es explícito pero que, sin embargo, es reconocido como tal. Lo que queremos decir es que más allá del planteo conceptual comunitario, interdisciplinario y de promoción de derechos para los consumidores, nunca se deja de pensar a la adicción -o más bien al consumo problemático- como una *enfermedad*. De ahí que la CONAD este bajo la dirección del Ministerio de Salud y Acción Social, lo cual ya nos habla mucho de cómo es interpretado el problema público de las drogas ilegales en la época. Pero también nos reafirma el porqué de la prevención y más aún la búsqueda de soluciones (o curas). En este sentido no es casual que si bien la CONAD se apartó de un modelo sanitarista -el cual tenía eje en la medicalización o la psiquiatría- lo cual se verifica en, como veremos más adelante, su promoción a las Comunidades Terapéuticas como base de tratamientos para adictos, no por eso se dejó de pensar al

consumo problemático y a los consumidores como *enfermos*. Esta postura si bien no era nueva (recordemos que durante los años 70 la noción de enfermedad estuvo asociada al terrorista, o más al binomio drogadicto-subversivo, y por ende a la criminalización del adicto), la CONAD cambió el eje desde donde pensar la noción de enfermedad y de cómo se debe responder para combatirla. Para ser más gráficos podemos recuperar las palabras del Dr. Bertocello (Vicepresidente Ejecutivo de la CONAD) en una entrevista concedida al diario Clarín el 17 de agosto de 1986, en la cual afirmaba que “*el consumo de drogas no tiene una relación directa con la violencia en el delito. Lo que hay es una sociedad violenta que ejerce una violencia innecesaria*”. Al mismo tiempo que afirmaba que la CONAD estaba a favor de los proyectos de despenalización del consumo personal en tanto “*lejos de significar ‘marihuana libre’, permitiría una tarea de prevención más efectiva (...) Si entendemos que el consumidor es un enfermo, como curarlo si está preso.*” (Clarín, 17 de agosto de 1986, p.38) Son muy ilustrativas las palabras de Bertocello, en tanto nos describen la orientación de la CONAD. Al mismo tiempo introduce una noción importante: el consumidor es un enfermo que no debe ser castigado por el sistema penal. Es decir se lo debe curar y no castigar, lo cual va de la mano con el modelo ético-social al que ya aludimos y analizamos. Entonces se observa cómo, desde la CONAD, se intenta instalar un cambio de etiqueta para los consumidores de drogas ilegalizadas: de ser vistos como delincuentes, pasan a ser *enfermos*. En este sentido la enfermedad es el rótulo que empieza a utilizarse para pensar el consumo. Una categoría que, al menos en principio, no hace distinción entre los distintos usos.

Este cambio en la percepción de la ‘enfermedad’ de la droga se reflejara, como veremos, en las políticas públicas y en especial el auge de las Comunidades Terapéuticas como los centros claves de recuperación de la enfermedad. Otro cambio que nos parece importante remarcar es que durante la época la drogadicción no se pensó como exclusiva de una clase social determinada (únicamente de los pobres). Es decir que el consumo de drogas ilegalizadas atraviesa a todas las clases sociales; por eso era importante el análisis de contextos (tanto a nivel micro, como macro).

Volvemos a remarcar que estas líneas de pensamiento atravesaron a toda la burocracia de la CONAD (y por ende también a la de la CONCONAD, que fue prácticamente la misma), en especial a los equipos técnicos, los cuales fueron el *alma* de la agencia estatal. El trabajo cotidiano de estos equipos consistió en la elaboración, planificación y

ejecución de las políticas públicas que se desarrollaron siguiendo los lineamientos descritos. Estos equipos a los que estamos haciendo referencia, estuvieron integrados principalmente por trabajadores sociales (en la época todavía se los denominaba ‘asistentes sociales’) y psicólogos, seguidos por sociólogos, abogados y algún que otro licenciado en filosofía o personas vinculadas a las áreas de la educación. Cada equipo se avocaba a una tarea específica (las cuales ya enumeramos) de la que salía algún plan y se implementaba, si existían los recursos. De no existir recursos del Estado, se buscaba la articulación con alguna institución de la sociedad civil (como por ejemplo la Fundación Convivir).

En cuanto a las líneas de acción podemos decir que si bien existió la división en grupos de trabajo, lo que en la CONAD se denominaron ‘sub-comisiones, las principales líneas de acción giraron en torno a la prevención, la investigación y la formación, atravesadas todas por el concepto de salud que tenía su eje en el modelo ético social. En el fondo se intentaba atacar a la drogadicción como una enfermedad (o una plaga): prevenir, para que la enfermedad no tenga un caldo de cultivo; investigar, para conocer contra lo que se lucha y determinar sus afecciones sociales y para combatirla mejor; formar recursos humanos, para poder curar.

Las políticas públicas de la CONAD

Pasemos a revisar el terreno de las políticas públicas, porque es a partir de ellas que podemos comprender el verdadero funcionamiento de CONAD. Las acciones que hacen los hombres –y las instituciones- son lo que los hacen ser lo que son, y solo la praxis nos ayuda a interpretar que se hizo y como se hizo. En este sentido, entendemos que las políticas públicas que se implementaron corresponden con una forma particular de comprender el ‘problema de las drogas’, de imponer la responsabilidad del Estado y de intentar resolverlo (o por lo menos tratarlo). Al mismo tiempo veremos cómo las políticas públicas que se implementaron, modificaron el entendimiento del problema a en un sentido más amplio: al ponerlo en agenda –desde una mirada determinada y desde la acción estatal- afectó las formas de interpretación del conjunto de la sociedad.

