

PASADO Y PRESENTE ENTORNO A LOS DISCURSOS Y POLÍTICAS DE “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”

Cecilia Maloberti¹

I. Introducción

Los debates entorno a las políticas de drogas a nivel mundial constituyen un entramado de diversos actores e intereses que disputan políticas incluso antagónicas entre sí. Los años pasan y algunas discusiones que parecían perder legitimidad por sus consecuencias catastróficas, resurgen. La guerra contra las drogas lleva medio siglo y las consecuencias no evidencian victoria.

Hace algunos años parecía vislumbrarse en nuestro país, y al compás de los argumentos y discusiones que se daban en el mundo entorno al fracaso de la guerra contra las drogas, la posibilidad de un nuevo debate legislativo sobre la despenalización de la tenencia para consumo personal pero que finalmente no tuvo lugar. Sin embargo, en los años de gestión kirchnerista, lo más importante en materia de drogas fue el Fallo Arriola dictaminado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que declaró inconstitucional la penalización de la tenencia para consumo personal. Este fallo sentó jurisprudencia para otros casos aunque no le quitó vigencia a la Ley 23.737.

Actualmente, luego del triunfo de Cambiemos, el discurso sobre el narcotráfico y puntualmente el paco se pusieron en el centro de la escena. La construcción de un enemigo y el esfuerzo del Estado puesto en su combate parecerían constituir la columna vertebral de la política de seguridad. En ese camino varios planes, leyes y decretos se fueron publicando y aplicando, la mayoría con tintes represivos y punitivos.

El objetivo del trabajo es, en primer lugar, hacer un recorrido sobre algunos hitos destacados de la historia internacional y local en materia de política de drogas, para luego, retomando algunos planteos delinear hipótesis, a partir de los discursos de la gestión Cambiemos y de ciertas noticias de prensa entorno a la “lucha contra el narcotráfico”, sobre el impacto de las políticas de seguridad y punitivas en la sociedad, particularmente, de los sectores que presentan mayores índices de vulnerabilidad social y económica.

II. Consenso y crisis en la “guerra contra las drogas”

Las políticas prohibicionistas sobre el consumo de sustancias vienen de larga data. La construcción sobre la peligrosidad de ciertas drogas fueron mutando a lo largo de la historia, incluso algunas que habían sido legales pasaron a convertirse en prohibidas

¹ Lic. en Sociología (UBA). Maestrando por la Universidad Nacional de la Plata.

y vice-versa. No son definiciones naturales sino construidas a lo largo de la historia en vinculación directa con procesos sociales y políticos del momento y en estrecha relación con intentos de legitimación de políticas represivas y segregación sobre determinados grupos sociales. Es decir, la definición sobre la legalidad o ilegalidad de una droga carece de rigor científico y, en ese sentido, podría pensarse que su definición está vinculada con las necesidades políticas de una coyuntura determinada.

En este sentido, una de las principales experiencias prohibicionistas del siglo XX, fue la Ley Seca que se decretó en 1920 en Estados Unidos, la cual prohibió la venta de alcohol. El argumento estaba dirigido a poder “limpiar la sociedad de los males provocados por la ingesta de alcohol”, y claramente estaba dirigido a un sector de la sociedad: las clases bajas. Se quería vincular la ingesta de alcohol como la causante de la pobreza en la sociedad. Sin embargo y contrariamente a las estimaciones de los congresistas que promovían la Ley Seca, los resultados tuvieron un impacto negativo: 30.000 personas murieron a causa de envenenamiento por adulteración de alcohol, 100.000 víctimas de ceguera y parálisis, 45.000 personas detenidas por traficar, aumentó el número de prisionización y el número de homicidios. En 1933, a partir de las fatídicas consecuencias recientemente citadas y de la crisis económica que se vivía en Estado Unidos, el entonces presidente Franklin Roosevelt decidió poner fin a dicha Ley a través de la enmienda 21, buscando; por un lado, poner un tope a la incipiente guerra civil entre bandas producto del comercio ilegal que se estaba desarrollando y; por otro lado, reactivar la economía nacional.

Paralelamente a estos sucesos, en 1930 se creó la Oficina Federal Antidrogas que luego devino en la Drug Enforcement Administration (DEA) y su primer comisionado fue Harry Anslinger quien comenzó una campaña de federalización de la prohibición de ciertas drogas, sobre todo, la marihuana argumentando que causaba demencia, que generaba una tendencia al pacifismo y al comunismo y hasta asociaba su uso y efectos con las razas degeneradas. Este discurso vislumbraba la intencionalidad de construir un imaginario social de peligrosidad.

En la década del 70 y retomando las ideas prohibicionistas de Anslinger, Richard Nixon declara públicamente “la guerra contra las drogas” y plantea la necesidad de extender esta guerra al resto del mundo, esbozando de esta manera, la necesidad de un intervencionismo geopolítico. “El enemigo público número uno en Estados Unidos es el abuso de drogas. Para poder luchar y derrotar este enemigo es necesario llevar a cabo una ofensiva nueva y plena. Esto sería una ofensiva a escala mundial abordando los problemas con las fuentes de oferta, como también con estadounidenses desplegados en el extranjero, donde estén en el mundo y con ello declaro la guerra contra las drogas” (Nixon). La construcción del enemigo se había vuelto la excusa para legitimar políticas de control e intervención sobre determinadas poblaciones.

El discurso que se construyó puso en el centro de la escena a las drogas ilegales como un mal en sí mismo. Esta idea se va a extender por el mundo y se va a constituir en el epicentro de los debates punitivistas sobre el tema hasta la actualidad: si el problema es la droga entonces hay que erradicarla. Este discurso habilitó, como ya quedó demostrado, la aplicación de políticas de segregación y persecución selectiva, a la vez,

que dio paso a políticas de intervención sobre los países productores, sobre todo, en América Latina y Asia.

Como se develó tiempo después, la guerra contra las drogas fue la excusa válida que encontró Nixon para perseguir, excluir y atomizar al movimiento de hippies y la izquierda antibélica que se oponían a la guerra de Vietnam (1959- 1975) y a la comunidad negra en su conjunto. Así lo corroboró, el asesor de Nixon, John Ehrlichman: “Sabíamos que no podríamos hacer ilegal las protestas contra la guerra o ser negro, pero al hacer que el público asociara a los hippies con la marihuana y a los negros con la heroína y al criminalizar a ambos severamente, podríamos desbaratar comunidades”. Sostuvo que con la excusa de la guerra, “podíamos arrestar a sus líderes, catear sus hogares, terminar con sus juntas y humillarlos noche tras noche en los noticiarios nocturnos. ¿Sabíamos que mentíamos sobre las drogas? Claro que sí “. (1994, Revista Harper’s).

En esta declaración, contundente, queda al descubierto que la preocupación no estaba dada por la sustancia en sí, como se decía públicamente, sino que había un interés solapado de perseguir y controlar a quienes hacían uso de ellas, estigmatizando a la población como peligrosa, pero en realidad buscaban silenciar sus posicionamientos políticos del momento, así como perseguir y segregar a la población negra.

Simultáneamente, en 1961 se firmó la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas que sirvió de base legal y burocrática para potenciar y cristalizar las políticas antidrogas de Estados Unidos. Esta Convención, firmada por 73 países, logró sustituir distintos tratados multilaterales que existían por uno único donde se establecieron puntos en común para la fiscalización y el control de una lista de sustancias prohibidas. Se incorporó un enfoque prohibicionista al uso de estupefacientes exceptuando el uso médico y científico de ciertas sustancias. Se hizo especial énfasis en el consumo de cannabis, opio y hoja de coca. También obligó a los países en desarrollo a abolir los usos no medicinales ni científicos de las plantas tradicionales como la coca².

