



Escuela de
Política y Gobierno
EPyG_UNSAM

Políticas morales e ideas: tenencia para uso personal de cannabis en Argentina, Chile y Uruguay (1973-2015)

Virginia Inés Labiano

Director: Dr. Guillermo Alonso

Co-Director: Dr. Adolfo Garcé

Octubre de 2021

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el
Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad
Nacional de San Martín

RESUMEN

En esta tesis partimos de considerar que Argentina, Chile y Uruguay comparten dos grupos de similitudes, un primer grupo son sus parecidos socioeconómicos y el segundo conjunto de parecidos son los indicadores que se vinculan a los patrones de consumo de sustancias psicoactivas. Asimismo, el problema de las drogas presenta rasgos comunes en estos tres países: similares niveles de consumo de cannabis, pasta base de cocaína (PBC) y cocaína en los tres países, zona de tránsito de la cocaína andina hacia los mercados exteriores, procesamiento local de PBC, lavado de activos proveniente de estas actividades y la incipiente violencia que producen.

Sin embargo, la gestión de este problema a través de las políticas de cannabis –la sustancia ilícita más consumida- ha divergido: mientras que en Uruguay se ha legalizado y regulado la cadena productiva completa del cannabis, en Chile el porte en público es sancionado con multa y en Argentina se otorga una pena de 6 meses a 2 años de prisión a la tenencia para uso personal. Esto nos lleva a preguntarnos, ¿por qué ante un problema de características similares se producen respuestas diferentes en estos tres países?

Argumentamos que las políticas de drogas ubicadas como políticas morales -conjunto de políticas que están afectadas por conflictos de valores más que por intereses materiales divergentes- pueden ser entendidas a partir de esquemas cognitivo-normativos que predominan en la clase dirigente de Argentina, Chile y Uruguay. Trabajamos con la hipótesis de que la definición inicial que se haga del problema de las drogas en torno a la concepción del ciudadano, las responsabilidades del Estado hacia el mismo y la consideración sobre la conducta de tenencia de drogas para consumo personal, dará lugar a tres respuestas distintas para un problema similar en los tres países escogidos.

Estas respuestas son el resultado de esquemas cognitivo-normativos que se formaron en la década del '70, cuando el consumo adquirió cierta importancia como problema social, es en esos años cuando se aprobaron las primeras leyes específicas en materia de drogas en Argentina, Chile y Uruguay. Estos esquemas produjeron candados cognitivos (*cognitive locks*), lo cual ha tenido el efecto de incapacitar a los gobiernos para ver otras alternativas y fomentar una dependencia de la trayectoria ideacional en la elaboración de la política. Mostraremos cómo las ideas iniciales sobre el problema de las drogas han permanecido históricamente a través de actualizaciones y son ellas las que explican la selección de políticas que se ha mantenido en cada país.

A pesar de que el fenómeno del consumo se transformó fuertemente en el período que abarca esta investigación (1973-2015), los esquemas “encerraron” una definición del asunto preservándola de ideas alternativas. El resultado es un estiramiento conceptual y valorativo que se adapta para no cambiar.

AGRADECIMIENTOS

Una mañana luego de desayunar en el balcón con mi hermana, me levanté y le dije: “Bueno, me voy a trabajar que esa tesis no se escribe sola”. En efecto, detrás de una investigación de este calibre hay una red intelectual, material y afectiva sin la cual sería imposible que la tesis se escriba, y llegó el momento de reconocerla.

Agradezco la beca doctoral CONICET que me fue otorgada, que apostó por mí y este proyecto, y que me dio con una prolongación de la misma en un momento tan especial como fue la pandemia de Covid-19. También colaboraron con la dimensión material de esta tesis la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM que me proporcionó un viático para el desarrollo del trabajo de campo en Chile, y por su parte, la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política que me concedió una beca para llevar adelante la estancia en Uruguay.

También quiero agradecer a lxs entrevistadxs por sus valiosos aportes, y especialmente a sus secretarixs. En este sentido, hago llegar un agradecimiento a la Biblioteca del Poder Legislativo del Uruguay, al Archivo de la Cámara de Diputados de Chile así como al Archivo Nacional de la Administración de ese mismo país, y a la Biblioteca del Congreso de la Nación de Argentina, y particularmente a la Comisión de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico de la Honorable Cámara de Diputados.

Agradezco la hospitalidad de Ana Laura de Giorgi que me recibió en Montevideo, a la familia Torrecillas Neme y a mi amiga Paulina Aliaga por hospedarme en Santiago.

A nivel intelectual y afectivo, quiero agradecer profundamente la guía de mis directores Guillermo Alonso y Adolfo Garcé, por sus lecturas, atinadas observaciones y acompañamiento.

También fueron destacadamente importantes los intercambios y el incansable apoyo que me dieron mis compañerxs de doctorado, que ayudaron a que mi trabajo sea la mejor versión posible: Cecilia, Rocío, Julia y Diego. Además de Ezequiel, Viyi, Matías, Fortunato, Gabriela, Itatí y Alejandro que también estuvieron presentes. A Alexandra por democratizar el acceso al conocimiento.

Otro agradecimiento que quiero hacer es al grupo de profesionales nucleados en la organización *Reset, políticas de drogas y derechos humanos* de lxs que aprendí mucho, a pesar del corto tiempo compartido.

Dejo para lo último el agradecimiento más importante, a mi familia por acompañarme una vez más a hacer una tesis, Susana, Sergio y, sobre todo a mi hermana Florencia, para quien no me alcanzan las palabras para reconocerle el inconmensurable apoyo brindado.

ÍNDICE

RESUMEN.....	i
AGRADECIMIENTOS	ii
CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN.....	1
1. Las políticas de drogas	2
2. Selección de casos: diferentes respuestas a un mismo problema	9
2.2 Las políticas de drogas como políticas morales	17
3. Argumento e hipótesis.....	18
4. Estructura de la tesis.....	20
CAPÍTULO 2: TEÓRICO-METODOLÓGICO	23
1. Políticas de cannabis	23
2. Las políticas de drogas como políticas morales	28
2.1 Estados Unidos y el choque público de valores privados.....	31
2.2 Europa y los “Dos Mundos de las Políticas Morales”.....	35
2.3 Políticas morales manifiestas y latentes	37
3. Explicaciones Alternativas	39
3.1 Elección racional y opinión pública.....	39
3.2 Modernización y secularización de valores.....	42
3.3 Movilización social y activismo transnacional	43
3.4 Institucionalismo: sistema electoral, sistema de partidos y organización del gobierno.....	45
4. Los esquemas cognitivo-normativos de las clases dirigentes.....	49
4.1 El argumento ideacional.....	49
4.2 Ideas: conceptos y tipologías.....	51
4.3 Los esquemas cognitivo-normativos y las políticas públicas	55
4.3.1 Los esquemas cognitivo-normativos y las políticas morales	57
4.4 El efecto de la dependencia de la trayectoria ideacional	58
4.5 Estrategia metodológica	62
CAPÍTULO 3: RÉGIMEN INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE SUSTANCIAS ...	67
1. Primera Etapa (1909-1961): Control del comercio internacional de opiáceos y acceso para fines médicos.....	68
2. Segunda Etapa (1961- 2019): Prohibicionismo punitivista.....	75
3. El Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias y el cannabis.....	84
4. La crisis del consenso prohibicionista en América Latina	92
CAPÍTULO 4: URUGUAY, UNA FLOR EN UN LODAZAL	100
1. Las primeras regulaciones (1889-1974).....	100