Como ya dijimos la CONAD tuvo tres áreas importantes de trabajo: prevención, investigación y capacitación. Si bien hubo subcomisiones que se dedicaron a distintos ejes, en líneas generales las políticas públicas estuvieron abocadas a las áreas mencionadas. Además la CONAD se encargó de la representación y articulación de

nuestro país: “*consecuentemente con la política de insertar a la República Argentina en el mundo, se ha dado particular importancia a los programas de cooperación internacional*” (CONCONAD, 1989: 2). Esta cooperación funcionó especialmente generando convenios ante entidades o instituciones internacionales de importancia como la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA), además de otras naciones tanto de la región como del mundo. En sí mismos muchos de estos convenios respondían a lo que fue la lucha contra el narcotráfico, en el contexto de la ‘Guerra contra las Drogas’. Sin embargo, como pudimos ver en la primera parte de este estudio, la política que impulsó el gobierno de Ronald Reagan como estrategia geopolítica de control e intervención hacia la región, tuvo una variable interesante en el país. Una de las formas de reducir la lucha contra el narcotráfico se hizo atacando a bandas organizadas y controlando el territorio lo que implicó

el accionar de los diferentes organismos nacionales federales y provinciales (...) tendiente a erradicar la actividad ilegal en todos sus frentes: control de los productos químicos esenciales; barreras aduaneras a través de la fiscalización sanitaria; control y vigilancia de aeropuertos, accesos fluviales, estaciones ferroviarias, terminales de transporte terrestres nacionales e internacionales; grandes conglomerados urbanos e intentando desalentar la oferta y la demanda. (CONCONAD, 1989:12)

Justamente el intento de reducir la oferta y la demanda estuvo vinculado principalmente a la prevención:

En el área de la Lucha contra el Tráfico Ilícito (...) la situación nacional en concordancia con las diferentes variaciones de la manifestación de este fenómeno social en el plano internacional, hace que las mismas deban ir sufriendo una continua modificación para adecuarlas y armonizarlas de acuerdo a la cambiante realidad de este problema. Ello hace que en la actualidad las políticas nacionales aplicadas a través de las dos Comisiones que secundan al Consejo Ejecutivo de la CONCONAD planteen como prioritario el enfoque preventivo, interpretado en forma integral. Esto quiere decir que la lucha contra el tráfico ilícito, la legislación penal y sanitaria, las investigaciones, la rehabilitación de

usuarios de drogas y la prevención en el campo social y educativo tienen prioridades similares. (CONCONAD, 1989:2)

Como vemos, el concepto de 'integral' es el gran articulador de la política de lucha contra el narcotráfico. La mejor manera de enfrentarlo parecía ser promover políticas que vayan en la dirección del 'Modelo Ético-Social' y dejar la represión y la investigación de las bandas delictivas en manos de las fuerzas de seguridad. Esta división tan tajante en el accionar, que implicó por un lado la prevención desde una mirada progresista llevada a cabo por la burocracia de la CONAD - CONCONAD y, por otro lado las prácticas policiales ancladas en un paradigma represivo-estigmatizante (que se apoyaba en la ley 20.771 vigente en la época) fue moneda corriente en la época. En este sentido la CONAD nunca tuvo el peso político para poder influir sobre las prácticas policiales, lo que en definitiva fue una limitación importante y develó una contradicción en la lógica de las instituciones estatales.

Retomando las líneas de acción que acabamos de detallar, las principales políticas públicas para el ámbito nacional fueron elaboradas siguiendo los postulados del Plan Nacional de Control del Narcotráfico y Prevención del Uso Indebido de Drogas (1986-1989). El mismo fue la piedra angular a la hora de elaborar

una estrategia basada fundamentalmente en actividades preventivas, con el objeto de despertar la conciencia de la población sobre los peligros de la droga, y lo que es más importante aún, evitar los efectos colaterales y la modificación en el tránsito del narcotráfico, que resultaría de las acciones emprendidas por la comunidad internacional en conjunto con los Gobiernos de la Región Subandina, para la eliminación del cultivo de la coca y el control del tráfico ilícito de drogas. (CONCONAD, 1989:3)

Como vemos la prevención de la drogadicción, en sentido de que la misma se comprende como una enfermedad que puede derivar en una epidemia, es el carozo del asunto. De más está decir que si la droga es interpretada como una enfermedad que debe ser prevenida, es por el hecho de que hay que evitar que haya enfermos, los cuales deben ser curados por el bien de su salud, de la comunidad y porque ellos, en última instancia, son los que 'habilitan' que exista el tráfico ilegal.

Si la prevención ocupó un espacio central en la estrategia de la CONAD, entonces veamos cuales fueron las diferentes formas en que se llevó a cabo. En primer lugar debemos decir la mayoría de las actividades que tuvieron como eje la prevención fueron talleres, charlas informativas, conferencias. Como recuerda Touzé:

Discurso preventivo que giró mucho más en torno, y mira hoy mirándolo en retrospectiva te diría que fue un discurso medio naif. Pero bueno en el momento tenía que ver mucho con el contexto. Yo te diría algo así como un eje donde la participación- y la participación juvenil- aparecía como panacea para todos los males. Entonces la prevención tenía que ver con eso, con abrir espacios de participación. Entonces algunas actividades que se llevaban a cabo desde la CONCONAD también tenían que ver con esto: con jornadas de participación juvenil, de distintos actores, en distintos espacios. (Entrevista personal)

En este sentido se realizaron actividades que involucraban a centros deportivos, con los cuales se llevaron a cabo programas preventivos tanto en Capital Federal como en el Gran Buenos Aires durante el año 1987, que se realizaron en el marco de un convenio firmado entre la CONAD y la Secretaria de Deportes de la Nación.