A la Convención de 1961 le siguió la de 1971 en donde se introdujeron nuevas drogas al listado para fiscalización, y una nueva en 1988 en donde se instó a los Estados a redoblar esfuerzos en la lucha contra los grupos criminales y a enfocarse en los niveles más bajos de la cadena de comercialización incluyendo consumidores. Las Convenciones se fueron poniendo cada vez, más duras y punitivas.

El preámbulo de la Convención de 1961 fue sugerente ya que allí se resaltó la preocupación que despertaba “la salud física y moral de la humanidad”, y que por ende, el principio rector del tratado era limitar el uso de estupefacientes a fines exclusivamente médicos y científicos porque, como enunciaba el preámbulo “la

² En 2011, con el gobierno de Evo Morales, Bolivia renunció a la Convención Única de 1961 haciéndose valer el derecho a masticar coca, por ser un uso tradicional y patrimonio cultural. En 2013 Bolivia se reincorporó a la Convención, pero con reservas (hay un control social sobre el cultivo de la hoja de coca).

toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad” y por lo tanto, comprometía a las partes, que eran “conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal”³. El discurso mundial y moral que construyeron sobre las drogas ilegales, cargado de valores negativos y sin rigor científico alguno, se legitimó y expandió. Como señala Mariano Fusero: “Estas formulaciones no han sido espontáneas ni caprichosas en sus objetivos, sino más bien estuvieron ligados a estrategias de control social que se corresponde con determinados proyectos políticos, económicos, sociales y culturales de un momento histórico determinado, siendo que la cruzada bélica siempre ha sido utilizada como <justificación sociopolítica> de una herramienta de control y persecución a determinados grupos sociales emergentes y vulnerados, como parte de una estrategia de imposición social del miedo”⁴.

Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos que han hecho y siguen haciendo los países centrales en continuar legitimando las políticas de prohibición y argumentando a favor de la “guerra contra las drogas”, desde hace algunos años se fueron cristalizando críticas y debates sobre políticas alternativas al modelo vigente. Estos posicionamientos, surgieron de la necesidad de revertir las consecuencias negativas de la guerra contra las drogas. En esta senda, durante la Asamblea de Naciones Unidas del 2012, los presidentes de Colombia: Juan Manuel Santos, de México: Calderón y de Guatemala: Otto Pérez Molina afirmaron: “Las Naciones Unidas deben ejercer el liderazgo, tal como lo indica su mandato... y llevar a cabo una profunda reflexión para analizar todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que prevenga el flujo de recursos a las organizaciones del crimen organizado”⁵.

Sumando esfuerzos a fin de lograr consenso entorno a un cambio de paradigma, en 2014 y por pedido de organizaciones de 11 países de América, se realizó la primera audiencia temática regional en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esa reunión, se manifestó el rechazo al modelo prohibicionista implementado a partir de la Convención de 1961, donde primó una postura represiva y orientada a reducir la oferta. Concluían, a su vez, que estas políticas, lejos de acabar con la producción y tránsito de drogas ilegales, se trasladaban a otras zonas, afectando nuevas y más comunidades. A su vez, la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) reconoció “que el sistema prohibicionista actual tiene una serie de consecuencias negativas imprevistas que incluyen: la creación de un enorme mercado criminal: el desplazamiento de la producción y el tránsito de drogas hacia nuevas áreas (el efecto globo); la desviación de recursos del sector de salud al de seguridad (aplicación de la ley); el desplazamiento hacia el consumo de nuevas drogas; y la estigmatización y marginalización de las personas que consumen drogas”⁶. A la vez,

³ David Bewley-Taylor y Martin Jelsma; “Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica”, Transnacional Institute.

⁴ Textual clase Mariano Fusero: Política de drogas. Del prohibicionismo y represión, a mercados regulados y no criminalización, curso Asociación del Pensamiento Penal.

⁵ Count the Cost, “El Informe Mundial Alternativo sobre Drogas, Calculando los costos de la guerra contra las drogas”, Resumen Ejecutivo.

⁶ Ídem.

se ratificó que el negocio rentístico de la ilegalidad de las drogas era funcional para las economías centrales mientras que los países productores y de tránsito se quedaban con la violencia y las muertes que “la guerra” causaba.

Añadiendo argumentos a los recientemente expuestos, y para seguir dando cuenta de los resultados ominosos que produce la guerra contra las drogas, el Informe Mundial Alternativo sobre Drogas del 2011 ha calculado sus costos y ha estimado que llevar a cabo las políticas de prohibición a nivel global cuesta aproximadamente 100 mil millones de dólares al año y que, contrariamente a las expectativas del modelo punitivista represivo, la producción de drogas ha ido creciendo y se calcula que el mercado ilegal, mueve aproximadamente 330 mil millones de dólares anuales. Asimismo, los niveles de violencia que produce la ilegalidad del mercado de drogas y las políticas de represión, son inquietantes y se ve reflejado en el aumento exponencial de los homicidios provocados, muchas veces, por disputas por el control territorial o por cuestiones relativas a la ilegalidad del mercado. Este aumento en las tasas de homicidio no tiene ningún tipo de comparación con la cantidad de muertes producto del exceso o intoxicación por consumo de “drogas”. Un ejemplo lamentable es México, desde que declaró “la guerra contra las drogas” en 2006 y hasta el 2011 se contabilizaron más de 100.000 muertes y desapariciones⁷; mientras que, 563 muertes, durante el mismo período, fueron producto del consumo excesivo de drogas. Estos ejemplos, constituyen argumentos sólidos para refutar el paradigma dominante sobre la peligrosidad de la droga y visibilizar, que en realidad, son las políticas represivas y prohibicionistas las que conllevan a la constitución de mafias y a la utilización de la violencia como herramienta para mantener o expandir sus poderes.

En 2016, y por pedido de México, Guatemala y Colombia dos años antes, se llevó a cabo una reunión especial de UNGASS⁸ con la participación de distintos países y sectores de la sociedad civil. Si bien el objetivo de esta sesión era poner fin al consenso prohibicionista demostrando que no se habían logrado los objetivos señalados de eliminación de la oferta y demanda de las drogas, esto no se pudo concretar. En esta instancia, se visibilizaron tres bloques: aquellos que continuaron fomentando las políticas de mano dura: Rusia, China, Pakistán, Egipto, entre otros; luego, otro grupo de países que promovían políticas punitivistas; España, Japón, Suecia, Cuba, Perú, Paraguay, entre otros países; y un tercer grupo, que abogaban por una reducción del daño tanto del consumo como de la política: México, Colombia, Guatemala, Uruguay, Holanda, Canadá, entre otros. Sin embargo, y a pesar de haberse conformado un grupo de países afines a las políticas de reducción de daños, la mayoría del mundo continuó con una posición muy dura frente a la problemática. Finalmente, el documento de cierre, fue básicamente operado por los países prohibicionistas y punitivistas, lo cual produjo decepción para aquellos países y organizaciones de la sociedad civil que habían pedido la reunión en miras de incorporar nuevos planteos y promover respuestas alternativas a las dadas. Sin embargo, y aunque no se haya logrado incorporar al documento final la palabra “reducción de daños”, algunos participantes han destacado algunos avances. En este

⁷ En este proceso se evidenció un marcado crecimiento en la importación de armas desde EEUU.

⁸ Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016.

sentido, se han incorporado como parte de las siete recomendaciones, algunas nuevas entorno a drogas y derechos humanos, jóvenes, niños, mujeres y comunidades; también sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo y cuestiones socioeconómicas. Es decir, que si bien no se logró el objetivo principal de la sesión que era poner fin al consenso sobre la guerra contra las drogas, sí se ha podido incorporar la perspectiva de derechos humanos en esta temática, lo cual ha sido celebrada como un avance y que posibilita seguir construyendo posicionamientos alternativos de cara a la próxima reunión.

