

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
**LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

“2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres”

Legislación y normativa vigente para el abordaje de los consumos problemáticos de drogas

En la primera clase del curso estudiamos los diferentes **modelos de abordaje de consumos de drogas** que –surgidos en diferentes momentos históricos– se encuentran vigentes en la actualidad. En este caso, veremos de qué manera dichos modelos guardan correlación con la normativa vigente en términos globales, y en particular, en nuestro país.

Si bien se observa la presencia de variados usos de sustancias psicoactivas en diferentes culturas a lo largo de la historia (ceremonial, religioso o medicinal), durante siglos, esto no ha implicado que hayan existido restricciones, prohibiciones, ni controles sobre los mismos. En este sentido, tanto la prohibición como el fenómeno de los consumos problemáticos son recientes, y ambos son propios de los hombres, no de las sustancias.

La historia de la prohibición de determinadas drogas encuentra su hito fundante en la Ley Seca (1920) en los Estados Unidos. Esta prohibición debió ser levantada en 1933 por el presidente Roosevelt frente a la evidencia de que no había hecho más que causar la expansión del consumo y generado un enorme negocio ilegal de producción, tráfico y consumo. Esto, sin contar los casos de ingesta de alcohol no apto para el consumo humano, al no haber controles ni fiscalizaciones propios del mercado legal.

Esta prohibición se traduce en términos de delito planetario aplicado a otro conjunto de sustancias –entonces consideradas “peligrosas”– recién a partir de 1961 con la Convención Única de Estupefacientes de Naciones Unidas en Ginebra. A partir de ella, se ha establecido el actual sistema internacional de control de *drogas* bajo el criterio de las “Luchas Contra” como el paradigma de abordaje del que es entonces considerado como un problema global.

A su vez, resulta importante mencionar que el fenómeno de las “drogadependencias” surge en la Modernidad Occidental, en particular en Estados Unidos hacia principios del Siglo XX, de la mano de la prohibición y alrededor de las grandes concentraciones urbanas producidas por la creciente industrialización.

Entonces: ¿por qué es importante este recorrido histórico sobre la postura prohibicionista?

En principio, vemos cómo estos enfoques, que denominamos tradicionales y que responden al modelo Ético-Jurídico presentado en la primera clase, continúan teniendo una fuerte presencia en

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
**LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

“2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres”

las nociones del sentido común, tanto en aquellas reproducidas por los medios concentrados de comunicación, como en muchos planteos que se dicen “científicos”. Estos criterios en los que basa el *paradigma prohibicionista* y estrategias abstencionistas rigen en gran medida la política internacional en la materia, y continúan teniendo una fuerte traducción en nuestro país. A su vez, sustentan los lineamientos de la *guerra contra las drogas* propuesta por el gobierno de los Estados Unidos y han permitido la intervención de ese país, sobre los países considerados productores de drogas ilícitas como Colombia, o sedes del narcotráfico, como México. Estas políticas implementadas en muchos países por los “consensos” alcanzados en organismos internacionales tiene un matiz principal en cuanto a la *seguridad*; y posee un fuerte correlato en cuanto a las políticas sociales preventivas y asistenciales a nivel internacional y en cierta medida también, local. Con respecto a la historia de la prohibición en nuestro país, en 1968 la dictadura militar encabezada por el General Onganía promulgó la ley de facto 17.567 que sancionaba penalmente al que tuviera en su poder cantidades de drogas que excedieran las correspondientes a un uso personal, sin autorización. No obstante, esta ley **no penalizaba a la tenencia sustancias para el consumo personal**, ya que se amparaba en el principio constitucional por el cual se consideran no punibles a “las acciones privadas de los hombres concernientes a la esfera de la libertad individual”, consagrada en el artículo 19 de la Constitución Nacional.