1.1	La política de drogas la dictadura de Gabriel Terra: hacia la punibilidad del consumo de drogas	102
2.	La política de drogas en la dictadura uruguaya: la imprevisible despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal (1973-1985)	104
3.	La política de drogas en democracia (1985-2004)	109
4.	Las políticas de drogas frenteamplistas (2005-2020).....	116
4.1	El proceso político de la regulación legal y el esquema cognitivo-normativo de la dirigencia uruguaya	122
4.2	Las ideas y el rol del presidente	132
5.	Conclusiones	136
CAPÍTULO 5: CHILE, NO PODEMOS SEGUIR SIENDO UNA SOCIEDAD PACATA....		141
1.	Las primeras regulaciones (1874-1969).....	142
2.	La definición socialista del problema de las drogas (1971-1973).....	145
3.	Una nueva ley de drogas bajo la dictadura (1983-1990).....	150
4.	El retorno a la democracia y la permanencia del asunto en la agenda pública (1990-2000) 155	
5.	La ley 20.000 y el endurecimiento de la penalización del cannabis	161
6.	Proceso político y respuesta parcial: el reconocimiento terapéutico del cannabis	170
6.1	La vía de la sociedad civil	172
6.2	La vía legislativa	175
6.3	La vía ejecutiva	183
7.	Conclusiones	187
CAPÍTULO 6: ARGENTINA, PORQUE TE QUIERO TE APORREO		194
1.	Las primeras regulaciones (1924-1973).....	194
2.	La primera ley de drogas y el turbulento contexto (1974-1985)	196
2.1	Antecedentes	196
2.2	Los proyectos presentados	199
3.	El retorno democrático: de la revigorización de las libertades y derechos a su clausura (1985-2000).....	206
3.1	El inicio en el Senado del debate por una nueva ley de drogas (1986)	207
3.2	El fallo Bazterrica y el cambio en la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Nación	213
3.3	De la primavera democrática a la década perdida: contexto para una nueva ley de drogas	214
3.4	Borrón y cuenta nueva: el debate legislativo de 1989 y la actual ley 23.737.....	217
4.	El fallido intento por la despenalización y la no decisión (2001-2014)	224
4.1	El fallo Arriola y la inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia para consumo personal.....	233

4.2	2012: La no decisión	235
4.3	Las ideas de los presidentes sobre la despenalización.....	243
5.	Conclusiones	245
CAPÍTULO 7: ANÁLISIS COMPARADO		249
1.	Comparación temporal de las trayectorias ideacionales de las políticas de cannabis en Argentina, Chile y Uruguay	250
1.1	Guerra contra las drogas de Richard Nixon y visibilización del consumo de sustancias psicoactivas en jóvenes de clase media.....	251
1.2	Prohibicionismo punitivista: la Guerra contra las drogas de Ronald Reagan, la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988 y el retorno democrático.....	257
1.3	Crisis del prohibicionismo en América Latina (2012-2015).....	262
2.	Explicaciones alternativas desde la perspectiva de las políticas morales.....	270
2.1	Elección racional y opinión pública	270
2.2	Modernización y secularización de valores.....	273
2.3	Movilización social y activismo trasnacional	274
2.4	Institucionalismo: régimen político, organización del gobierno y sistema de partidos.....	279
2.4.1	Régimen político	280
2.4.2	La organización del gobierno y el rol del poder judicial.....	285
2.4.3	Sistema de partidos.....	287
3.	Apoyo presidencial: la condición necesaria para el cambio en las políticas de drogas en América Latina.....	291
4.	Contribuciones	299
BIBLIOGRAFÍA.....		302
Documentos por país.....		325
Uruguay		325
Chile		327
Argentina		331
Documentos internacionales		334

LISTADO DE FIGURAS, CUADROS, GRÁFICOS E IMÁGENES

Cuadro 1: Indicadores socioeconómicos (2015)	10
Cuadro 2: Indicadores vinculados al uso de sustancias psicoactivas (2015).....	11
Cuadro 3: Prevalencia del último año de consumo de psicoactivos ilícitos en la población general	11
Figura 1: Variación de las políticas de cannabis	26
Cuadro 4: Las políticas de cannabis en Argentina, Chile y Uruguay	28
Cuadro 5: Tipos de ideas y sus efectos en la elaboración de políticas públicas.....	54
Figura 2: Convención Única sobre Estupefacientes de 1961	77
Figura 3: Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971	80
Figura 4: Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.....	83
Figura 5: Fiscalización internacional del cannabis y los cannabinoides	89
Gráfico 1: Prevalencia del último año de consumo de marihuana en la población general por país %	91
Figura 6: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre las personas que usan sustancias ilícitas	137
Figura 7: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal.....	138
Figura 8: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos	139
Gráfico 2: Evolución de la prevalencia (%) de consumo de marihuana. Chile 1994-2014	179
Figura 9: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia chilena sobre las personas que usan sustancias ilícitas	189
Figura 10: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia chilena sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal	191
Figura 11: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia chilena sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos.....	192
Imagen 1: Portada del proyecto presentado por el diputado Eduardo García (material facilitado por él para esta investigación)	227
Imagen 2: Contraportada del proyecto	227
Figura 12: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia argentina sobre las personas que usan sustancias ilícitas	247

Figura 13: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia argentina sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal.....	247
Figura 14: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia argentina sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos.....	248
Cuadro 5: Esquemas cognitivo-normativo predominantes en las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay en los '70s	256
Cuadro 6: Esquemas cognitivo-normativo predominantes en las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay en los '80s-'90s.....	262
Cuadro 7: Esquemas cognitivo-normativo predominantes en las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay en 2012-2015	268

CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

El 20 de junio de 2012 la opinión pública mundial se conmocionó al escuchar al Ministro de Defensa de un pequeño país de América Latina afirmar que habían decidido legalizar la marihuana. De esta manera Uruguay se convertía en el primer país del mundo en desafiar lo convenido cincuenta años atrás, la prohibición de las actividades económicas vinculadas a la planta de cannabis. La novedad de la iniciativa no pasó desapercibida y el presidente de ese país ganó gran notoriedad internacional. Sin embargo, tal como mostramos en esta investigación, la legalización de la marihuana en Uruguay lejos de ser algo disruptivo fue el punto de llegada en una trayectoria que se inició en 1974 cuando se despenaliza la tenencia para consumo personal. Al igual que lo que ocurrió en Argentina y Chile, en materia de drogas se conformó un esquema cognitivo-normativo en la década de los '70 del siglo pasado cuando se reconoce públicamente como problema el consumo de sustancias ilícitas. Estos esquemas produjeron candados cognitivos (*cognitive locks*), lo cual ha tenido el efecto de incapacitar a los gobiernos para ver otras alternativas y fomentaron una dependencia de la trayectoria ideacional en la elaboración de la política (Blyth 2001).