Por lo tanto, se podría sintetizar que actualmente el mundo está dividido; por un lado, una porción mayoritaria de países sigue debatiendo qué hacer con las “drogas”, mientras cada año muere más gente producto de las políticas que llevan a cabo esos gobiernos por tratar de eliminarlas. Por el otro lado, un grupo minoritario de países, buscan alzar la voz a favor de políticas alternativas a la “guerra contra las drogas”. A la vez, algunos países como Estados Unidos, por ejemplo, presentan distintas posturas de acuerdo a los posicionamientos que cada Estado tiene sobre el tema y que incluso muchas veces son antagónicas entre sí.

Sin embargo, y a pesar de los resultados nefastos, sigue predominando el régimen internacional de drogas expresado en las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 en contradicción con los tratados y pactos firmados en materia de derechos humanos⁹.

III. Repasando la historia de Argentina en materia de políticas de drogas

Argentina fue delineando sus políticas punitivas de drogas en correlato directo con lo que pasaba a nivel mundial y específicamente en Estado Unidos.

A principio del siglo XX aparecieron las primeras regulaciones de tipo administrativas, que regulaban el comercio e importaciones de las sustancias y multaban a las farmacias y droguerías que lo hacían de forma ilegal. En 1919 surgió el primer decreto, de tipo represivo administrativo, que buscaba impedir desvíos en el comercio e importación de un conjunto de sustancias específicas: opio, cáñamo indiano, morfina y cocaína; en tanto que para el caso de la venta al público se requería de prescripción médica. Luego, en 1922 se dictó un nuevo decreto donde se prohibió el ingreso de las importaciones al puerto de Buenos Aires.

A principio de la década del 20 comenzó a visibilizarse el movimiento positivista en nuestro país que se fundaba en el modelo higienista y de la defensa social. La sociedad era percibida como un organismo biológico: se hablaba de degeneración de las razas, los usuarios de drogas eran vistos como contagiosos y viciosos y la policía emulaba, en este modelo, el papel de enfermeros. Este movimiento, encabezado en la cámara de Diputados por el médico y político Leopoldo Bard consiguió que en 1924 se sancionara la primer ley penal, la Ley 11.309, donde se incorporaron al Código Penal

⁹Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, “El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: La experiencia del continente americano”, 2015.

los términos “alcaloides” y “narcóticos” y se estableció como delito el ingreso clandestino al país de estas sustancias; la venta sin receta médica y la prescripción o comercio de dosis mayores a las indicadas. Por primera vez se castigó con penas de prisión: de 6 meses a 2 años de prisión para las conductas antes mencionadas y con penas de 3 meses a 1 año de prisión para los delitos de venta, entrega o suministro de drogas a través de personas no autorizadas. Sin embargo, y a partir de la crítica del jefe de policía de la época quien sostuvo que dicha ley no permitía actuar sobre las personas que tenían en su poder cantidades de drogas factibles de ser comercializadas pero sin contar con autorización, es que en 1926 Leopoldo Bard redactó un nuevo proyecto, y se sancionó la Ley 11.331. En esta nueva ley, desapareció la distinción entre usuario y traficante con lo cual se empezó a perseguir a ambos tipos sin distinción.

Si bien hasta este momento se puede vislumbrar un constante y progresivo aumento en los niveles de punitividad en la legislación, es a partir de la década del 60 que comenzó a delinearse la construcción de un problema con y de las drogas en el país. En correlato a ello, mientras que a nivel internacional, en 1961, se firmó la Convención Única sobre Estupefacientes de Naciones Unidas; a nivel nacional, se sancionó la Ley 17.818 que regulaba aspectos administrativos vinculados a las sustancias, a la vez que se realizó una reforma en el código civil promoviendo la internación compulsiva.

En continuidad con la escalada punitiva, en 1968 se reformó el Código Penal y se promulgó la Ley 17.567, a partir de la cual se aplicó un aumento de las penas para los delitos relacionados con el tráfico de drogas, llevándolo a penas con prisión de 1 a 6 años; también, hubo un aumento de las conductas inculpativas. Un dato sobresaliente de esta ley, es que si bien se seguía castigando la tenencia ilegítima, se hacía siempre y cuando excediese las cantidades correspondientes para un uso personal. Esta ley duró hasta 1973 que se derogó ya que había sido dictada durante un gobierno de facto y se volvió entonces a la ley anterior de 1926.

A mediados de los 70 comenzó a desarrollarse e implementarse la Doctrina de Seguridad Nacional impartida por Estados Unidos al resto de América Latina. Bajo este paradigma se construyó el discurso hegemónico de “guerra contra las drogas” promovido por el entonces presidente estadounidense Richard Nixon, y que se expandió a todo el mundo. Se construyó un nuevo enemigo de época, fronteras adentro de cada Nación, vinculado con el comunismo, subversión y los usuarios de drogas. En este contexto, el entonces Ministro de Bienestar Social a cargo de López Rega y fundador de la Alianza Anticomunista Argentina (la triple AAA) profesaba: “Los guerrilleros son los principales consumidores de drogas en Argentina, por lo tanto, las campañas antidrogas serán auténticamente una campaña antiguerrillas”. Contundentes eran sus declaraciones en busca de legitimar un imaginario represivo que ya había comenzado su curso. Bajo estos argumentos, en 1974 se sanciona la Ley 20.771 donde se impartían una serie de aumentos en las penas con prisión por los delitos de tráfico de 3 a 12 años; se ampliaban las conductas inculpativas y se penaba la tenencia de estupefaciente incluida la tenencia para consumo personal que pasó a reprimirse con 1 a 6 años de prisión y se incorporó el dictado de “medidas de

seguridad curativa”. Durante esta década quedó consolidado y legitimado el discurso de las drogas vinculadas al delito y la enfermedad, y en este sentido, se evocó al Estado como el garante de la restitución de las conductas morales y del combate contra la destrucción de la familia. Asimismo y en el contexto de gobierno dictatorial, en 1978, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) dictó el fallo Colavini, quién había sido penado por tener 2 cigarrillos de marihuana, y declaró la constitucionalidad de la pena por la tenencia de droga para consumo personal. Dos semanas antes de la resolución del fallo, Colavini murió en el penal de Devoto, en la masacre conocida públicamente como Pabellón Séptimo.

Con la recuperación de la democracia, la CSJN dictó en 1986 el fallo Bazterrica donde planteaba, contrariamente al fallo Colavini, la inconstitucionalidad de la punición por tenencia para consumo personal. En este período se redactó un proyecto de ley donde se eliminaba la sanción penal para la tenencia de droga para consumo personal. Este proyecto quedó sin ser debatido públicamente y se cajoneó.

En 1988 se firmó, en Viena, una nueva Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes en donde quedaron plasmadas una serie de medidas que acentuaban y endurecían aspectos del sistema de fiscalización internacional. Durante esos años, sucedieron dos hechos que marcaban una clara sintonía con la Convención. El primero, fue la sanción de la ley 23.737 (1989) aún hoy vigente, en donde se incrementaron las penas y se ampliaron conductas. El segundo, un nuevo fallo que sentenció la CSJN, Montalvo(1990), en donde desoyó el fallo Bazterrica y volvió a declarar la constitucionalidad de la pena por tenencia para consumo personal como ya lo había hecho en el caso de Colavini en 1978. Por lo tanto, se puede pensar que si bien con la vuelta de la democracia hubo algunos guiños progresivos todo ello quedó frenado, sobre todo, luego de la Convención de Viena, la cual estableció los lineamientos que debían seguir los países emergentes en la materia.

Como se ha dicho más arriba, la ley 23.737 sigue vigente veintisiete años después, aunque con algunas modificaciones: en 1995 se incorporaron instrumentos procesales para la investigación del delito de tráfico, se tipificó el delito de confabulación y se equiparó el cultivo de estupefacientes para consumo personal al de tenencia con ese fin; otra modificación relevante, en el año 2005, se introdujo la desfederalización de la ley, es decir, se habilitó a las agencias penales provinciales a asumir, mediante el dictado de una ley local, la persecución de los delitos menores relacionado con drogas. Esta última modificación generó entre otras cuestiones el crecimiento exponencial de personas detenidas por tenencia simple o consumo personal en aquellos distritos donde se aplicaba la ley de desfederalización, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires¹⁰.