La adopción en la Argentina del discurso sobre la “Guerra contra las Drogas” y su importancia para la llamada “doctrina de la seguridad nacional” se produjo en el año 1974, con la sanción de la ley 20.771, que reguló la cuestión del consumo de sustancias ilegales en nuestro país hasta 1989 .

A partir de esta ley, comenzó a gestarse la representación del consumidor de drogas con la figura del “subversivo”. El proyecto de esta ley surgió en el Ministerio de Bienestar Social de la Nación, a cargo de José López Rega, fundador de la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A), el grupo parapolicial que fue precursor del Terrorismo de Estado en nuestro país.

Las dificultades que encontramos en estos enfoques –que se enmarcan en el modelo Ético-Jurídico– se ven reflejados, por un lado, en que el problema de los consumos y de las adicciones se recorta de manera exclusiva alrededor de las drogas -sobre todo prohibidas- dejando por fuera otro tipo de adicciones que no involucran sustancias; dificultan el acceso de los usuarios a sus derechos de ciudadanía en términos generales -y a la atención en salud pública, en particular-;

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
**LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

"2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

fomentan las respuestas punitivas, el encierro y el asilamiento en la internación como las únicas formas de tratamiento posibles; favorecen la aplicación de castigos en los usuarios en tratamiento. A su vez, no se ha logrado el objetivo propuesto: no han podido desarticular el narcotráfico, ni reducir el consumo de sustancias ilegalizadas, tanto a nivel global como en nuestro país.

Nos interesa ahora, luego de este breve recorrido histórico, revisar la normativa jurídica local vigente, ya que ésta determina, por un lado, los lugares desde los cuales se está pensando el problema, y por otro, las reglas del juego desde las que nos es dado intervenir.

En nuestro país coexisten actualmente diferentes modelos de abordaje (algunos con importantes contradicciones) y tipos de respuestas del Estado frente a los consumos de drogas: respuestas *penales*, *socio-sanitarias* y *socio-educativas*. En este caso, nos centraremos en las dos primeras.

Con respecto las respuestas penales, cuyo decurso veníamos desarrollando en esta clase, en el año 1989 se sanciona la **Ley Penal de Estupefacientes** (23.737) vigente hasta hoy. Esta ley penaliza la tenencia de drogas para consumo personal: prevé la pena privativa de la libertad que puede conmutarse por medidas educativas y curativas obligatorias para aquellas personas que posean drogas para su consumo personal. Es decir que aquella persona que sea apresada por la policía por tenencia de este tipo de sustancia ilegalizadas y se demuestre que las cantidades son para consumo personal, debe optar entre la cárcel o el tratamiento compulsivo. Entonces, vemos cómo esta ley establece la combinación de los modelos Ético-Jurídico y Médico-Sanitario, colocando a consumidores –por la tenencia de estupefacientes para consumo personal– bajo la disyuntiva de la aplicación de una pena judicial o la conmutación de esa pena por una medida educativa-curativa obligatoria, sin discriminar ni evaluar si se trata de un consumo problemático o no para esa persona, ni si el mismo afecta o no a terceros. Esto es una situación única comparada con el tratamiento que se brinda frente a cualquier otra enfermedad o manifestación de la misma.

Esta ley penal vigente se encuentra fuertemente cuestionada, y existen fallos de la Corte Suprema de Justicia como el "**Fallo Arriola**" de 2009 que la declaran inconstitucional por considerar que contradice los principios constitucionales como el artículo 19. A su vez, esta ley está siendo discutida actualmente en el Congreso de la Nación, fundamentalmente con el argumento de que generó daños a la población usuaria de drogas por impedir su ingreso al sistema de salud y por

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
**LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

"2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

alentar en la población actitudes de estigmatización hacia los usuarios de drogas, todo lo cual, lejos de solucionar el problema, lo profundizó.