Sin embargo la mayoría de las políticas públicas en el plano de la prevención partieron de un Plan que intentó involucrar a la mayoría de los jóvenes desde el lugar que históricamente se asignó el Estado: la escuela (y la educación en general). Por este motivo en 1986 se sancionó la Ley 23.358 - la cual fue la primera ley de la democracia- que incluyó en los programas de estudio de los niveles de enseñanza primaria y secundaria distintos contenidos que buscaban establecer una adecuada prevención de la drogadicción. También se implementó desde la CONAD el Plan Nacional de Educación Preventiva (1987, 1988, 1989) el cual considera en sí misma a la educación como una forma de prevención y aclara que se plantea

en términos de descubrimiento y fortalecimiento de los mecanismos que faciliten el desarrollo integral de la persona en el medio familiar, comunitario o institucional en el que se desenvuelva, a través de propuestas creativas y participativas, entendiendo que las mismas son

caminos alternativos a la droga y constituyen por sí misma, el Camino de la Salud. (CONAD, 1986:2)

Es interesante remarcar que el Plan Nacional de Educación Preventiva se implementó promoviendo al docente como un 'agente de salud' y a la participación de los alumnos y de la familia como prioritaria para evitar caer en el consumo. Por lo tanto no es casual que entre las principales políticas que desarrollo el plan encontremos las siguientes:

-PROIP- Programa Fundamental de Investigación Participativa. El mismo fue un plan que tendió a la investigación del contexto educativo en relación al problema de las drogas. Se buscaba determinar desde cómo era percibido el consumo de droga y los consumidores, hasta cuales eran las sustancias utilizadas. La investigación participativa se desarrollaba generalmente a partir de estudios de campo con la consecuente elaboración de informes.

PROAFI I y PROAFI II- Ambos fueron programas operativos de formación docente inicial (es decir para aquellos docentes que estaban en la etapa de formación). Y también existió el PROAFES que fue un programa operativo de formación para docente en servicio. Principalmente estos programas daban una aproximación al campo de la prevención: explicaban cuáles eran las principales sustancias utilizadas, como detectar un posible consumidor teniendo en cuenta los efectos de las distintas sustancias y se hacía mucho hincapié en la necesidad de detectar a los posibles consumidores. Ambos programas buscaron proyectar a los docentes como 'agentes de salud', por lo que su responsabilidad trascendía la mera labor didáctica.

PROJU- Programa Operativo de Promoción Juvenil. Este programa implicó la organización de encuentros, reuniones informativas y talleres los cuales estuvieron destinados a los estudiantes. El principal objetivo fue alertar sobre los peligros del consumo entre los jóvenes.

Además de la prevención en el ámbito educativo hubo otras áreas de acción que se extendieron a otras dependencias del Estado, por ejemplo existió un programa que estaba destinado a la prevención en empresas estatales. Estos programas dependían de una subcomisión que se ocupó de la prevención en estas áreas. Touzé nos recuerda que ella misma formó parte de uno de estos equipos:

se armó, y eso lo conducía yo de alguna manera, un comité de prevención en las empresas estatales que tenía el objetivo de llevar ciertas reflexiones y actividades y acciones de prevención al interior de empresas como ELMA [Empresa Líneas Marítimas Argentinas], Correo... digo lo que eran las empresas estatales. Esa fue una línea muy sistemática que tomé. (Entrevista personal)

Nos interesa remarcar que tanto en el caso de prevención en el área de la educación como en la prevención destinada a las empresas estatales se observa un punto en común a tener en cuenta: no solo se forma o se perfila únicamente apuntar a que los ciudadanos no se droguen, sino que también las actividades que se hacían estaban orientadas a la formación de promotores en el campo de las adicciones. En esa dirección apuntaba el ‘docente - agente de salud’, pero también como nos recuerda Alberto Calabrese: “entre SEGBA, Fabricaciones Militares y etcétera, juntaban más de dos millones de familias. Así que yo logre que en cada lugar (DGI, Fabricaciones Militares, etc.) un grupo de gente interesada la capacitamos, para ser ellos los capacitadores en trabajo con adictos” (Entrevista personal).

Por lo analizado hasta el momento queda claro que la tarea preventiva estuvo íntimamente ligada al terreno de la investigación y, principalmente, la capacitación. Estos dos campos desde los cuales se implementaron distintas políticas públicas, fueron importantes en tanto necesitaron una financiación mucho mayor que la mera tarea preventiva (aunque estaban interrelacionados). Esta necesidad de financiamiento fue el motor de convenios y alianzas con distintas instituciones de la sociedad civil, entre las que se destacan la Fundación Convivir (la cual, recordemos, había sido fundada por Silvia Alfonsín, hermana del presidente), la Universidad de Buenos Aires, pero también la Organización de las Naciones Unidas o el Centro Italiano di Solidarietà. En este sentido Touzé nos afirma que:

Un actor muy clave de la política en ese momento, que fue la creación de la Fundación Convivir. Que fue lo que apareció como la pata que permitía también toda la cuestión financiera de convenios con el exterior y demás, como organización de la sociedad civil absolutamente involucrada. Entonces hubo montones de convenios tripartitos entre la CONCONAD como agencia del Estado, la Fundación Convivir y alguna

instancia internacional, fundamentalmente el fondo de estupefacientes de Naciones Unidas. Hubo toda una línea que fue muy interesante, porque fueron las primeras líneas de investigación que se plantearon y se hicieron en un convenio marco entre CONCONAD, Convivir y Conicet.
(Entrevista personal)

Justamente en el campo de la investigación, si bien ya destacamos que hubo programas que estaban orientados a la investigación participativa principalmente en el área de la educación, no fueron los únicos. En el año 1986 se firmó el convenio -al que hace referencia Graciela Touzé- entre la CONAD, el Conicet y la Fundación Convivir “*para el desarrollo de investigaciones en las áreas de prevención, asistencia, epidemiología, del uso indebido de drogas.*”(CONCONAD, 1989:7) De este convenio salieron varias investigaciones, las cuales luego fueron canalizadas en un libro que organizó la Lic. Ana Lía Kornblit junto a varios colaboradores. El libro se denominó ‘*Estudios sobre drogadicción en la Argentina. Investigación y prevención*’ y en su prólogo aclaraba que

si el modelo sanitario actual enfatiza en este aspecto las actividades de prevención, en un país como el nuestro esto es obviamente aún más prioritario, dado que el grado de difusión real de las prácticas de consumo de drogas ilegales es todavía relativamente bajo (...) nuestro punto de mira es el de la investigación que incluye la perspectiva de la programación de intervenciones modificadoras de la realidad, ya sea a partir de las propuestas surgidas de los actores sociales o a partir de brindar información que pueda ser procesada por los planificadores sociales.(Kornblit, 1989:7)

En este sentido queda claro que la investigación no tendía a la mera descripción de la realidad, ni tan solo a la elaboración de estadísticas. Más bien lo que se observa es una clara postura de intervención ante como se debe responder para atacar a un problema que es público. La forma de resolverlo es la prevención, y para prevenir hay que conocer y luego actuar.