¹⁰ Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación; “Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley nro 26.052)”, 2014. Disponible en: http://fiscales.gob.ar/narcocriminalidad/wpcontent/uploads/sites/6/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n.pdf

Nuevamente y como un péndulo, en 2009 un nuevo fallo dictaminado por la CSJN¹¹, el fallo Arriola, volvió a declarar la inconstitucionalidad de la punición de la tenencia para consumo personal, como ya lo había hecho en 1986 con Bazterrica. La Corte fundamentó su fallo en normativas internas y el derecho internacional que preservaba la autodeterminación de las personas (Art. 19 de la Constitución Nacional) y constituían “una frontera que protege la libertad personal frente a cualquier intervención ajena, incluida la estatal. No se trata sólo del respeto de las acciones realizadas en privado, sino del reconocimiento de un ámbito en el que cada individuo adulto es soberano para tomar decisiones libres sobre el estilo de vida que desea” (Lorenzetti, Presidente de la Corte en el Fallo Arriola). A la vez, el fallo sostuvo que el objetivo primordial de la ley de drogas sobre la supuesta protección de la “salud pública” había fracasado y por ende, el problema de las adicciones debería ser tratadas como un problema de salud y ya no como un problema penal. Es decir, la Corte Suprema de la Nación, a partir del caso Arriola estaba cuestionando el paradigma hegemónico prohibicionista y de guerra contra las drogas.

Ahora bien, el Fallo, conforme al régimen constitucional nacional no le quitó vigencia a la norma con lo cual las agencia policiales y punitivas no se vieron en la obligación de aplicarlo y en ese sentido, las prácticas policiales no fueron modificadas ni alteradas: en 2015 el 62% de las causas vinculadas a la ley 23.737 fueron iniciadas por tareas de prevención, es decir, por alguna fuerza de seguridad¹². Reafirmado lo anterior, el informe periódico que realiza la Fiscalía Federal Nro. 6¹³ da cuenta que los casos de jóvenes detenidos por tenencia de drogas para consumo personal, ascienden año tras año, a pesar del fallo Arriola. A la vez, coexistiendo con el Fallo aparecieron distintos criterios de los tribunales inferiores para la aplicación de tales preceptos legales.

Luego del fallo Arriola y en consonancia con algunos argumentos internacionales, alternativos al modelo prohibicionista, al 2016 existieron 21 iniciativas parlamentarias¹⁴ de distintas fuerzas políticas nacionales para modificar la Ley 23.737 y que en su mayoría coincidían en dejar de perseguir la tenencia y cultivo para uso personal y en eliminar las medidas de seguridad curativas y educativas. Si bien no se logró avanzar en el debate, unos años antes, en 2010 se sancionó la Ley de Salud Mental y Adicciones (26.657) la cual determinó que las adicciones debían ser tratadas como parte integrante de las políticas de salud y en 2014 se sancionó, a fines de

¹¹ En 2003 fueron designados para integrar y renovar la Corte los jueces Eugenio Zaffaroni, Elena Highton de Nolasco, Carmen Argibay y Ricardo Lorenzetti, además de Juan Carlos Maqueda, Carlos Fayt, Enrique Petracchi. La reforma de la Corte estuvo encabezada por el presidente Néstor Kirchner.

¹² Federico Fahsbender, 16 de octubre de 2016; “El mapa del narcotráfico que región es la más afectada y cuantas causas hubo en 2015”, INFOBAE.

¹³ Disponible en:

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/08/miscelaneas45579.pdf>, APP. Y Federico Fahsbender, 31 de mayo de 2017; “Llegaron a un máximo histórico las causas por tenencia de marihuana para consumo personal”, INFOBAE.

¹⁴ 19 de ellas fueron presentadas ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; 1 ante el Honorable Senado de la Nación; y 1 iniciativa tiene origen en el Ex Poder Ejecutivo Nacional contenida en un Proyecto de Reforma del Código Penal de la Nación. Fusero, Mariano; “Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina (2009-2016)”, APP.

complementar la anterior ley, la Ley 26.934 mediante la cual se creó el “Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos”.

Entonces, y si vemos en retrospectiva cómo se fueron delineando las políticas de drogas en nuestro país, se puede observar un incremento paulatino en los niveles de punitividad a lo largo del tiempo, pasando de sanciones de corte administrativas a sanciones penales duras. Este endurecimiento fue de la mano de los cambios y aumentos punitivos que se fueron dando a nivel internacional. Argentina comenzó teniendo regulaciones de tipo administrativas y recién en la década del 60 se produjo un quiebre, en consonancia con la Convención Única, y se incorporaron y aumentaron las conductas tipificadoras y verbos rectores al compás del aumento en los montos de las penas. “Argentina pasó de tener, con respecto a los delitos de drogas en general, pena mínima de 1 año hasta 1970 a tener una de 5 años para 1980 con la que se castigaba el delito de organización o financiación de actividades relacionadas con las drogas y de 1970 a 1980 las penas máxima pasaron de 6 a 15 años¹⁵”. Es decir, si se analiza la tendencia de un delito en particular como ser el tráfico de estupefaciente se confirma la creciente represión en las políticas de drogas desde 1950 en adelante. Como señala el texto recientemente citado, el aumento de penas se justificaría si hubiera un correlativo aumento del daño asociado a los delitos de drogas, pero al momento, no es posible demostrar que el tráfico de drogas actual sea más grave que en 1950 ya que en ningún caso se evidenció un daño efectivo de manera directa, salvo en ciertas excepciones como la venta a menores de edad. Por lo tanto, cabría preguntarse cuál es la finalidad última del aumento en la penas, si la presunción de un posible efecto disuasivo o un argumento válido para perseguir y encarcelar vastos sectores de la población.

Como surge del informe realizado por el Sistema Nacional de Estadística sobre la Ejecución de la Pena (SNEEP) para 2015, la población privada de la libertad en Argentina era de 72.693 personas¹⁶. En líneas generales se puede decir, comparando con años anteriores, que había una mayor cantidad de personas detenidas respecto del crecimiento poblacional total. Ahora bien, al detallar el tipo de delito, se observó que la infracción a la Ley 23.737 constituyó la tercera causa de encarcelamiento, mientras que la primera causal de detención estaba compuesta por robos con una población de 28.863, luego le seguían los homicidios con 10.282 personas detenidas, y el tercer grupo era por infracción a la Ley 23.737 con 8.193 personas detenidas. Asimismo, comparando puntualmente la cantidad de detenidos por infracción a la ley de drogas, se observó que la curva ascendía año tras año: en 2013 había 6.979 personas detenidas, en 2014, 7.278 personas y en 2015 sumaron 8.193 personas detenidas por la ley de drogas. Lo que cabría indagar, entonces, sería el impacto que tuvo en el mercado de drogas los altos índices de encarcelamiento, es decir, corroborar si esta política de mayor punitividad ha logrado reducir la oferta de drogas.

¹⁵ CEED; “La adicción punitiva: la desproporción de las leyes de drogas en América Latina”.

¹⁶ Sin contar los presos en comisarías, lo que daría una cifra superior a 77000 personas privadas de su libertad. Informe sobre Ejecución de la Pena, 2015.