Con respecto a la normativa referida a las respuestas socio-sanitarias, en 2010 se sanciona la **Ley Nacional de Salud Mental** (26.657) y se reglamenta en 2013. Esta ley establece un **nuevo paradigma** en un marco de derechos para las personas con padecimiento mental entre los cuales se cuentan el consumo problemático de drogas y las adicciones. En sus fundamentos y principios rectores se parte de considerar la **capacidad de todas las personas** y se menciona el acceso a la salud como un derecho (consagrado en la Constitución Nacional y en pactos y tratados internacionales suscriptos) que debe garantizar el Estado. Asimismo, se parte de considerar que las personas con padecimiento mental o con consumo problemático de drogas deben acceder al **pleno goce de derechos y garantías** al igual que todos los ciudadanos. Para ello se propone establecer **un modelo de abordaje integral, multisectorial e interdisciplinario** que comprenda a las adicciones como parte de una problemática compleja, considerando dimensiones sociales, políticas, económicas, culturales, subjetivas, entre otras, e incluyendo estas dimensiones en las respuestas en materia de atención. Esta ley establece también que *las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental, por lo que las personas con consumos problemáticos, tienen todos los derechos y garantías en su relación con los servicios de salud.*

De esta manera, el paradigma en el que se enmarca la nueva ley de Salud Mental (26.657) pretende sustraer esta problemática del campo penal-jurídico, privilegiando además la perspectiva comunitaria de abordaje preventivo-asistencial y las estrategias de atención primaria de la salud y el trabajo en red, y restringiendo de ese modo las internaciones y el encierro al que históricamente se ha confinado a las personas con estos padecimientos.

Es por ello que la vigencia simultánea de ambas leyes –Ley Penal de Estupefacientes y Ley Nacional de Salud Mental– supone una contradicción en la medida en que ambos modelos coexisten y se plantean como legítimos desde diferentes instancias del Estado. No obstante (y a pesar de estar fuertemente cuestionado), el primero de ellos continúa teniendo vigencia y efectos, no sólo legal y penalmente, sino también a nivel social; y el segundo modelo –el de la Ley de Salud Mental 26.657- se encuentra en proceso de implementación y cuenta con una mayor jerarquía

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
**LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

"2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

jurídica dada por los pactos y declaraciones internacionales suscriptos que garantizan los derechos de todas las personas.

Asimismo, en los últimos años el abordaje de estas problemáticas ha sido objeto de importantes discusiones, reflejadas en la existencia de una gran diversidad y heterogeneidad de dispositivos de intervención en las diferentes jurisdicciones, en una escasa articulación del sistema de salud y en la consiguiente dificultad en cuanto a la accesibilidad a los servicios y efectores, lo que provoca un posible impacto en la efectividad de las políticas públicas que se han desarrollado.

En el marco de estas discusiones en 2014 fue sancionada la Ley IACOP (26.934) por medio de la cual se crea el Plan **Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos**. Esta ley considera como consumos problemáticos a *aquellos consumos que –mediando o sin mediar sustancia alguna– afecten negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o sus relaciones sociales*. Se hace hincapié en el problema de inclusión social de algunas poblaciones, para lo cual se indica la apertura de centros **preventivos** emplazados en los territorios de mayor vulnerabilidad social como capacidad para recibir la demanda de atención, brindar información, promover la participación comunitaria y articular con la red socio-sanitaria local.

Asimismo, se reafirman los derechos y garantías establecidas en la Ley Nacional de Salud Mental 26.657. Para ello señala que para brindar **atención** en la materia se deberá: a) *Respetar la autonomía individual y la singularidad de los sujetos que demandan asistencia para el tratamiento de abusos y adicciones, observando los derechos humanos fundamentales que los asisten y los principios y garantías constitucionales, evitando la estigmatización;* b) *Priorizar los tratamientos ambulatorios, incorporando a la familia y al medio donde se desarrolla la persona, y considerar la internación como un recurso terapéutico de carácter restrictivo y extremo (...) conforme a lo establecido en la Ley N° 26.657;* c) *Promover la atención de sujetos que padecen problemáticas asociadas a los consumos en hospitales generales polivalentes.* d) *Incorporar el modelo de reducción de daños.* e) *Incorporar una mirada transdisciplinaria e interjurisdiccional.*

También, se establece la instancia de la **integración** como parte del proceso de abordaje integral y se detallan los modos previstos para su desarrollo intersectorial y sostenido.