El problema de las drogas –definido como el conjunto de actividades asociadas a la producción, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas- presenta rasgos comunes en Argentina, Chile y Uruguay: similares niveles de consumo de cannabis, pasta base de cocaína (PBC) y cocaína en los tres países, zona de tránsito de la cocaína andina hacia los mercados europeo y estadounidense, procesamiento local de PBC, lavado de activos proveniente de estas actividades y la incipiente violencia que producen (United States Department of State, 2015).

Sin embargo, la gestión de este problema a través de las políticas de cannabis –la sustancia ilícita más consumida- ha divergido: mientras que en Uruguay se ha legalizado

y regulado la cadena productiva completa del cannabis, en Chile el porte en público es sancionado con multa y en Argentina se otorga una pena de 6 meses a 2 años de prisión para la tenencia de uso personal.

Esto nos lleva a preguntarnos, ¿por qué ante un problema de características similares se producen respuestas diferentes en estos tres países?

1. Las políticas de drogas

Los usos de psicoactivos han acompañado a la humanidad posiblemente desde sus inicios. En paralelo corrieron las regulaciones sociales y religiosas sobre dichos usos. También lo hicieron las decisiones gubernamentales formales, que generalmente han tratado de limitar o incluso prohibir el uso de determinadas sustancias (Room 1991, 37)¹. Desde el siglo XIX, en el marco de la expansión industrial e imperial capitalista, la farmacéutica occidental logra avances que permiten que las drogas se conviertan en un bien de consumo masificable. En este mismo marco, a su vez, se dieron revoluciones y restauraciones políticas a la par de la incontenible transformación tecnológica del mundo, lo que resultó en fenómenos sociales y económicos como la proletarización de las poblaciones campesinas, hacinamiento en grandes ciudades, nuevas formas de miseria y explotación laboral; e inevitablemente crisis de fe religiosa y de autoridad dentro de la familia tradicional. En tal contexto, “las drogas con influencia sobre el ánimo cobraron una espectacular importancia” (Escohotado 1998, 309). Como respuesta los Estados acentuaron las regulaciones como forma de control sobre la población que había

¹ Al respecto puede consultarse la extensa obra *Historia General de las drogas* de Antonio Escohotado (1998).

extendido el consumo de estupefacientes. De este modo se conformaron los antecedentes más directos de las modernas políticas de drogas.

Pocos trabajos hacen una definición de políticas de drogas o del problema de las drogas. Esta falta es reconocida en el informe elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA) denominado, justamente, *El problema de las drogas en las Américas*. Allí se señala que se trata de un concepto que “se muestra hermético e indeterminado” (OEA 2013, 17) y se indica su nula referencia en los convenios internacionales que tratan sobre la temática (cf. Capítulo 3 de esta tesis).

Desde el ámbito jurídico, el penalista holandés Louk Hulsman² propuso en relación a estos dos términos que:

Cuando se desea examinar y evaluar las políticas de drogas, es útil distinguir entre problemas de drogas *primarios* y *secundarios*. Problemas de drogas *primarios* son los relacionados con las drogas que se producen con independencia de la política de drogas que se siga en el sector colectivo; problemas de drogas *secundarios* son aquellos que están relacionados específicamente con una determinada política de drogas y que no ocurrirían de esta manera si se adoptara una política de drogas diferente (1987, 56 cursivas en el original).

En consecuencia, define a la política de drogas como aquellas actividades que se dan con referencia a problemas reales o supuestos relacionados con las drogas (Hulsman 1987). Otros autores la describen como el “patrón de legislación y acción gubernamental que tiene como objetivo afectar el uso de drogas y los problemas relacionados” (Reuter y Stevens 2007, 13).

En esa línea, Babor *et. al.* (2010) plantean en *La política de drogas y el bien público*, la definición que consideramos más acorde para esta investigación:

[...] Leyes y programas con el propósito de influir en la decisión de los individuos acerca de usar o no sustancias psicoactivas y modificar las consecuencias del uso tanto para el individuo como para la comunidad. Ese conjunto de leyes y programas constituye la política de drogas de una determinada nación. Las leyes por lo general prohíben o reglamentan la posesión, el uso, la

² El criminalista Louk Hulsman encabezó un grupo de profesionales de diversas disciplinas que conformaron una comisión en 1969 que elaboró un informe para asesorar al gobierno de Los Países Bajos, en él se proponía la abolición de las sanciones penales sobre todo consumo de drogas y el tratamiento de los problemas de drogas mediante un enfoque de salud pública (Grund y Breeksema 2013).

distribución y la producción de estas sustancias y establecen sanciones por la violación de las prohibiciones (2010, 4).

La problemática de las drogas es entonces un fenómeno multidimensional que ha sido tratado desde diversas disciplinas, como las ciencias de la salud, la criminología y el derecho, la economía, entre otras. El campo se puede subdividir en investigaciones sobre prevención, educación, consumos, intervenciones y tratamientos³.

Es importante señalar que gran parte del material bibliográfico en relación a drogas se encuentra dentro de lo que se denomina “literatura gris”, es decir, material que no es publicado formalmente por editores comerciales o revistas revisadas por pares, y que, por lo tanto, puede no estar disponible a través de los canales convencionales de distribución. Incluye la producción elaborada por instituciones (*think tanks*, expertos independientes), organizaciones y agencias gubernamentales (Observatorios de Drogas, Centros de Monitoreo regionales, entre otros). Investigaciones recientes y relevantes caen dentro de esta categoría, que tiene como objetivo ayudar a los analistas a localizar informes, reportes, documentos de insumo para los debates parlamentarios, perfiles de países, análisis de coyuntura, etc. relevantes para el estudio de las políticas (Calabria *et al* 2008).