En la misma línea, un informe realizado por Procunar¹⁷ en 2015, a partir de los expedientes que tramitaban en la Justicia Federal de todo el país con excepción de aquellas provincias que habían aplicado la Ley de Desfederalización, revelaba que del total de 22.020 causas iniciadas en el país por ley de estupefacientes y contrabando, el 50% eran por delitos menores asociados a la tenencia simple y para consumo personal. A la vez, en lo referente a las condenas y retomando el Informe del SNEEP, se relevó que el 74% de las personas condenadas con sentencia firme, tenían una pena de prisión de 3 a 6 años, siendo 4 años la pena de mayor repitencia tanto en hombres como en mujeres. Por lo tanto, y de acuerdo a la cantidad de años de prisión efectiva, se podría estimar, que en la mayoría de los casos, las condenas referían a delitos relativos al microtráfico o menudeo, es decir, aquellos delitos vinculados con los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico y que en mucho de los casos, dicha tarea constituía un trabajo para las personas que lo llevaban a cabo.

Como indicaron algunos datos arrojados en un informe realizado por la Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal¹⁸: el 41% de las personas detenidas por infracción a la ley de drogas en 2015 estaban desocupadas al ingreso en el sistema carcelario y otro 41% tenía trabajo precario, mientras que solamente un 18% refería tener un trabajo de tiempo completo. Otros datos de relevancia para componer el mapa de las personas detenidas por infracción a la ley de drogas, revelaban que: el 86% de los detenidos eran varones (6.908), el 14% mujeres (1.093) y 11 personas trans; la franja etaria preponderante se ubicaba entre los 25 y 45 años configurando al 65% de los detenidos por esta causa; el 82% eran argentinos y el resto extranjeros (mayormente paraguayos, peruanos y bolivianos) y casi 9 de cada 10 personas no habían alcanzado el nivel de escolaridad obligatorio y, de ellos, el 6% no tenían ningún tipo de instrucción formal. Todo ello reafirma, una vez más, la selectividad penal que opera en las agencias policiales, ya que la caracterización recientemente realizada de la población detenida por infracción a la ley de drogas se emparenta con aquellos sectores más vulnerados de la sociedad, y al mismo tiempo, con los eslabones más fácilmente reemplazables en la organización narcocriminal. Por lo tanto, las políticas de mayor endurecimiento y punitividad que se fueron desarrollando a lo largo de nuestra historia generaron, entre otras cuestiones, mayores grados de persecución y encierro de los sectores de la población más vulnerados.

Finalmente, durante estos años, y si bien las políticas penales no marcaron un cambio de rumbo, sí se puede resaltar la introducción de discusiones y proyectos entorno a un posible cambio en las políticas de drogas que iban en sintonía con algunos planteamientos a nivel mundial. Aunque los debates entorno a la despenalización de la tenencia para consumo no pudieron cristalizarse en una ley y el proyecto de reforma de código penal en el año 2014 que proponía la despenalización tanto del

¹⁷ Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal de la Nación, Informe estadístico sobre narcocriminalidad, 2015, disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/procunar-rij/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>

¹⁸ Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, "Infracción a la ley de drogas y problemáticas asociadas. Análisis de estadísticas carcelarias en Argentina", disponible en <http://www.jus.gob.ar/media/3202712/Infracci%C3%B3n%20a%20la%20ley%20de%20drogas.pdf>

autocultivo como de la tenencia para consumo personal, y disminuía penas al narcomenudeo y a las “mulas”, quedó trunco por las fuertes críticas que recibió durante la campaña electoral; sí se han logrado aportes en materia judicial y salud: el fallo Arriola del 2009 y ciertas leyes entorno a la problemática de consumo desde el campo de la salud, que dieron aire fresco y cierto optimismo de cara al futuro.

IV. El retorno del discurso bélico

A partir de diciembre del 2015, se puede observar un punto de inflexión ya que resurgen posturas más duras respecto de los años precedentes. Durante la campaña presidencial del 2015 se puede observar que el eje en la seguridad constituyó parte fundamental de la agenda política. En este sentido, la Alianza Cambiemos, armó sus propuestas de campaña focalizando en tres temáticas que lograron interpelar a la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas del país: la primera “pobreza cero”; la segunda “derrotar al narcotráfico” y la tercera “unir a los argentinos”. Es decir, que según la agenda de la fuerza política que resultó finalmente ganadora, el narcotráfico, constituía el segundo problema más importantes y preocupante y por el cual se debían tomar cartas en el asunto.

Específicamente, para el análisis aquí propuesto, se retomará la segunda propuesta de campaña: “combatir al narcotráfico” intentando analizar qué significó y cuáles fueron las políticas que se llevaron adelante para lograr tal fin. Para ello se parte de la hipótesis que el gobierno ha logrado condensar y articular dentro de este significante una serie de miedos, valores morales y percepciones que circulaban en la sociedad. Una vez construido el enemigo, el narcotráfico, comenzaron a difundir una serie de propuestas de carácter punitivistas y coercitivas a fin de lograr su erradicación que fueron avaladas y legitimadas por la sociedad.

El 12 de septiembre Mauricio Macri en un discurso de campaña sostenía: “Hay que derrotar al narcotráfico que está poniendo en crisis nuestro estilo de vida, nuestra cultura, la familia, nuestros jóvenes, que lleva violencia a los barrios, que está corrompiendo instituciones, comprando política, justicia, policía, funcionarios y hay que pararlo hoy”. “Seremos el primer gobierno que mire de frente a este tema y dé batalla, porque nos merecemos y nos corresponde una sociedad sin narcotráfico”¹⁹. También, en el debate que se llevó a cabo en noviembre del 2015 con su contrincante Daniel Scioli, volvía a poner foco en el tema de la seguridad- narcotráfico: “Es una de las grandes preocupaciones que hay en la Argentina, el avance del narcotráfico. Y tal vez el paco es lo peor: crecen seis cocinas de paco por día en la Argentina, y prácticamente la mitad son en el Gran Buenos Aires (...). Y yo creo que hay que hacerlo con más inteligencia que músculo: una Agencia Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado, que además trate temas de trata, tráfico de armas, lavado de dinero, corrupción, porque hay funcionarios, hay problemas en la Justicia, en las fuerzas de seguridad, y encarando desde el primer día, tomar control de nuestro

¹⁹Página oficial, disponible en: <http://pro.com.ar/blog/2015/09/12/mauricio-macri-lanzo-sus-propuestas-para-el-pais-que-viene/>

territorio(...)"²⁰. Como se señala, la campaña de Cambiemos estuvo marcada por una fuerte impronta en el tema de la seguridad vinculada al narcotráfico y construyendo un imaginario de tierra arrasada por el avance del *flagelo*. A partir de un diagnóstico construido sin revelar fuentes oficiales, sus propuestas para resolver el tema no mostraron ninguna novedad a las ya implementadas y fracasadas en la década del 70. Por una parte, retomaron la idea del combate y guerra contra un enemigo, en este caso el narcotráfico/paco; y por otro parte, vincularon la cuestión securitaria del mercado ilegal con la cuestión de la salud, englobando en las drogas una cantidad de cuestiones que nada tienen que ver. A la vez, en sus propuestas se deslizaban ideas estigmatizantes y de segregación: "volver a entrar con el Estado en los barrios más peligrosos para marcar una línea y atacar principalmente el tema del paco, como lo decía hace un instante, que es el peor mal que está destruyendo nuestras familias (...)"²¹. El paco, comenzó a constituirse en el enemigo puntual y tangible dentro del mundo del narcotráfico, esta sustancia y todo lo que podía relacionarse con esta droga: jóvenes y barrios precarios.

Al mes de la asunción de Macri como presidente de la nación y en consonancia con sus propuestas de campaña, declaró bajo el decreto 228/2016, la Emergencia de Seguridad Pública. Previamente a la declaración oficial de la emergencia, una reunión con el Consejo de Seguridad Interior donde participaron Ministros de Seguridad de todo el país y sumaron sus voces a esta iniciativa y una preocupación unívoca entorno al avance del narcotráfico²².

Artículo 1° —Declaración, de emergencia. Declárese la "emergencia de seguridad pública" en la totalidad del territorio nacional con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado, que afecta a la República Argentina, por el término de Trescientos sesenta y cinco (365) días corridos a partir de la publicación del presente, la que podrá ser prorrogada fundamentadamente.