Las líneas de investigación fueron varias y diversas: desde el Diagnóstico Situacional sobre el uso indebido de drogas, en Capital Federal y el Gran Buenos Aires (1986-1987); pasando por estudios de la problemática del adolescente en relación con el uso indebido de drogas (1986); investigaciones sobre alcoholismo, fármaco-dependencia y

drogadicción en barriadas del conurbano bonaerense (dirigida por Juan Samaja); hasta encuestas epidemiológicas en hospitales o influencia de operaciones de gendarmería en la frontera norte-argentina.

Una de estas líneas de investigación que tuvo mucha resonancia fue la que posibilitó la creación de una cátedra y de un curso de post-grado para la especialización de graduados universitarios en prevención del uso indebido de drogas en la Universidad de Buenos Aires. La creación de la cátedra –que también partió de un convenio en el que participaron CONAD, Fundación Convivir y, en este caso la UBA- retroalimentó las investigaciones al mismo tiempo que posibilitó la formación de recursos humanos.

Es justamente el campo de la capacitación y de la ‘creación’ de recursos humanos al que debemos prestarle un grado de atención importante. En principio cabe preguntarnos cuál fue la necesidad de la CONAD en dedicarle gran parte de sus esfuerzos a la capacitación o la creación de recursos humanos. La primera respuesta a la que se puede atinar es que la capacitación respondió a la contundente orientación preventiva que adoptó la CONAD. Sin embargo, como analizaremos a continuación, una de las líneas más importantes de capacitación respondió al desarrollo profesional de operadores socio-terapéuticos, lo cual implicaba avanzar desde el campo preventivo al campo de la ‘cura’. Es entonces necesario hacer algunas aclaraciones antes de continuar. Si la CONAD hizo mucho hincapié en un modelo preventivo no por eso desconoció que el problema de las drogas tenía ‘víctimas’ que debían ser curadas: los usuarios. ¿Pero cómo podían ser curados si el Estado no tenía los recursos, ni los lugares, y además desde el plano normativo eran prácticamente delincuentes? Era necesario entonces, reorganizar los espacios estatales destinados a la rehabilitación, que para entonces el único que existía era el CENARESO¹⁹; insistir por reformas en el plano legal (lo cual vimos que ocurrió, aunque sin demasiadas influencias) y articular con asociaciones

¹⁹ El Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO) fue creado en 1973. Fue la primera institución pública en el país que promovió tratamiento para adictos. Desde sus inicios promovió tratamientos totalmente profesionalizados y preestablecidos. Con la creación de la CONAD, el CENARESO pasa a depender de esta institución y el Dr. Malamud Goti (primer vicepresidente ejecutivo de la CONAD) le dio la responsabilidad a Calabrese de elaborar un informe que detalle el funcionamiento del mismo. El ‘Informe Calabrese’ fue bastante crítico con el modelo profesional – psiquiátrico que predominaba en la institución. Fue por ese motivo que en el año 1987 fue intervenido, nombrando a Liliana Chamó como interventora. Su formación estaba relacionada al Proyecto Uomo que hacía hincapié en el modelo de Comunidad Terapéutica. A ella se le adjudicó la tarea de promover políticas más asistencialistas para la institución. Para más información ver:

Levín, L. Pastores, psiquiatras y psicólogos. Disputas en los tratamientos para adictos en la Argentina, 1970-2005. https://issuu.com/eajournal/docs/articulo_levin_tratamiento_adictos

civiles que se dediquen a la rehabilitación de usuarios. Estas asociaciones, como hemos mencionado al paso, fueron las Comunidades Terapéuticas. El modelo de Comunidad Terapéutica se basa en tratamiento residencial para la rehabilitación de adictos e

incorpora nueve elementos esenciales que están basados en la teoría del aprendizaje social que utiliza la comunidad para fomentar un cambio comportamental y actitudinal. Estos elementos son: participación activa, terapias de rol, devolución de los participantes, formatos colectivos para guiar el cambio individual, normas y valores compartidos, estructuras y sistemas, comunicación abierta, relaciones individuales y grupales y una terminología consolidada. La CT incluye un staff tanto profesional como para-profesional. Los graduados del programa de CT que hayan completado las clases y el entrenamiento de apoyo a la internación son una parte esencial de la efectividad del programa, como la inclusión de profesionales de los campos de la medicina, la salud mental la educación y la ley. (Levín, 2011:22)

En 1982 Carlos Novelli creó el Programa Andrés, la primera institución en nuestro país que implementaría el modelo de Comunidad Terapéutica. Luego nacieron otras (como por ejemplo Viaje de Vuelta), aunque en su mayoría el tratamiento se centraba en la figura de un líder religioso o ex-adicto. Fue a partir del surgimiento de la CONAD que el Estado comenzó a subsidiar a algunas de estas instituciones, al mismo tiempo que desde la Comisión se articuló con ellas de forma constante, lo que –indirectamente– propició un incremento de las Comunidades Terapéuticas a lo largo de la década del '80 (y en especial durante la década siguiente).