Si bien los científicos políticos han prestado poca atención al campo de las políticas de drogas (Raschok 2015), los trabajos existentes pueden ser agrupados en cuatro áreas, tal como sugiere Scott Burris: “1) estudios sobre elaboración de políticas, que investigan los determinantes de la política y del proceso de la política; 2) trabajos de mapeo, que miden la prevalencia de las políticas, sus características y/o cambios en el tiempo; 3) estudios de implementación, que observan el proceso de puesta en práctica y sus

³ Una reciente sistematización de estos tópicos se encuentra en la obra editada por Nady el-Guebaly, Giuseppe Carrà y Marc Galanter (2015): *Textbook of Addiction Treatment: International Perspectives*, Springer-Verlag: Mailand.

resultados inmediatos; y 4) trabajos de evaluación, los cuales tratan de valorar el impacto de las políticas en el mundo” (2017, 128).

En tal sentido, ubicamos la presente investigación dentro del área referida al estudio sobre la toma de decisión y formulación de las actuales políticas de drogas en torno al consumo y tenencia para uso personal de cannabis en Argentina, Chile y Uruguay.

Uno de los focos de atención de los investigadores de políticas de drogas es el cambio y la dirección del mismo⁴. Para tal labor han resultado fructíferos los enfoques pluralistas del proceso de las políticas públicas, es decir, aquellos que se centran más en la diversidad de actores y sus pujas por definir la política que en las estructuras sociales. Por ejemplo, el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) elaborado por Paul Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (1988), que entiende al proceso de la política como una competencia entre coaliciones de actores que comparten creencias sobre un problema de política y sus soluciones. El cambio será producto de una transformación en el sistema de creencias dentro de un subsistema de política, lo cual puede resultar de dos procesos: o bien del aprendizaje orientado a la política, o bien de eventos no cognitivos. Diversos autores han apelado a este enfoque para aproximarse a las políticas de drogas (Kübler 2001; Martín Quintero 2005; Sanjurjo García 2013; Labiano 2018).

Otro enfoque del cambio de las políticas públicas utilizado para abordar las transformaciones en las políticas de drogas es el que se conoce como la confluencia de Múltiples Corrientes (Multiple Streams). Desarrollado por John Kingdon, observa el proceso político como compuesto por tres corrientes de actores y procesos: una corriente

⁴ Ocurre también que los académicos se plantean la continuidad de estas políticas, como Peter Reuter (2013) en su artículo “Why has US drug policy changed so little over 30 years?”, o el capítulo “Limits of policy changes” dedicado al mismo tópico por Elaine Sharp (1994) en *The dilemma of drug policy in the United States*.

de problemas que consiste en información acerca de diversos problemas y las propuestas de varias definiciones de problemas; una corriente de políticas públicas que incluye propuestas de soluciones a problemas de políticas; y una corriente política que se expresa en elecciones y funcionarios electos (Kingdom 2013). Estas corrientes que son independientes entre sí, son unidas por emprendedores de política cuando se abre una “ventana de oportunidad”. Con esta aproximación se ha interpretado el caso de Estados Unidos (Sharp 1994), el de Australia (Lenton 2007) y la experiencia uruguaya (Repetto 2014; Queirolo et al. 2018)

Asimismo, la perspectiva teórica de la Difusión que busca explicar la propagación de programas, es decir, entender por qué en determinado momento, en una región geográfica ocurre que se elaboran políticas que comparten sus rasgos centrales (Weyland, 2005; Dobbin, Simmons y Garrett 2007), también ha sido empleada para explicar el cambio en las políticas de drogas (Tammi 2005; Carillo 2013; Labiano 2020).

Caitlin Hughes (2006), por su parte, compara los procesos de reforma en las políticas de drogas en Portugal y Australia, utilizando para ello tres perspectivas: la confluencia de Múltiples Corrientes, el Marco de las Coaliciones Promotoras y el Equilibrio Puntuado. Ella indica que ésta última es la aproximación que explica mejor estos casos. El enfoque fue pensado para explicar las políticas públicas estadounidenses que se caracterizan por la estabilidad que se logra a través de cambios incrementales, pero que se ve interrumpida por breves períodos de cambios significativos (Sabatier 2010). Es importante destacar, que Hughes encuentra que “una limitación clave de las tres teorías es la omisión del rol de las creencias culturales” (2006, 235), ya que “las diferencias en las creencias nacionales ayudan a explicar el enmarcado del problema que se elige y las resultantes soluciones” (*ibídem*).

A pesar de la importancia que los expertos han tenido en las políticas de drogas de varios países, tales como Holanda, Portugal, Gran Bretaña, Estados Unidos, etc. donde los gobiernos pidieron la conformación de comisiones para que los asesoren en esta materia, el rol de los expertos ha sido poco explorado. Lo mismo ocurre con las redes transnacionales por la reforma de drogas, que hace décadas desarrollan actividades en pos de este objetivo. Combinando entonces el enfoque conocido como “comunidades epistémicas” con el de “redes transnacionales de promoción” (transnational advocacy networks), Jonas von Hoffmann (2016) da cuenta de esta influencia en el proceso de la política uruguaya de legalización del cannabis.

Los trabajos mencionados, tienen dos inconvenientes. El primero, surge de los casos escogidos: a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados donde la política de drogas es disputada por diferentes actores como expertos, sociedad civil organizada, partidos políticos, etc., en América Latina -por su enmarcado como asunto de seguridad y no de salud- la decisión inicial está concentrada en el Poder Ejecutivo por lo que se requeriría otro tipo de explicación. El otro es que a excepción de la investigación de Hughes —que especialmente compara enfoques teóricos-, generalmente trabajan un caso. Esta situación radica en que las perspectivas centradas en actores en su origen no fueron pensadas para la comparación, afortunadamente, indica Matt Wilder, “las perspectivas centrales de las políticas públicas han sido modificadas desde entonces para tener en cuenta las variaciones institucionales” (2017, 48).

Las aproximaciones que basan sus explicaciones en el rol de las instituciones se presentan como más apta para el análisis comparado. No obstante, los trabajos que escrutan las políticas de drogas desde la perspectiva institucionalista son escasos⁵. Así lo

⁵ Como veremos más adelante, existen más trabajos sobre políticas de drogas desde la teoría institucionalista cuando se las considera como políticas morales.

reconoce Ellen Benoit (2003) quien bajo estos parámetros compara las políticas de drogas de Estados Unidos y Canadá, y sostiene que las diferencias entre estos dos países y los cambios en las trayectorias de las políticas de drogas “se explican mejor por la dinámica de las estructuras estatales, las capacidades administrativas y los legados políticos que por los argumentos del control social” (2003, 270-271). También en este marco teórico se sitúa la tesis doctoral de Sergio Alonso Pujiula que tiene como objetivo “identificar los determinantes políticos que han llevado a España y a Países Bajos a ofrecer una respuesta política distinta (marco legislativo) ante un problema social similar (los problemas relacionados con las drogas) dentro de un mismo marco de referencia y de cumplimiento (convenios internacionales sobre drogas)” (2018, 31), para ello observa las instituciones, los actores políticos (las comisiones de expertos, los partidos políticos, grupos parlamentarios y los movimientos sociales) así como los sistemas de distribución y adquisición de cannabis de ambos países, los *Coffeeshop* y los Clubes Sociales de Cannabis.