Asimismo, la declaración de emergencia, subrayó que "el narcotráfico y sus delitos asociados, no quedan atrás en este escenario y constituyen una irrenunciable y excluyente cuestión de Estado al encontrarse inextricablemente ligados a la inseguridad. Que la droga arruina la vida de familias enteras y no podemos resignarnos ni aceptar esta realidad como algo natural. Que la problemática del narcotráfico no sólo afecta a la salud y la seguridad ciudadana, sino que importa una violación a la soberanía nacional en tanto se trata de un crimen cuya naturaleza es claramente transnacional. Que tales circunstancias ameritan adoptar las medidas que permitan extremar el uso de los recursos del Estado Nacional, en orden a enfrentar los flagelos señalados"²³.

²⁰ No se especifica autor, 16 noviembre de 2015 "Transcripción completa del debate presidencial entre Macri y Scioli", LA NACIÓN

²¹ Ídem 16

²² Sol Amaya, 17 de diciembre de 2015; "Cómo se definió y de qué se habló en la reunión del Consejo de Seguridad Interior", LA NACIÓN.

²³ Información Legislativa, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>.

Dentro del paquete de medidas que se incorporaron en la Ley por la Emergencia en Seguridad y específicamente en la lucha contra el narcotráfico, aparecieron unas relativas a la “protección aeroespacial” donde habilitaba a las Fuerza Armadas a identificar, advertir, intimidar e incluso hacer uso de la fuerza para aquellas naves que ingresasen en espacio aéreo argentino y que causasen sospecha de algún tipo. Estas reglas fueron instituidas a través del “Protocolo ante la presunción de actividad aérea dudosa, y el hallazgo de aeronaves abandonadas y/o accidentadas”²⁴. Esta ley fue fuertemente criticada y rechazada por varios sectores políticos y de la sociedad civil. A la vez, para Gabriel Tokatlian el método de traslado de sustancias ilegales que más se adopta en el país es el transporte fluvial y terrestre, con lo cual se pregunta a quiénes querrían disuadir con esta política o cuál sería la intencionalidad de ello²⁵.

Ya en sus primeros pasos de gobierno marcó el rumbo entorno a la cuestión. Una primera ley, consensuada por la mayoría de los gobernados, que volvía explícita y de carácter de urgencia, la necesidad de una mejora en la cuestión de la seguridad, y dentro de esta compleja problemática, la introducción del narcotráfico como un *flagelo* que no encontraba límites. Aparecen en la ley connotaciones negativas sobre la droga, como un mal en sí mismo y se resalta el valor moral de la familia: “la droga que destruye la familia”.

En línea de continuidad con la emergencia en seguridad, en agosto del 2016, se presentó el Plan “Argentina sin narcotráfico”, en un acto conjunto entre distintos funcionarios del gobierno Nacional, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. En el mismo, la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, presentó el Plan y destacó: “El primer objetivo es la erradicación del paco. Y para esto, estamos trabajando en la detección de cocinas, bunker y lugares donde hoy hay paco. ¿Por qué la erradicación del paco? Porque es una sustancia que en seis meses destruye a los jóvenes que la consumen. Y vamos a aumentar las penas para los que venden y cocinan paco. El segundo compromiso que queremos plantear es una presencia activa y dinámica, de las fuerzas federales y provinciales, de nuestro país (...). El tercero, es un compromiso de recuperación de todos los bienes del narcotráfico, que vuelvan a la gente, a la salud, a la educación, a los tratamientos y también a la fuerza de seguridad (...)”²⁶. A su turno, el presidente Mauricio Macri, afirmó: “(...) Queda claro que este no es un problema que tiene aquel que consume sino que lo tenemos todos, porque la droga como se evidenció una vez más genera un nivel exponencial de violencia en la sociedad, la droga ataca el núcleo más importante que tenemos en este país que es la familia porque va captando a nuestros chicos que terminan asesinando sin darse cuenta lo que están haciendo y en la mayoría de los casos esa violencia empieza por sus propios hogares. La droga ya no es un problema de una región, una ciudad, se ha extendido por todo el país y nos está afectando en nuestras raíces, porque la droga corrompe las personas y las instituciones, eso nos degrada, nos separa, nos paraliza.

²⁴ Ministerio de Seguridad de la Nación, disponible en Resolución 808 – E/2016, Ciudad de Buenos Aires, 05/12/2016.

²⁵ Ungass 2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qEI-0v4OntA>

²⁶ Plan Argentina sin narcotráfico, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=q1Lcl7zEBGY>

(...) Necesitamos programas de acción temprana, de prevención, ahí es donde va, los programas de primera infancia, de la niñez (...) ahí es donde tenemos que ganar esta guerra (...)²⁷

No se puede dejar de resaltar, nuevamente, que en ambos discursos, cargados de valores morales, el eje estuvo puesto en la “droga” y en las consecuencias que ésta generaba en la sociedad toda. Se fue configurando un imaginario social en donde la droga se corporizaba transformándose en un mal que podía contagiar a toda la sociedad. En este sentido, se estigmatizaba al consumidor porque el que consumía ponía en peligro a todos y por ello había que poner fin al consumo y a la droga. El discurso de la Ministra de Seguridad se focalizó en la sustancia del paco como el tema rector del problema del narcotráfico en el país, cuando, si bien se sabe que es una droga que genera mucha adicción y un problema complejo por la situación de vulnerabilidad por la que atraviesan, en la mayoría de los casos, las personas que lo consumen, reducirlo todo al paco es cuanto menos excesivo. Además esta reducción, trae aparejado una construcción estigmatizante del problema, ya que quienes consumen esta droga, por lo general, son los jóvenes de sectores más vulnerables, por lo cual el plan de lucha contra el paco va dirigido a este sector de la población aumentando las posibilidades de criminalización. El discurso del Presidente también estuvo cargado de connotaciones negativas, a la vez, que retomó una confusión histórico sobre los distintos tipos de usos que se pueden tener de las sustancias. La droga no genera violencia en la sociedad, en todo caso, lo que genera violencia es el negocio que se construye detrás del telón de la legalidad y por el control de los territorios. Finalmente, de ambos discursos, se puede destacar la simpleza de las palabras, cargadas de valoraciones con las que cualquier ciudadano desprevenido empatiza rápidamente y lo vuelve un defensor entusiasta de la lucha contra el narcotráfico.

Formalmente el plan “Argentina sin Narcotráfico” consta de seis capítulos, cada uno de ellos presenta una serie de objetivos: operativos; instrumentales; para la prevención y el abordaje integral de las adicciones, para garantizar la transparencia; de cooperación de la Justicia y el Poder Legislativo y para la participación de la Sociedad Civil. En consonancia con las palabras de sus funcionarios el día de la presentación, el plan pone el acento sobre la seguridad y la presencia y acción de las fuerzas en el combate del narcotráfico.

Como se viene subrayando, el paco parece ser una especial preocupación para el gobierno, se construyó la idea de enemigo que hay que derrotar. Por eso, el primer apartado del plan está dedicado íntegramente a dicha sustancia, promoviendo la erradicación de la droga y el aumento de penas para quienes la elaboran, distribuyan y venden. Para ello la Ministra de Seguridad puso hincapié en una policía presente, quienes “deberán intervenir hasta en la menor transgresión, para que la ley sea la regla y no la excepción”. “Hay quien dice, vamos contra los grandes (narcotraficantes), pero contra el chico también, porque es el que está cerca de la gente y el que le vende

²⁷ Ídem

paco", afirmó²⁸. Es a partir de la necesidad de una policía presente, que se creó e implementó el programa Barrios Seguros, legitimando el ingreso abrupto, la saturación y la permanencia de fuerzas de seguridad en aquellos barrios considerados peligrosos. Al momento, en Ciudad de Buenos Aires se han realizado dos intervenciones de este tipo: la primera fue en abril del 2016 en villa 31 y 31 bis con un megaoperativo que consistió en la saturación policial, allanamientos y desalojos. También en julio de este año se llevó a cabo un operativo de similares características en la villa 1-11-14. El diario La Nación describía el operativo de la siguiente forma: "Esos procedimiento y lo actuado en la villa 1-11-14 -y antes en la 31- muestran el demorado pero indispensable regreso del Estado, que durante más de una década se mostró sospechosamente ausente no solo en el combate contra el narcotráfico, sino en el de la lucha contra la pobreza"²⁹. Es sugerente el análisis que hace la editorial: además de culpabilizar a la administración anterior, encuadra al narcotráfico y la pobreza como una relación directa y pone el acento de la solución en la presencia del Estado pero en su faz represiva. Para el periodista, entonces, el Estado se hizo presente porque ingresaron las fuerzas de seguridad.