Si la vocación de la CONAD es ‘articular para prevenir’, también será ‘articular para curar’. Es decir que el Estado al no contar con los recursos para satisfacer la demanda de rehabilitación de usuarios con problemas de consumo, confiará en las asociaciones civiles. Nos parece que esta confianza en las asociaciones civiles expresa un cambio importante en el entendimiento de problema público de la droga por parte del Estado, en tanto se percibe al consumidor como *enfermo diferenciado*. Decimos enfermo diferenciado porque no responde al modelo clásico de enfermedad y porque no se lo trata en los lugares destinados a la cura de las enfermedades corrientes (hospitales); el tratamiento es necesariamente distinto. Al mismo tiempo que a los consumidores se le

quitó –o por lo menos se intentó quitar- el carácter de lo delictivo (que quedó reservado al traficante).

Es desde esta perspectiva de comprensión del consumidor como enfermo diferenciado que se desarrollaron capacitaciones importantes destinadas a la creación de recursos humanos. En este sentido, además de la formación de la cátedra a la que ya nos referimos, uno de los proyectos más importantes fue el que se hizo en relación con el Centro Italiano di Solidarietà (Ceis), el cual implicó la capacitación de operadores socio-terapéuticos en el modelo de Comunidades Terapéuticas que desarrollaba el Proyecto Uomo²⁰ en Italia. En principio se enviaron unos treinta becarios a Italia, para perfeccionarse en el modelo los cuales cumplirían con el objetivo principal del proyecto, el cual fue abrir una escuela de operadores socio-terapéuticos en nuestro país, y como corolario la ‘profesionalización’ de las Comunidades Terapéuticas vernáculas. Es decir que el Estado toma las riendas de la articulación de un proyecto destinado a la capacitación de organizaciones de la sociedad civil, que son las que se dedican a curar a los adictos.

En principio este proyecto nació por la relación de amistad que existía entre De Vedia, quien se desempeñaba como subsecretario ejecutivo en la -ya para ese momento- CONCONAD y Giulio Andreotti, el cual había sido Primer Ministro de Italia. Son ellos quienes proponen realizar un convenio entre Argentina Naciones Unidas e Italia para realizar un curso de capacitación sobre adicciones. Fue justamente del Fondo de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas de donde se financia el proyecto.

Como dijimos recién, el proyecto se dividió en dos etapas: la primera en la cual un grupo de becarios fueron a capacitarse: *“un proyecto de formación en lo que sería el modelo italiano de comunidad terapéutica (el Proyecto Uomo o Proyecto Hombre) y llevó a una cantidad de becarios, yo calculo unos 30 o 40 en distintos contingentes que se formaron en Italia”* (Touzé, entrevista personal). Este curso duraba aproximadamente

²⁰ Tiene su origen en Progetto Uomo en Italia, creado en 1979 dirigido por Mario Picchi. El Proyecto Hombre se centro en las Comunidades Terapéuticas como espacio de rehabilitación debido a que “aborda las adicciones a través de un método bio-psico-social que persigue la maduración y el crecimiento de la persona. Su metodología integra elementos clave en la psicología humanista: la adicción es el síntoma de un problema que reside en la persona. La propia persona debe lograr recuperar su autonomía, el sentido de la responsabilidad con su propia vida y el entorno y su capacidad para tomar decisiones.” Para más información ver <https://proyctohombre.es>

dos meses y su objetivo consistía en que quienes se capacitaban para ser operadores socio-terapéuticos deberían pasar por la experiencia de la convivencia en una Comunidad Terapéutica. De esta forma los becarios obtenían los saberes para su posterior implementación. Los becarios que tuvieron la posibilidad de ir a Italia fueron en su mayoría representantes de Comunidades Terapéuticas locales, algunos miembros de la CONAD y se *“estipulaban 10 becas para médicos y profesionales afines para ser capacitados en la atención de la emergencia y las crisis por Uso Indebido de Drogas.”* (CONCONAD, 1989:9)

La segunda etapa consistió en la creación de la Escuela Argentina de Operadores Socio-Terapéuticos en Buenos Aires. En dicha institución quienes habían sido becarios en Italia, fueron docentes. Touzé nos comentó que

No era una escuela solo para Argentina, sino que para toda América Latina. Acá recibimos becarios de Ecuador, de Chile, de Bolivia. Entonces fue un impulso importante para este modelo de trabajo, con una perspectiva demás que fue un momento de traspaso de lo que había sido la experiencia original de comunidades terapéuticas, que en ese momento eran un par de instituciones y no mas (las fundacionales: el Programa Andrés, Viaje de Vuelta) muy centradas en la figura de un ex-adicto recuperado, vinculado más con ciertos componentes religiosos y toda la experiencia del Proyecto Hombre que de alguna manera profesionalizó.

¿A qué se refiere Touzé con profesionalización? En principio a que existía una formación la cual, en algún sentido, estuvo abalada por el mismo Estado. Por otra parte acercó a profesionales en distintas áreas, principalmente psicólogos, a las Comunidades Terapéuticas. En última instancia transformó el problema público de la droga en tanto ‘promocionó’ un modelo de tratamiento para los usuarios que tenían problemas de consumo con las drogas. Es decir que se les asignó un lugar de ‘cura’ que no era necesariamente el psiquiátrico o la cárcel.

En 1989 la República Argentina atravesaba una situación crítica: la hiperinflación, los saqueos, la derrota electoral del radicalismo y la entrega anticipada del gobierno por parte de Alfonsín al candidato electo por el Justicialismo, Carlos S. Menem. A partir del cambio de gobierno la CONAD pasaría a la historia y se crearía la Sedronar, que dependería directamente del Poder Ejecutivo. La creación de la Sedronar reafirmaba la

responsabilidad del Estado por dar respuestas ante el creciente problema de las drogas. Al mismo tiempo que el cambio de época se hacía sentir: en octubre de 1989, con el cambio de gobierno consumado, se sancionaba la Ley 23.737 que reafirmaba una postura punitiva con respecto a los consumidores. Sin embargo los esfuerzos de la CONAD parecieron seguir vigentes en las políticas que alternativamente ensayó la Sedronar, en especial la promoción y financiamiento de las Comunidades Terapéuticas.