Estos escasos trabajos dan cuenta de que el campo de las políticas de drogas comparadas se encuentra en desarrollo, tanto en lo referente a metodologías cuantitativas como cualitativas, y que sólo recientemente se está prestando atención al asunto (Adam y Raschzok 2014; Ritter et. al. 2016; Burris 2017; Houborg, Bjerger y Frank 2018)⁶. La situación es más seria si se tiene en cuenta que existen pocos trabajos comparando las políticas de drogas fuera de los países desarrollados. En el caso de nuestra región las investigaciones aún se encuentran en la fase de estudio de casos (Caiuby Labate, Cavnar y Rodrigues 2016), con escasos intentos por comparar sistemáticamente (Labiano 2020b).

⁶ En términos de políticas de drogas comparadas también existe literatura descriptiva sin análisis teórico, donde la comparación consiste sólo en señalar la presencia o ausencia de elementos comunes en una política de dos o más jurisdicciones sin dar los motivos de tal ocurrencia (Room 2013; Pardo 2014; Lancione et. al 2020).

En el Editorial del *International Journal of Drug Policy* del número dedicado a la temática, se indican varias áreas donde se podría explotar el análisis comparado y destacan cuestiones a observar:

a) examinar la prioridad de los diferentes objetivos (reducción de la oferta, reducción de la demanda y/o reducción del daño) y el equilibrio entre estos objetivos; b) examinar el contenido de las diferentes áreas de políticas: control de drogas, tratamiento de drogas, prevención y salud pública; c) distinguir entre los objetivos, el equilibrio y el contenido a diferentes niveles: global, nacional y local; y d) prestar especial atención a la forma en que las políticas se ‘transfieren’ de, por ejemplo, las convenciones de las Naciones Unidas a las políticas nacionales o de la legislación nacional a las prácticas locales” (Houborg, Bjerge y Frank 2018, 128)

Asimismo, se señala como fuente de las diferencias de las políticas de drogas entre naciones “la forma en que el abordaje del consumo de drogas y de los problemas relacionados con las drogas se vincula con las ideologías y racionalidades políticas que informan el modo en que se manejan los riesgos en una sociedad en particular” (*ibídem*). Y en este punto es donde encontramos convergencia entre los académicos: se destaca que las decisiones de política de drogas están más determinadas por valores políticos -en particular la noción sobre la ciudadanía y el rol del Estado- así como de la definición del problema de las drogas, que por las características que adquiere el fenómeno en cada país (MacCoun y Reuters 2001; Babor et. al. 2010; Hunt, Milhet y Bergeron 2011). Es en esta misma línea que se inscribe el argumento de la presente investigación, que analiza desde una perspectiva comparada las políticas de cannabis de Argentina, Chile y Uruguay

2. Selección de casos: diferentes respuestas a un mismo problema

El desarrollo de enfoques comparativos de la historia de las políticas se centra en la variedad de respuestas legislativas a problemas similares, tanto en el plano histórico como entre las naciones (Baldwin 2005). Siguiendo a Ragín (2007), los estudios comparativos buscan patrones de parecidos y diferencias para un conjunto de casos. Aquí

partimos de dos grupos de similitudes entre Argentina, Chile y Uruguay. Un primer grupo son sus parecidos socioeconómicos:

Cuadro 1: Indicadores socioeconómicos (2015)

	PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2011)	Índice de Gini	Desempleo, total (% de la población activa total)
Argentina	\$19.117	41,4	7,64%
Chile	\$22.517	47,7	6,51%
Uruguay	\$19.831	40,2	7,49%

Fuente: Banco Mundial

El segundo conjunto de parecidos son los indicadores que se vinculan a los patrones de consumo de sustancias psicoactivas, como son el porcentaje de población urbana y la proporción entre del nivel de personas en edad de escolarización secundaria y la matriculación en dicho nivel. El porcentaje de población urbana, según el *Informe del uso de drogas en las Américas*, “es importante en tanto el mismo tiene un alto impacto en la configuración cotidiana de vida de la población, por las implicancias en los modos culturales y de organización de las estructuras laborales que se van determinando” (OEA 2015, 23). Por su parte, el informe sostiene que la tasa de matrícula en el nivel secundario se vincula a que es a partir de esta edad donde comienzan a aplicarse las encuestas sobre consumo de psicoactivos.

Cuadro 2: Indicadores vinculados al uso de sustancias psicoactivas (2015)

	Población entre 15 y 64 años de edad (% del total)	Población urbana (% del total)	Gasto corriente en salud (% del PIB)	Inscripción escolar, nivel secundario (% neto)	Proporción de jóvenes sin educación, empleo ni capacitación, total (% de la población total de jóvenes)
Argentina	63,88%	91,5%	8,74%	88,55%	19,67%
Chile	68,74%	87,36%	8,3%	87,31%	19,17%
Uruguay	64,15%	95,05%	9%	81,26%	18,73%

Fuente: Banco Mundial

Y también el problema de las drogas tiene rasgos comunes en los tres países, por ejemplo, en los niveles de consumo de cannabis, pasta base de cocaína (PBC) y cocaína⁷.

Cuadro 3: Prevalencia del último año de consumo de psicoactivos ilícitos en la población general

	Argentina (2017)	Chile (2016)	Uruguay (2014)
Cannabis	8,0%	14,5%	9,0%
Cocaína	1,6%	1,1%	1,6%
Pasta Base de Cocaína	0,5%	2,2%	0,7%

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

A pesar de estas similitudes, históricamente se han desplegado respuestas diferenciadas en torno a las prácticas de consumo de drogas, es decir, en relación a la

⁷ Los datos de uso de drogas se miden en términos de prevalencia anual por país, este concepto, que se toma de la epidemiología, mide el número de casos de una enfermedad en una población y en un momento dados; a partir de este dato se calcula la tasa de prevalencia, como el número de personas con la enfermedad sobre el número de personas en la población expuesta al riesgo en el momento determinado, y luego se multiplica por 100. En nuestro caso, la proporción indica las personas que han consumido psicoactivos ilícitos al menos una vez en el último año sobre la población total.

conducta de tenencia o posesión de sustancias ilícitas para uso personal, así como al autoabastecimiento de cannabis.