En diciembre del 2016 y como ya se venía anunciando, por iniciativa del Ministerio de Seguridad de la Nación, se presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley que tenía como objeto el agravamiento de las penas dispuestas en la ley 23.737 respecto de la fabricación, suministro, venta y tráfico de pasta base de cocaína. El argumento se fundamentó en que esta droga es más dañina y peligrosa que otras por sus componentes y formas de fabricación. A la vez, es una droga que por su bajo costo se ha propagado en el territorio nacional, sobre todo en los sectores de mayor vulneración. Y es una droga consumida principalmente por la población adolescente. Si bien estos argumentos son válidos, habría que prestar atención en sus fórmulas para intentar resolver el problema. Algunas declaraciones de la Ministra de Seguridad entorno a este proyecto de ley a partir del diario La Nación: "La iniciativa será específica para la pasta base de cocaína y, según entiende la ministra, el proyecto contará con el aval de la sociedad ya que crece la preocupación por su consumo, en especial entre los más jóvenes y de sectores más vulnerables". A su vez y en la misma nota, Bullrich afirmó: "Mata y por eso vamos a redoblar el esfuerzo en la lucha contra el paco"³⁰. Por todo ello, se pone el acento en el combate de esta droga, a través del endurecimiento de la ley: aumentando las penas casi al doble (de 6 años a 18 años y agravamientos³¹). Si bien es factible que la producción y el consumo de paco hayan aumentado en los últimos años, como señalan estudios de la Sedronar: en 2015, el 1,6% de la población total en edad escolar entre 10 y 11 años había consumido paco y este porcentaje aumentó en 2016 en la Ciudad de Buenos Aires a 2%, ninguna experiencia de la historia demostró que abocando los recursos en seguridad y persecución penal se hayan conseguido los resultados buscados. También, es conveniente retomar algunos argumentos que se han cuestionado anteriormente y

²⁸No se especifica autor, 15 de diciembre de 2015; "Patricia Bullrich: vamos contra el chico también, porque le vende paco a la gente", LA NACIÓN.

²⁹No se especifica autor, 8 de julio de 2017; "Pobreza y Narcotráfico, dos flagelos estructurales", LA NACIÓN.

³⁰No se especifica autor, 30 de agosto de 2016; "Paco cero, un objetivo central", LA NACIÓN.

³¹Fusero, Mariano; "Apuntes críticos respecto del proyecto de <Ley contra el paco>". APP, 2017.

que con este proyecto vuelven a tener relevancia, como lo es la desproporcionalidad de la pena respecto de otros delitos y la idea errónea sobre la capacidad disuasiva de la pena, como sostiene Mariano Fusero³²: “Dicha fórmula es acientífica, motivo de que considera que la motivación delincencial se basa en una relación costo beneficio respecto del acto cometido y la eventual pena a cumplir en caso de ser descubierto. No hay caso alguno en donde se compruebe dicho efecto, ya que las motivaciones por las cuales una persona comete un delito, son múltiples y no se condicen con la mera realización de un cálculo de costo/beneficio entre hechos y penas”.

Es llamativo que siga vigente una confusión que lleva más de 50 años y que ha dado sobradas pruebas de fracaso. El gobierno apunta a más políticas de seguridad y mayor punitividad como política para frenar la oferta y de este modo resolver el problema de la demanda de drogas. Esto ya ha fracasado, con lo cual es interesante pensar si existen otras intencionalidades de trasfondo. Como se ha dicho, la construcción del enemigo está puesta en el paco, una droga que se comercializa y se consume mayoritariamente en los sectores vulnerados, esto puede constituir un dato si se tiene en cuenta que la principal respuesta es la punitiva. La lucha contra el paco habilita entonces megaoperativos policiales, de madrugada con allanamientos múltiples. Se repite el argumento, aunque cambia la población de acuerdo al momento histórico, de guerra contra las drogas como mecanismo de control social y en este caso puntual sobre la población de adolescentes y jóvenes más desprotegida de la sociedad. Parecería estar legitimándose un discurso basado en la aporofobia- delincencial³³, donde los sujetos que consumen droga y en particular paco, son caracterizados como peligrosos y potencialmente delincuentes y/o asesinos. En este paradigma, las agencias de seguridad despliegan su capacidad represiva en los sectores empobrecidos, en los barrios y villas del país.

Sin embargo, y contrariamente a lo expuesto anteriormente, el Plan Argentina sin Narcotráfico también plantea objetivos para la reducción de la demanda a través de la implementación de políticas de prevención y abordaje, aunque no queda claro cómo se llevarían a cabo los compromisos allí explicitados. Cabe resaltar que uno de ellos refiere al compromiso a “Desarrollar políticas de reducción de la demanda con estricto respeto a los Derechos Humanos haciendo enfoque en el sujeto como el eje rector, a fin de no criminalizar el consumo ni las adicciones”. Pareciera que esta premisa de no criminalizar el consumo ni las adicciones se contradice con las palabras del presidente cuando presentó el Plan, en donde dijo, entre otras cosas, que la droga “va captando a nuestros chicos que terminan asesinando sin darse cuenta lo que están haciendo y en la mayoría de los casos esa violencia empieza por sus propios hogares”, construyendo una imagen negativa y estigmatizante del consumidor, que lo acota y reduce a los chicos (niños- jóvenes) y los califica de potenciales asesinos. Para añadir un dato más a esta contradicción, según Gabriel Tokatlian, la Argentina destina el 95% de su presupuesto a la lucha antidroga, específicamente en la represión y al control de la oferta, y un 5 % en la educación y la prevención. Estos

³² Fusero, Mariano, Conceptos básicos para un cambio de paradigma posible en las políticas de drogas, APP

³³ Ídem

datos confirman que la prioridad en el tema no está puesta en la prevención ni en la educación.

Complementando al conjunto de argumentos que derribarían la intencionalidad de no criminalizar el consumo y las adicciones, se destacan algunas reflexiones del actual titular de la Sedronar, Roberto Moro, quién criticó el fallo Arriola: "A partir de que jueces de la Corte Suprema hayan fallado a favor del consumo individual, la percepción del riesgo en los jóvenes en la Argentina cambió notablemente"³⁴, y sostuvo que a partir de esas decisiones judiciales "el 70% [de los jóvenes] dice que consumir está bien, según indican las encuestas". Explícitamente el titular cuestionó un fallo que logró en su momento y por medio de los jueces de la Corte no criminalizar a un usuario de marihuana que portaba pequeñas cantidades para uso personal. Moro, al criticar el fallo está poniendo en duda la eficacia de la política de no criminalización y no persecución a los consumidores. A la vez, confunde el fin de las políticas de no criminalización con la función que deberían tener las políticas de prevención e información sobre los usos de drogas. En un modelo basado en la reducción de daños y atento al cuidado y garantías de derechos de las personas ambas políticas deberían de coexistir.