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
**LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

"2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Debe señalarse que esta ley en forma explícita señala la necesidad de implementar como parte de las políticas públicas estrategias de reducción de riesgos y daños. Éstas consisten en todas las medidas preventivo-prácticas que pueden facilitar la atenuación de los efectos nocivos del consumo de sustancias (contagios, infecciones, heridas, intoxicaciones agudas, etc.) con indicaciones, información y materiales descartables que impidan la complicación de los casos.

En resumidas cuentas, se destacan los avances en materia de reconocimiento de derechos y ampliación de ciudadanía que involucran los principios rectores de la Ley de Salud Mental y en los lineamientos del Plan Integral de Abordaje de Consumos Problemáticos; sin embargo, en muchos casos, persisten las dificultades en el acceso a la atención, y continúan vigentes las construcciones sociales producto de los modelos jurídico y médico hegemónicos que legitiman las intervenciones punitivas (que suelen recaer sobre los más vulnerables).

Por este motivo, el **Plan Nacional de Salud Mental** del Ministerio de Salud de la Nación, para dar cumplimiento a la Ley Nacional de Salud Mental establece entre sus problemas priorizados: a) *La estigmatización y discriminación de las poblaciones, núcleos y personas en situación de vulnerabilidad* y b) *Las adicciones y los consumos problemáticos no se encuentran incluidos adecuadamente en el campo de la Salud/Salud Mental.*

Es decir que se parte de considerar la prevalencia de estos problemas en el acceso, la integración de prácticas y servicios; y la estigmatización y discriminación de las personas con consumos problemáticos para dar lugar a los objetivos propuestos para abordarlos:

- i) *Aumentar la **accesibilidad** a los servicios, dispositivos y actividades de Salud/ Salud Mental de la población, erradicando aquellas prácticas, por parte de los efectores, que contribuyan a representaciones sociales estigmatizantes y obstaculicen el ejercicio de la ciudadanía e,* ii) *Incluir las adicciones y los consumos problemáticos en la **red de servicios** de Salud/Salud Mental con **base comunitaria**, en la promoción, prevención, atención e inclusión social, en el diseño de estrategias para el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos, programas y actividades de salud mental con base en la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657.*

De este modo, vemos que parte de la labor de los trabajadores de la red de servicios públicos, sobre todo de quienes intervenimos en estas temáticas, será la de aumentar la accesibilidad de los

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

"2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

a dichos servicios, articular la red socio-sanitaria y trabajar en la deconstrucción de mitos, prejuicios y estereotipos sobre las personas con consumos problemáticos de drogas.

Considerando a la cuestión de las drogas como un fenómeno existente que no puede ser suprimido de un momento a otro, y a partir del estudio de los modelos de abordaje realizado durante la primera clase, entendemos que el marco de la Ley de Salud Mental y del Plan de Salud Mental –que se refirman en los lineamientos de la Ley IACOP– puede ser leídos en clave del Modelo Ético-Social.

En este sentido, las prácticas enmarcadas allí se orientarán hacia la promoción del lazo social; vincular a los actores con sus contextos; encauzar las demandas a través de la construcción conjunta de herramientas; abordar lo considerado problemático por los integrantes de cada comunidad, grupo o persona en particular; recuperar los saberes locales para la construcción de los problemas y de las respuestas; y valerse de estrategias de prevención inespecífica para la producción colectiva de proyectos locales de acuerdo con los intereses de los actores involucrados en cada localidad. Esto supone: la construcción de respuestas y acciones multisectoriales que incorporen a las diferentes áreas del Estado, perspectivas interdisciplinarias y multiplicidad de conocimientos; la importancia fundamental de los saberes de las poblaciones involucradas en el proceso; la coordinación de acciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; y el énfasis en procesos de co-gestión con las comunidades destinatarias.