2.1 Las políticas de droga en Argentina, Chile y Uruguay

Las políticas de drogas en el Cono Sur se iniciaron entre fines del siglo XIX y principios del XX con regulaciones incluidas en los Códigos Penales. Éstas, alineadas con la tendencia internacional (Véase Capítulo 3), buscaron evitar el desvío de fármacos de los canales lícitos, por tanto, se penó a los que estaban autorizados al expendio de estupefacientes -médicos, dentistas, matronas, veterinarios, farmacéuticos y boticarios- cuando lo hicieran sin receta o en dosis mayores a las señaladas por la farmacopea. Una vez iniciado el siglo XX, los tres países firmaron y ratificaron los Convenios Internacionales previos a la Convención Única de 1961, los cuales referían al cultivo, manufactura y comercio de coca y opio, productos que no eran parte de sus economías (Márquez Rabuñal 2018).

Argentina penó con cárcel por primera vez la tenencia de drogas “sin razón legítima” en 1926, a través de una ley que modifica el Código Penal, la 11.331. Por su parte, la dictadura terrista en Uruguay lo hizo en 1937 con la Ley 9.692. Estas normativas, elaboradas sin diagnóstico preciso de la situación y magnitud del consumo no médico de drogas en estos países, podrían leerse en términos de que el comportamiento de los legisladores estuvo más bien guiado por la “lógica de lo apropiado” y la búsqueda de una legitimidad externa (Finnemore 1996), al promulgar leyes que tenían poca relación con lo que pasaba en el ámbito nacional.

Es recién en la década del ‘70 cuando el consumo adquirió cierta importancia como problema social y es en esos años cuando se aprobaron las primeras leyes

específicas en materia de drogas en Argentina, Chile y Uruguay, cuyo núcleo de ideas no se ha visto perturbado ni por crisis socioeconómicas ni golpes de Estados. Estas legislaciones ocurrieron en un contexto internacional signado por dos cuestiones: una nueva convención de Naciones Unidas, el *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971*, y la declaración de Richard Nixon -presidente del principal país consumidor de estupefacientes- definiendo el abuso de drogas como el “enemigo público número uno”, contra el cuál había que emprender una ofensiva total a nivel mundial (Nixon 1971).

Argentina atravesaba una gran inestabilidad política, y comenzaba a tener adherentes a la Doctrina de Seguridad Nacional, ideología que consideraba como hipótesis de conflicto que los propios ciudadanos de un país pueden llegar a ser amenazas a la seguridad nacional. Impulsada por quien fuera Ministro de Bienestar Social y fundador del grupo parapolicial Alianza Anticomunista Argentina, José López Rega, se sanciona en 1974 la ley 20.771. Además de aclarar los “alcances del término estupefacientes”, introdujo varios delitos: con el art. 6 se penó la tenencia, aunque fuera para uso personal con prisión de 1 a 6 años y multa; en su art. 9 incorporó la posibilidad de que el juez impusiera una “medida de seguridad curativa que consistirá en un tratamiento de desintoxicación” por tiempo indeterminado; y, por último, en su art. 11 indicó que los delitos comprendidos por la ley “son de competencia federal” (Ley 20.771 1974).

En 1986 la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia para consumo personal, era responsabilidad del Poder Legislativo diseñar una nueva norma que se ajustara a la Carta Magna. Sin embargo, en 1989 se elaboró una ley, la 23.737, que otra vez penalizó la tenencia para consumo personal: “La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal” (art. 14, Ley 23.737).

A mediados de 1989, apenas unos meses antes de la promulgación de la ley 23.737, se creó el organismo encargado de asistir al presidente para elaborar las medidas que sean necesarias para la contención y enervamiento del fenómeno de las drogas (Decreto 271/89): la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), más tarde manteniendo la sigla pasó a denominarse Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (Decreto 33/2017).

Veinte años después, en un fallo unánime la Corte declaró en 2009 nuevamente la inconstitucionalidad de la penalización de la conducta de tenencia de drogas para uso personal. En consecuencia, gran parte del arco político presentó proyectos tendientes a corregir tal ley, que hasta la fecha no han sido tratados.

En el vecino país de Chile, la política de drogas se inició con el presidente socialista Salvador Allende. Con una fuerte impronta sociosanitaria y focalizándose en la juventud, el gobierno de la Unidad Popular aprobó en 1973 la ley 17.934. Según la misma, si la persona justifica o si fuese notorio que porta sustancias estupefacientes “destinadas a la atención de un tratamiento médico o al uso personal exclusivamente” no será considerada traficante (art. 2, Ley 17.934). Ahora bien, el hecho de ser encontrado bajo los efectos de tales sustancias o en posesión de las mismas derivaba en el sometimiento a un examen médico “con el fin de determinar si es o no es adicto a dichas sustancias y el grado de su adicción”; si la prueba demostraba la habitualidad, el juez podía ordenar la internación, si no se trataba de un adicto se le aplicaba una medida de colaboración con la autoridad (art. 10, Ley 17.934).

La experiencia socialista fue truncada por el Golpe militar de Augusto Pinochet, que no se privó de promulgar una ley sobre estupefacientes. A pesar del contexto

represivo, la ley 18.403 del año 1985 mantuvo descriminalizado el porte de sustancias para consumo personal.

El primer presidente del retorno democrático, Patricio Aylwin, creó en 1990 bajo su órbita el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE, Decreto 683), organismo dedicado a la educación, prevención y rehabilitación en materia de drogas, más tarde denominado SENDA (Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, Ley 20.502). Durante su mandato, el legislativo comenzó la discusión por una nueva norma, proceso que culmina en 1995 con la aprobación de la ley 19.366. Continuando con sus predecesoras esta ley no penalizó la tenencia de estupefacientes para uso personal exclusivo, sólo agregó la fórmula “próximo en el tiempo”. El porte de drogas, el cultivo de cannabis “personal exclusivo y próximo en el tiempo” y el consumo en lugares públicos (art.41, Ley 19.366) reciben a modo de sanción una multa o la asistencia obligatoria a programas de prevención (art. 41, Ley 19.366).

Una novedad que introduce esta ley es que existe la posibilidad de una autorización para plantar cannabis legalmente, la misma es otorgada por el Servicio Agrícola y Ganadero (art. 2, Ley 19.366). Esta medida fue continuada en la Ley 20.000 de 2005 y bajo esta estipulación se inició en 2014 el primer cultivo legal a gran escala de cannabis en el país y en América Latina destinado al uso medicinal (Labiano 2020).

Como señalamos, una nueva normativa se sancionó en 2005 y es la que se encuentra vigente a la fecha. La mencionada Ley 20.000 persiste en esta tradición de despenalización de la tenencia para uso personal, del autocultivo y la sanción del consumo en lugares públicos, y deja en claro que no se entenderá que se trata de uso personal cuando “la calidad o pureza de la droga poseída, transportada, guardada o portada no

permita racionalmente suponer que está destinada al uso o consumo descrito [...]” (art. 4, Ley 20.000).

Uruguay atravesaba su periodo dictatorial cuando se aprueba en 1974 la Ley 14.294 (denominada más tarde como Decreto-Ley). En ella se establece que “Quedará exento de pena el que tuviera en su poder una cantidad mínima, destinada exclusivamente a su consumo personal” (art. 31, Decreto-Ley 14.294), de este modo inició la trayectoria con la despenalización de la tenencia de estupefacientes.