En este sentido, y retomando el informe de la Fiscalía Federal Nro.6, que analiza el flujo de causas que entraron en dicha dependencia según turno policial, el mismo, da cuenta del aumento de los casos de detención por llevar escasas cantidades de marihuana. Mientras el turno policial de noviembre del 2015 proporcionó 432 causas: 195 (45%) fueron por tenencia para consumo; el turno de abril de 2016 tuvo 453 expedientes; 250 (55%) de ellos, más de la mitad, fueron por consumo personal y el turno de octubre del 2016 se registraron 301 causas de las cuales 231 (77%) correspondían a violaciones a la Ley de Drogas. Es decir, que se corrobora un incremento constante de causas por violación a la ley 23.737 que en su gran mayoría, como indica el informe, son por tenencia simple para consumo personal. Este aumento refleja, entre otros aspectos seguramente, un mayor incentivo y habilitación a las fuerzas de seguridad en sus tareas de prevención.

Las ambivalencias que mantiene el gobierno actual entre sus dichos y sus prácticas trascendieron las fronteras. Para la reunión de UNGASS, que se llevó a cabo en 2016, la Argentina adquirió un posicionamiento distinto a las políticas que fue desarrollando en materia de drogas. Como se conoció, la canciller Susana Malcorra³⁵, presentó un documento en donde, entre otras cuestiones, ponía énfasis en una serie de compromisos basados en los derechos humanos, la incorporación de perspectiva de género y enfoques particulares para grupos vulnerables para enfrentar el problema de las drogas, así como el compromiso de eliminar actitudes de discriminación y estigmatización sobre los consumidores. Sin embargo, este conjunto de enumerados no se condicen con la política de derribo de aviones, de lucha contra el narcotráfico y el paco que se están llevando a cabo en el país. En las jornadas

³⁴ No se especifica autor, 13 de diciembre de 2016; "Los fallos de la Corte hicieron pensar a los jóvenes que consumir marihuana está bien", INFOBAE.

³⁵ Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/04/doctrina43280.pdf>

informativas previas a la reunión, Gabriel Tokatlian desde el Congreso de la Nación, refirió al problema del crimen organizado como un tema de gobernabilidad, criticó duramente las políticas de guerra contra las drogas y resaltó que en el mundo, según datos de Naciones Unidas, el 0.36 % de la población mundial tiene problemas de abuso de drogas, con lo cual el problema podría ser medianamente controlable sin ningún tipo de guerra.

Desde el comienzo las políticas que llevó a cabo el gobierno no presentaron grises, con un conjunto de valoraciones, percepciones y diagnósticos constituyeron el problema del narcotráfico y el paco como un problema de toda la sociedad. Pusieron el foco sobre la droga (el paco) y no sobre el mercado ilegal; sobre el consumidor y el pequeño vendedor como un problema del campo de la seguridad y no como un problema del campo de la salud y el campo de lo social- económico. Desde allí, desde ese posicionamiento, fueron construyendo un discurso de peligrosidad sobre ese enemigo que les permitió y permite llevar a cabo prácticas de corte punitivistas y de control social.

V. Reflexiones finales

A modo de cierre, se podría retomar algunas ideas que recorrieron el trabajo. Primeramente resaltar la construcción de un paradigma punitivista y prohibicionista de las drogas, que se gestó en Estados Unidos y que logró legitimarse y exportarse al resto del mundo. Con el argumento y configuración de las drogas como el enemigo primordial de la época, lograron generar políticas de persecución y encarcelamiento de algunos sectores de la sociedad. Estos sectores eran, desde el discurso dominante quienes consumían drogas y se movían en mundos atravesados por el *flagelo*, por lo tanto había que “sacarlos” de la sociedad para así lograr terminar con las drogas. Este discurso caló hondo en el imaginario social y por lo tanto las políticas represivas eran bien recibidas por el conjunto de la sociedad. Las políticas prohibicionistas eran, a su vez, ratificadas por las Convenciones Internacionales.

Sin embargo, frente al discurso dominante, se fueron construyendo nuevos discursos, a partir de los resultados negativos que la guerra contra las drogas provocaban en distintos países. Estas nuevas propuestas, alternativas al modelo punitivista, iban de la mano de políticas respetuosas de los derechos humanos, de reducción de daños y de descriminalización de los usuarios. Por el momento este discurso es aún minoritario en el mundo, aunque de a poco, se van logrando algunos avances.

Argentina tuvo, a lo largo de su historia, un desarrollo consecuente con el discurso dominante, logrando en ciertos momentos pequeños pasos en materia de no criminalización del consumo y luego retrocesos. En este sentido, a partir del 2015, se vuelve a un discurso implacable de guerra contra el narcotráfico y, sobre todo, se construye un nuevo enemigo que es el paco. A partir del diagnóstico realizado por la nueva gestión, sobre la peligrosidad y el supuesto aumento estrepitoso del narcotráfico y particularmente el paco, es que se llevaron adelante distintos planes y leyes, todos de cara a “terminar con el flagelo”, confundiendo en la mayoría de los casos el problema de la oferta y la demanda, de la venta y el consumo y construyendo

o reafirmando, además, un imaginario estigmatizante sobre los consumidores de drogas como personas peligrosas.

Estas políticas que se empezaron a implementar hace dos años, ya presentan resultados: aumento de detenciones por consumo o tenencia simple, aumento en la cantidad de personas detenidas por infracción a la ley de drogas, megaoperativos e instalación permanente de fuerzas de seguridad en ciertas villas y asentamientos del país. Estos resultados son vistos por la nueva gestión como positivos como pasos o pequeñas batallas ganadas al narcotráfico.

Como es de suponer, el discurso punitivista habilita, con más fuerza aún, el aumento de la discrecionalidad y selectividad en la persecución de las policías y fuerzas de seguridad. Todo ello acompañado, además, por un discurso oficial cargado de valores negativos y estigmatizantes sobre los barrios pobres y las personas que habitan allí. No es extraño entonces, que las personas finalmente encarceladas por delitos de este tipo compongan los sectores más empobrecidos de la sociedad, por lo general jóvenes y de tez trigueña. Y que en estos últimos dos años, los números hayan aumentado considerablemente.

Finalmente, las vastas experiencias a lo largo de los últimos 50 años se han encargado de demostrar, que no se puede esperar buenos resultados de esta política impulsada por el nuevo gobierno sobre el narcotráfico, que lo único que se corrobora como consecuencia de la implementación de políticas prohibicionistas es una multiplicidad de casos de abusos policiales y de violación a los derechos humanos bajo el pretexto de combatir a las drogas.

VI. Bibliografía

- Alberto Calabrese; “Breves consideraciones sobre la asociación delito- sector social- droga/a”, Cuadernos para una independencia.
- Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal, “Infracción a la ley de drogas y problemáticas asociadas. Análisis de estadísticas carcelarias en Argentina”.
- Fusero, Mariano; “Conceptos básicos para un cambio de paradigma posible en las políticas de drogas”.
- Fusero, Mariano; “Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina (2009-2016)”, APP, 2016.
- Fusero, Mariano; “Apuntes críticos respecto del proyecto de <Ley contra el paco>”, APP, 2017.
- Centro de Estudios Legales y Sociales- CELS, “El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: La experiencia del continente americano”, 2015.
- Count the Cost; “El Informe Mundial Alternativo sobre Drogas, Calculando los costos de la guerra contra las drogas”, Resumen Ejecutivo.

- Sistema Nacional de estadísticas sobre ejecución de la pena, “Informe Anual”, 2015.
- WOLA; “Sistemas Sobrecargados, Leyes de drogas y cárceles en América Latina”, TNI.
- Juan Carlos Garzón Vergara; “Duros contra los débiles, débiles frente a los duros: Las leyes de drogas y el accionar policial”, Wilson Center.
- CEED; “La adicción punitiva: la desproporción de las leyes de drogas en América Latina”.
- Alejandro Corda; “La estrategia fallida Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en la Argentina”, Intercambios, UBA.
- David Bewley-Taylor y Martin Jelsma; “Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica”, Transnacional Institute.