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos podido inducir los factores que determinaron la instalación pública de la ‘droga’ como un problema a resolver durante la apertura democrática, al mismo tiempo que pudimos observar que, en tanto problema público, tuvo una estructura y una forma de comprenderlo. Si hasta la llegada de la democracia las drogas ilegalizadas tenían un lugar marginal en las políticas públicas, subordinado a la seguridad nacional (la drogadicción era otra manera de reconocer las amenazas subversivas en general), es a partir del alfonsinismo cuando este problema se instala en la agenda pública, correspondiendo con un cambio geopolítico importante (la denominada ‘Guerra contra las Drogas’) y todo un telón de fondo en el plano local que conllevó a que distintos actores e instituciones aborden y traten de influir sobre las formas de observar, pensar y resolver el problema público de las drogas ilegalizadas. Es ese campo de debate abierto, o más bien la puja por redefinir el problema, lo que nos llevó a plantearlo como un ‘nuevo’ problema a resolver (mientras las formas de hacerlo siguieron en danza).

Entonces si bien el problema de las drogas ilegalizadas muta en sus distintos planos - desde cómo se lo percibe socialmente hasta como deben ser las respuestas del Estado, sin dejar de lado el plano normativo el que también es debatido en la legislatura- habrá una disputa entre los actores por determinar quién puede imponer su visión (y sus respuestas) del problema. Es en medio de esa disputa que el Estado, en tanto el actor, toma la responsabilidad del problema en sus manos. La creación de la CONAD –bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social- marcará el puntapié de las respuestas estatales en la apertura democrática. En esta institución convergen distintas experiencias que ya estaban abocadas al problema de las drogas ilegalizadas: los especialistas de la Cátedra de Toxicología de la Facultad de Medicina de la UBA y el Fondo de Ayuda Toxicológica, la militancia pentecostal que desde hacía unos años venía agregando como problema el uso de drogas (Programa Andrés) y otras instituciones de la sociedad civil, como por ejemplo la Fundación Convivir. Al parecer, el alfonsinismo, no tenía una opinión formada sobre el tema, aunque sí sabía en qué dirección quería movilizar sus sentidos: en una dirección que se apartara del modelo represivo que imperaba hasta entonces. Es por este motivo que se recostó sobre el modelo propuesto por estos actores -orientado hacia la salud- que se corrían del modelo punitivista. Así y todo, poco se hizo para poner en crisis el paradigma punitivista en las fuerzas de seguridad, en tanto la

práctica policial continuó anclada en la criminalización, estigmatización y represión de los consumidores por ser considerados sujetos peligrosos.

Al mismo tiempo debemos remarcar que la CONAD tuvo limitaciones importantes: algunas respondieron a la estructura burocrática (ser una ‘comisión interministerial’), otras a las arbitrariedades económicas. Sin embargo, esta institución pudo sortear las dificultades y entablar una línea de acción que correspondió con el clima democrático que se inauguraba y que prosiguió aun cuando el régimen mostró cambios de signos. En este plano, las políticas públicas ensayadas desde la CONAD derivaron de las imputaciones causales que hizo su burocracia de expertos y las mismas estuvieron orientadas al ámbito de la prevención. Es precisamente desde ese concepto que se entienden todas las líneas de acción: desde el combate al narcotráfico, hasta la capacitación e investigación. Es además, la prevención, el eje que nos lleva a comprender el problema de las drogas ilegalizadas como una enfermedad. El hecho mismo de que se deba prevenir nos depara pensarlo como un problema sanitario, el cual, tenía soluciones que debían darse atendiendo a varios factores.

Nos pareció central advertir que es en el plano de la prevención desde donde se pensó también la ‘cura’. Si la CONAD interpreta a al problema de la droga como una enfermedad (y no como un mero problema de oferta y demanda), es porque los consumidores son enfermos. La novedad que instaló la CONAD es que reinterpreto al consumidor como un enfermo diferenciado: un enfermo que debe seguir un tratamiento especial para su cura, y por eso no debe ser penalizado. Fue desde este plano de pensamiento y acción que se orientaron varias políticas públicas de prevención pero también de tratamiento, como fueron las Comunidades Terapéuticas.

Es a partir de la promoción de la Comunidades Terapéuticas (instituciones de la sociedad civil) donde observamos que la CONAD logra modificar la percepción social del problema de las drogas, en tanto promueve una forma de tratamiento que se amplía en la época y continúa su expansión en las décadas siguientes; al mismo tiempo que ciertos postulados -como al de no pensar al consumidor como delincuente, más bien como un enfermo- permanecieron implícitos tanto en las instituciones estatales como en las asociaciones de la sociedad civil que se dedican al problema.

Más allá de la influencia concreta que la CONAD impone al problema de las drogas ilegalizadas en tanto lo reorienta hacia la salud, entendemos que no logró redefinir el

problema del todo. En este sentido: ¿Hasta qué punto pudo torcer las prácticas policiales? ¿Hasta qué punto pudo llevar e influir en los debates parlamentarios para modificar leyes? Es decir, si bien vemos que la CONAD influenció y potenció los tratamientos y los discursos profesionales en materia de drogas ilegalizadas, hubo espacios que por omisión, atrevimiento o falta de voluntad política no quiso – o no pudo- influir.

Además de las problemáticas puntuales a las que hemos respondido, la investigación nos permitió cartografiar un mapa de la época que nos llevó a preguntas de otras latitudes. En principio preguntas sobre el Estado y como analizarlo: mas allá de la línea que se adopte a la hora de ‘teorizarlo’, es indiscutible que el mismo es -siempre-permeable a la relación con la sociedad civil. En este sentido ambos polos (estado-sociedad civil) y sus relaciones son históricas: mutan en el juego de la dinámica social y de ahí que nos preguntemos por esas mutaciones. En especial la que conllevan a la redefinición de lo público y lo privado cuando pensamos cambios bruscos como es el que se produce entre la dictadura y democracia. Nos parece que hay un cambio profundo en la redefinición de los conceptos entre una época y otra que merece la atención ser analizado en profundidad: los años ’80 -tal vez- sean la época en donde se empieza a configurar una cultura del consumo de drogas, lo cual puede percibirse en las letras de las bandas de rock que surgen, en una nueva modalidad en el periodismo (el periodismo gonzo), en la literatura, como así también en las esquinas de los barrios. Es a esa sensibilidad que aparece con la democracia -que se hace ‘pública’ porque se derrite la clandestinidad- a la que queremos apuntar en futuras investigaciones.