En 1988 el primer presidente post dictadura, Julio María Sanguinetti crea en el ámbito de la Presidencia de la República la Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas (Decreto 463/988), que más tarde será sustituida por la Junta Nacional de Drogas (JND, Decreto 346/999). En 1998 el Parlamento uruguayo aprobó una nueva norma en la materia, la Ley 17.016, que mantuvo la despenalización y abundó en las características que tiene esa posesión para quedar exenta de pena, debe ser “una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado” (art. 3, Ley 17.016).

Ahora bien, esta situación planteó una contradicción: la tenencia es lícita pero el aprovisionamiento de estupefacientes no; a lo cual se sumó un espacio de arbitrariedad dado al juez quien debe decidir con arreglo a su convicción moral. Estas dos situaciones eran aún más evidentes para el caso del cannabis, y se tuvieron en cuenta a la hora de formular la Ley 19.172 que legalizó la marihuana en 2013. En su redacción estableció tres mecanismos excluyentes de aprovisionamiento para los ciudadanos uruguayos, previamente registrados: el cultivo doméstico o compartido en el hogar “de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo y el producto de la recolección de la plantación

precedente hasta un máximo de 480 gramos anuales” (art. 3, inc. e, Ley 19.172); la integración de clubes de membresía que “deberán tener un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco socios. Podrán plantar hasta noventa y nueve plantas de cannabis de uso psicoactivo y obtener como producto de la recolección de la plantación un máximo de acopio anual proporcional al número de socios [...]” (art. 3, inc. f, Ley 19.172); y el expendio de cannabis psicoactivo en las farmacias que “no podrá superar los 40 gramos mensuales por usuario” (art. 3, inc. g, Ley 19.172).

Asimismo, se adecuó el artículo de la despenalización al considerarse que cuando el cultivo personal o doméstico exceda las seis plantas o se conserven más de 480 gramos anuales, el juez decidirá si hay intención de venta ya no con arreglo a su convicción moral sino a las reglas de la sana crítica.

2.2 Las políticas de drogas como políticas morales

En este trabajo estimamos que es más adecuado analizar las políticas de drogas si se las concibe como un tipo particular de políticas públicas, como políticas morales, concepto que abarca al conjunto de políticas que están afectadas por conflictos de valores más que por intereses materiales divergentes.

Como se desarrolla en el capítulo teórico, existen dos grandes escuelas en el estudio de las políticas morales, una radicada en Estados Unidos y la otra en Europa. Mientras la primera se concentra en el fenómeno del “choque de valores” que provocan estas políticas en la sociedad estadounidense (Tatalovich y Daynes 1998; Mooney 2001), la segunda sostiene que el criterio principal para la atención política de estos temas está dado por la existencia o no de clivajes religiosos en el sistema de partidos (Engeli, Green-Pedersen, & Larsen 2013). Estas conceptualizaciones no son generalizables a otras

realidades como la de nuestra región donde el “choque de valores” ocurre de manera distinta a Estados Unidos, y –a diferencia de Europa- existen escasos partidos confesionales. Por ello, en este trabajo adaptamos la propuesta de Christoph Knill (2013) sobre políticas morales que distingue entre políticas morales manifiestas y latentes.

Ubicar a las políticas de drogas como políticas morales nos permite testear una serie de hipótesis que han sido identificadas por esta literatura como influyentes en el proceso de adopción de las mismas. Asimismo, esta perspectiva la articulamos con la teoría ideacional, que tiene en el centro de su explicación de los fenómenos sociales a las ideas.

3. Argumento e hipótesis

Para plantear el argumento y las hipótesis de este trabajo, partimos de la entrada en la agenda pública y de la importancia de la definición del problema de las drogas. Para los analistas del proceso de las políticas públicas este aspecto reviste fundamental importancia ya que “la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva 1993, 52), en otras palabras, marca el derrotero de la política. La definición del problema, entonces, es clave para todas las políticas públicas. Particularmente, para las políticas de drogas resulta ser más sensible dado que puede implicar un fuerte componente moral.

En tal sentido, argumentamos que las políticas de drogas ubicadas como políticas morales pueden ser entendidas a partir de esquemas cognitivo-normativos que predominan en la clase dirigente de Argentina, Chile y Uruguay. Como hipótesis general sostenemos que la definición inicial que se haga del problema de las drogas en torno a la concepción del ciudadano, las responsabilidades del Estado hacia el mismo y la

consideración sobre la conducta de tenencia de drogas para consumo personal, dará lugar a tres respuestas distintas para un problema similar en los tres países escogidos, cuando otras variables como las socioeconómicas y las vinculadas al problema de las drogas son semejantes.

Entendemos por esquemas cognitivo-normativo la articulación de ideas, valores, creencias e identidades compartidas que delinear las relaciones de causa-efecto que orientan a los decisores. Esta propuesta nos permitiría explicar las variaciones en las políticas de drogas cuando las explicaciones consideradas relevantes por la bibliografía, tales como régimen político, competencia partidaria, organización institucional, movilización de organizaciones, secularización de valores o el cálculo electoral y las encuestas, no lo consiguen.

El concepto que elaboramos a partir de la literatura especializada en el rol de las ideas en las políticas públicas (Béland 2019; Béland & Cox 2011; Schmidt 2008; Parsons 2007; Campbell 2002, Berman 2001) es más conveniente que otros como ideología, cultura o visión del mundo que, por su amplitud, no suelen permitir un análisis articulado y profundo. Por el contrario, conceptos como ideas, valores o creencias por sí solos son limitados en su alcance explicativo. Asimismo, los esquemas cognitivo-normativos tienen perdurabilidad en contraste con ideas como las del framing que son más coyunturales y adaptables a los cambios en el contexto político, y que pueden utilizarse estratégicamente. En la clasificación sobre ideas propuesta por Campbell (2004) donde distingue entre ideas que operan en el primer plano (*foreground*) de los debates sobre políticas como el framing y las que lo hacen en el trasfondo (*background*), los esquemas cognitivo-normativo se ajustarían a esta última categoría.

Específicamente, apuntamos a la conformación de candados cognitivos (*cognitive locks*) que han fomentado una dependencia de la trayectoria ideacional en la elaboración

de la política (Blyth 2001). Estos candados han provocado que el fenómeno de las drogas haya sido susceptible de una sola “descripción del problema”, sin importar cuáles son las condiciones del mismo al día de hoy, lo cual ha tenido el efecto de incapacitar a los gobiernos para ver otras alternativas (Blyth 2002, 229). Es decir, mostraremos cómo las ideas iniciales sobre el problema de las drogas han permanecido históricamente a través de actualizaciones, adaptándose para no cambiar y son ellas las que explican la selección de políticas que se ha mantenido en cada país.