Para todo ello, será fundamental considerar que la demanda de intervención puede presentarse bajo la forma de una consulta personal, institucional, grupal o comunitaria relacionada con un consumo de drogas, pero que probablemente nos encontremos con una complejidad mucho mayor que se dejará ver a partir de este emergente. En tal caso, no debemos olvidar que las adicciones o los consumos problemáticos no son más que la "punta del iceberg" de situaciones o problemas más amplios. Y que el horizonte de nuestra intervención no será el consumo, ni la sustancia y tampoco un individuo, sin considerar su contexto (familiar, barrial, grupal, comunitario, etc.). Siempre tendremos que basarnos en la escucha ampliada antes de intervenir, apoyándonos en una red socio-sanitaria y socio-afectiva cuando exista o construyéndola cuando no esté presente.

CURSO DE ACTUALIZACIÓN
**LOS ALCANCES DEL MODELO DE INTERVENCIÓN EN LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS**

MÓDULO N°1 // CLASE N°2
EQUIPO DOCENTE: Natalia Laura González

"2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"

Bibliografía

Área de Adicciones de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (2015). *Las Adicciones y su inclusión en el campo de la Salud Mental*

Área de Adicciones de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (2015). *Lineamientos para el abordaje de las adicciones en general y de la prevención en particular*

Cattani, H. (2010). El origen del control penal de las drogas. En Cuñarro, M. (Comp.) *La política criminal de la droga*. Buenos Aires: Ad-Hoc

González, N.L., Palazzo, M.; Metsch, I.; Vázquez, A. y Wagner, K. (2015). Experiencias de abordaje de la salud mental y de los consumos problemáticos de drogas en el marco de la Ley Nacional de Salud Mental. En *Políticas Públicas en Salud Mental. Enfoques, estrategias y experiencias con base en la comunidad*. Ministerio de Salud de la Nación. Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Disponible en:

http://www.msal.gob.ar/saludmental/images/stories/recursos-comunicacion/pdf/2015-05-07_politicasp-publicas-en-sm.pdf

Kornblit, A. L., Di Leo, P. y Camarotti, A. C. (2011). Prevención del consumo problemático de drogas. *Módulos del Curso virtual de Prevención del Consumo Problemático de Drogas*. Ministerio de Educación de la Nación, Educ.ar, Unicef, Instituto Gino Germani, Conicet.

Pawlowicz, M.P., Rossi, D. y Zunino Singh, D. (2007). *Accesibilidad de los usuarios de drogas a los servicios públicos de salud en las ciudades de Buenos Aires y Rosario*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil

Suppa Altman, J.M. (2015). *Salud Mental y Adicciones. Una relación familiar y conflictiva en la legislación nacional y porteña*. (En edición)

Normativa y legislación (Bibliografía ampliatoria)

Ley Penal de Estupefacientes 23.737 (1989) Disponible en:

<http://www.diputados.gob.ar/frames.jsp?mActivo=legislacion&p=http://www.hcdn.gob.ar/legis>

Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones 26.657 Disponible en:

<http://www.msal.gob.ar/saludmental/index.php/informacion-para-la-comunidad/ley-nacional-de-salud-mental-no-26657>

Plan Nacional de Salud Mental: http://www.msal.gob.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2013-10-29_plan-nacional-salud-mental.pdf

Disponible en: http://www.msal.gob.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2013-10-29_plan-nacional-salud-mental.pdf

Ley para la creación del Plan Integral de Abordaje de Consumos Problemáticos (26.934/2014)

Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230505/norma.htm>