Por otra parte no podemos dejar de preguntarnos por el régimen alfonsinista en sí mismo: ¿Son las políticas de la CONAD un reflejo de la época en que se desarrolla? Y si es así ¿hasta qué punto el alfonsinismo quiere/puede avanzar sobre cambios profundos? En este sentido vemos que las políticas de la CONAD fueron de alguna forma desarrolladas por la vocación de su burocracia y la articulación con las instituciones de la sociedad civil. Digamos que al problema de las drogas ilegalizadas no se le dio una importancia de peso (más allá de ser un tema de agenda pública), algo razonable si entendemos que se trato de un problema de ‘segundo orden’. Sin embargo con respecto a los Juicios a las Juntas ocurre algo similar: nunca queda claro hasta donde quiere avanzar el gobierno de Alfonsín: si las leyes de impunidad representan una debilidad del gobierno o la entrega de algo que nunca estuvo en sus planos arriesgar.

Entonces es crucial la pregunta por si el alfonsinismo no se ‘anima’ a avanzar sobre políticas reformistas, o es una inercia de la época –de transición- que se lo impide.

Las reflexiones que acabamos de hacer son las que nos aventuran a otra constelación de preguntas: las que nos hacemos por las continuidades que atraviesan de forma subterránea la época y llegan hasta nuestros días. Preguntas que revaliden el trabajo historiográfico en la comprensión del hoy, de nuestras formas de vida (¿qué utilidad tendría la Historia si no es para mapear el tiempo en que vivimos?). En nuestros días, no observamos cambios profundos, ni discursos alternativos -o superadores- de los que existían en los años ’80. Con distintos matices, las respuestas que se ensayan (es decir que son las que se logran imponer políticamente) oscilan entre las que entienden al problema de las drogas como una cuestión de mercado: un problema de oferta y demanda, y por lo tanto apuestan a la prohibición –que implica represión y criminalización de los consumidores- amparada en la ley; y por otro lado aquellas posturas que entienden el problema como una construcción social que deriva de multiplicidad de factores (sociales, económicos, familiares, ambientales, etc.) que no se explican –o solucionan- achicando el mercado, sino curando al adicto (enfermo) y por eso las medidas serán la prevención y la cura. Desde la apertura democrática ambas posturas tuvieron lugares reservados.

En el gobierno de Macri, con la ministra de seguridad Patricia Bullrich a la cabeza, la postura represiva se revitalizó a partir de la implementación de una suerte de “Guerra contra las Drogas”, respondiendo a los mandatos del norte. La interpretación del narcotráfico como una amenaza al orden social y a la soberanía estatal es el eje de una serie de políticas que se centran en la mayor presencia de las fuerzas de seguridad en los barrios populares, en la persecución y criminalización de los consumidores (aun hoy, a diez años de Fallo Arriola) y en la compra de equipos y armamentos.

Al mismo tiempo, no han variado mucho las respuestas estatales para los consumidores, que siguen siendo considerados enfermos: en los años de democracia no se crearon centros estatales para tratamiento. Al igual que la CONAD, el Sedronar se centró en la prevención y en el subsidio a las asociaciones de la sociedad civil para tratamiento. En el mismo sentido, los discursos centrados en la despenalización han cambiado su faceta ‘liberal’ (defensa de los derechos individuales), por una visión centrada en los derechos

de la salud. Así lo vemos en varios proyectos de ley que plantean la despenalización de la marihuana para uso medicinal omitiendo el consumo recreativo.

Entonces ¿hasta qué punto las discusiones actuales -con sus complejidades- son distintas a las de la época de Alfonsín? ¿Es inminente un cambio normativo que ponga fin a la esquizofrenia estatal que oscila entre la represión y la cura? ¿Y más allá de un cambio normativo, no será necesario un cambio en la conciencia de la sociedad que deje de moralizar el consumo? Será imprescindible responder estas preguntas para encontrar soluciones éticas a un problema que cada día es más político.

Bibliografía

Algrati, J. y Mosqueira, M. (2018). “Sociogénesis de los dispositivos evangélicos de ‘rehabilitación’ de los usuarios de drogas en Argentina.” Recuperado de:

<http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/1521/pdf>

Alvarez, D. (Comp.) (2007). *El tráfico de estupefacientes en la Argentina. Un estudio sobre sus condicionantes estructurales y coyunturales.*, Recuperado de:

<http://scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=4267>

Amendt, G. (1989). *La droga como mercancía, el capital financiero y la política de los E.E.U.U.* Buenos Aires: Colihué.

Amorín, E. (2013). “Prácticas de trabajo en drogas de la acción a la reflexión... y vuelta”. Recuperado de:

<http://www.intercambios.org.ar/wpcontent/uploads/2013/04/GoltzmanyAmor%C3%ADn-Pr%C3%A1cticas-de-trabajo-en-drogas.pdf>

Ascolani, P. (2014). *Marihuana en Argentina Historia, rendimiento, usos industriales y terapéuticos de la cannabis sativa.* Recuperado de:

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina42022.pdf>

Aureano, G. (1997). *La construction politique du toxicomane dans l'Argentine post-autoritaire: Un cas de citoyenneté a bass intensité.* Recuperado de:

https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/6787/these_front.html

Bachor, A. y Calabrese A. (2015): “Los alcances del modelo de intervención en los consumos problemáticos”. Curso de capacitación. Recuperado de:

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/10/miscelaneas44293.pdf>

Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Camarotti, A.C., Güelman, M. (2017). Historia de los tratamientos para los consumos de drogas, en Camarotti, A.C., Jones, D., Di Leo, P.F. (Eds.), *Entre dos mundos* (pp.27-72). Buenos Aires: Teseo.

- Carnota, F., Talpone, E. (1995). *El palacio de la corrupción: droga, negociados y enriquecimiento en el Concejo Deliberante*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Casas, A. (2002). *Drogadicción, salud y política: Entre la ruptura del lazo social y la reapropiación de las condiciones sociales de existencia: Una mirada desde la antropología crítica a representaciones y prácticas sociales en conflicto*. Recuperado de: <http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/cuadernos-de-herramienta-n-2-drogadiccion-salud-y-politica>
- Cunial, S. (2010). “Enmarcando cuestiones controvertidas: el uso de drogas como problema de política pública en Argentina”. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5434888>
- Del Olmo, R. (1989). “Drogas: distorsiones y realidades”. En revista Nueva Sociedad N° 102 (pp..81-93).
- Épele, M. (2007) “La lógica de la sospecha. Sobre criminalización del uso de drogas, complots y barreras de acceso al sistema de salud”, en Cuadernos de Antropología Social, N° 25. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos AIRES.
Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850275X2007000100008&script=sci_arttext&tlng=en
- Épele, M. (2010). *Sujetar por la herida: Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires: Paidós.
- Escobar, T.R (1992). *El crimen de la droga*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Federico, M., Ramírez I. (2015) *Historia de la droga en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Aguilar.
- Fundación Integración (1992). *Narcotráfico. El drama del fin del siglo*. Buenos Aires: Editorial Fundación Integración.
- Fusero, M. (2014) “Conceptos básicos para un cambio de paradigma en la política de drogas”. Recuperado de: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/03/doctrina39135.pdf>

- Galvani, M.(2016) *Como se construye un policía. La federal desde adentro*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores
- Gargarella, R., Murillo M. V. y Pecheny, M. (Comps.), *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gootenberg, P. (2015) *Cocaína Andina*. Buenos Aires: Eudeba
- Kornblit A.L. y Colaboradores (1989) *Estudios sobre drogadicción en la Argentina. Investigación y prevención*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Llano Sierra, L., Martínez Saldarriaga, M. G., Torres Benítez, M., Ochoa Parra, J. M. y Peláez Olarte, D. (2017). “Prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Revisión teórica de los modelos y estrategias preventivas”. *Drugs and Addictive Behavior*, pp. 131-141. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.21501/24631779.2266>
- Levin, L. (2016). *Las adicciones como construcción social: conocimientos, posicionamiento público, e implementación estatal de tratamientos* (Tesis de Posgrado) Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Recuperado de: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/203>
- Levin, L. (2012). “El Centro Nacional de Reeducción Social: una historia de las modificaciones terapéuticas”. *Psencia: Revista latinoamericana de Ciencias Psicológicas* (pp.27-39).
- Levin, L (2013). “Pastores, Psicólogos y Psiquiatras. Disputas en los tratamientos públicos para adictos en la Argentina 1970-2005”. Recuperado de: https://issuu.com/eajournal/docs/articulo_levin_tratamiento_adictos
- Manzano, V. (2014). “Política, cultura y el "problema de las drogas" en la Argentina, 1960-1980s”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/aicecyp/v24n1/v24n1a03.pdf>
- Manzano, V. (2017). “Drogas y política en la argentina de los ochenta”. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, Volumen 11, N° 2. (pp.313-338).
- Miguez, H., Grimson, W. (1998). *Los vidrios oscuros de la droga*. Quilmes: Editorial Universidad de Quilmes.

Pérez Correa, C., Youngers C. (Comp.) (2014). *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. Recuperado de:

http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/CEDDReporte_Completo%209%20julio.pdf

Sánchez Antelo, V. (2012). “Primeros debates sobre legislación del uso de drogas en Argentina a comienzos del siglo XX: la propuesta del Dr. Leopoldo Bard y su contexto sociohistórico”. Recuperado de:

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185182652012000400005

Slapak, S., Grigoravicius, M. (2006). “Consumo de drogas: la construcción de un problema social”. Recuperado de:

http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185116862007000100023

Schwarzböck, S. (2015). *Los espantos. Estética y postdictadura*. Buenos Aires: Cuarenta Ríos.

Rozitchner, L. (2011). *Acerca de la derrota y los vencidos*. Buenos Aires: Editorial Biblioteca Nacional.

Tokatlián, J. G (2005). “La construcción de un Estado fallido en la política mundial: El caso de las relaciones entre EE.UU y Colombia.” Recuperado de:

<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n64/v21n64a05.pdf>

Tokatlián, J. G (2017). *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Touzé, G. (2007). *Entre la cura y el control*. Recuperado de:

http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/touze_entre_el_cura_y_el_control.pdf

Weber, M. *¿Qué es la burocracia?* Recuperado de:

https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf

Weissman, P. (2002) *Toxicomanías: una historia de las ideas toxicológicas en la Argentina*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Fuentes Oficiales:

Boletín Oficial de la República Argentina, 1984-1989

Comisión Nacional Para El Control Del Narcotráfico Y El Abuso De Drogas: *Plan General 1986-1989*. 1986

Comisión Nacional Para El Control Del Narcotráfico Y El Abuso De Drogas (1986). *Plan Nacional de Educación Preventiva 1986-1987-1988*. 1986

Comisión Nacional Coordinadora Para El Control Del Narcotráfico Y El Abuso De Drogas (1989). *Informe General*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*Colavini, Ariel Omar*”, 29 de marzo de 1978.

Recuperado de:

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/Fallos30961.pdf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*Bazterrica, Gustavo Mario s /tenencia de estupefacientes*”, 29 de agosto de 1986. Recuperado de:

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/Fallos30864.pdf>