Analizar estos procesos nos ayudaría a comprender “por qué los actores políticos a menudo quedan obstinadamente apegados a comportamientos tradicionales o a determinados patrones de toma de decisión incluso cuando son confrontados con poderosos incentivos (materiales) para cambiar el curso” (Berman 2001, 234).

4. Estructura de la tesis

Después de esta introducción, desarrollamos en el siguiente capítulo el marco teórico conceptual que ha guiado el análisis. Partimos por definir la variable dependiente, políticas de cannabis. Luego se presenta por qué es más conveniente el estudio de estas políticas desde la óptica de las políticas morales. Llegado este momento introducimos un conjunto de explicaciones alternativas a la nuestra. Con todo esto expuesto, es necesario incorporar otro elemento teórico, los esquemas cognitivo-normativos que prevalecen en las dirigencias nacionales y que han limitado la selección de respuestas al problema de las drogas, al conformarse como candados cognitivos de una trayectoria de la dependencia ideacional. Cerramos este segundo capítulo con la estrategia metodológica.

A continuación, en el capítulo 3, exponemos la progresión del Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias con el objetivo de mostrar en los capítulos siguientes la influencia del mismo en las respuestas nacionales al problema de las drogas.

Allí veremos la transformación de un sistema que tuvo como fin controlar el comercio internacional de sustancias psicoactivas para uso médico y garantizar suministros adecuados para tal fin, a uno centrado en la lucha contra los mercados ilícitos que surgieron como subproducto del sistema de prohibición. Particularmente abordamos este régimen en relación al cannabis. Finalmente, damos cuenta de una crisis en el paradigma prohibicionista que motivó debates y tuvo en nuestra región su expresión más vibrante.

Los siguientes tres capítulos están dedicados a analizar minuciosamente la conformación de los esquemas cognitivo-normativos en las dirigencias de cada uno de los casos estudiados, cómo evolucionaron a través de actualizaciones para permanecer en el tiempo y mantener las respuestas dadas inicialmente al problema. En el 4 abordamos el caso de Uruguay y mostramos cómo la despenalización de 1974 fue el inicio de una trayectoria que desembocó en la regulación legal de 2013.

En el quinto capítulo analizamos el caso chileno, que es el que marca los límites temporales de esta investigación. En ese país el esquema cognitivo-normativo que ha mantenido la descriminalización del porte de drogas se quebró para mediados de los 2010, sin embargo, no se conformó un nuevo esquema que lograra predominancia en la dirigencia política del país.

En el tercer caso, el de Argentina, que desarrollamos en el capítulo 6, mostramos que el esquema cognitivo-normativo ha perdurado y lo ha conseguido a través del desplazamiento de una de sus dimensiones, la concepción del usuario de drogas como una víctima a la que rescatar y rehabilitar, y la formulación de la ley que canjea la pena por el tratamiento compulsivo, se hace imprescindible.

En los tres casos, mostramos la disponibilidad de otras ideas que pudieron haber sido escogidas al momento de cambio de las legislaciones. Además, hacemos un esfuerzo

por reconstruir las ideas de los y las titulares del Poder Ejecutivo respecto del problema de las drogas, durante el período 2012-2015.

Por último, ofrecemos una comparación temporal con base a tres momentos históricos delimitados por el contexto internacional. También en este capítulo final retomamos y examinamos las hipótesis alternativas planteadas a la luz de la presente investigación. Llegado este momento, exponemos la condición necesaria para el cambio en las políticas de drogas en América Latina: el compromiso presidencial.

CAPÍTULO 2: TEÓRICO-METODOLÓGICO

En este capítulo presentamos las definiciones teórico-metodológicas que guían la investigación. En primer lugar, se precisa la variable dependiente, políticas de cannabis, y las formas que ha adquirido históricamente a través de su instrumentalización como penalización, despenalización, descriminalización y legalización; allí ubicamos nuestros casos. A continuación, exponemos una manera particular de abordar el estudio de las políticas de drogas, el enfoque de las políticas morales; hacemos un repaso crítico de la literatura y mostramos la adecuación de esta aproximación para nuestro objeto. Una vez expuestas las políticas morales podemos plantear un conjunto de explicaciones alternativas a la nuestra. Llegado este momento se ofrece el otro elemento del análisis teórico, los esquemas cognitivo-normativos que prevalecen en las dirigencias nacionales. Este concepto que proponemos surge de la literatura sobre ideas y, en consecuencia, toma a las ideas como variable independiente para explicar fenómenos sociales. Luego, presentamos el mecanismo causal a través del cual operan estos esquemas cognitivo-normativos. El último apartado del capítulo lo dedicamos a la estrategia metodológica.

1. Políticas de cannabis

Como se verá en el próximo capítulo, el cannabis está incluido desde 1961 en el Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias (RIFS), según el cual se prohíben todos los usos que no sean médicos o científicos de un conjunto de sustancias psicoactivas. No obstante, el uso de marihuana continuó. Dado que se trata de la sustancia ilícita más consumida y una de las que menos efectos nocivos sobre la salud y la sociedad tiene (Nutt *et. al.* 2007), desde 1969 con una aproximación pragmática por parte de los Países Bajos

se han desarrollado a nivel mundial distintas maneras de mediar la relación entre el cannabis y los ciudadanos⁸.

Si bien los tratados internacionales de control de psicoactivos requieren que los Estados Partes adopten las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno absolutamente todas las actividades que puedan vincularse a las drogas -incluyendo a partir de 1988 el consumo personal- dejan un margen de maniobra para la elaboración de políticas al observar la fórmula “a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico” (Convención de 1988, art. 3). Como indica Sánchez Aviles, esto “implica que los países no incurrirían en una violación del tratado si los tribunales nacionales declaran inconstitucional la criminalización del consumo personal” (2014, 170). Por tanto, se considera que este es el origen de la variación en las políticas de cannabis y el intento por gestionar el uso y posesión de la sustancia.

En otras palabras, “la flexibilidad o margen de maniobra existente en el régimen de tratados ha dado lugar a una serie de prácticas y reformas en materia de políticas de cannabis que se alejan del enfoque represivo de la tolerancia cero y la estricta aplicación de la ley [...]” (Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma 2014, 5). El objetivo de estas políticas está centrado en distinguir entre la posesión o el cultivo para uso personal y la intención de comerciar; y como resultado de esta diferencia evitar la sobre carga de los sistemas penitenciarios.

⁸ “El cannabis fue la droga que más se consumió en 2016: 192 millones de personas la consumieron al menos una vez en el último año. El número de consumidores de cannabis en todo el mundo sigue aumentando y parecería haberse incrementado en aproximadamente el 16% en el decenio que terminó en 2016, lo cual está en consonancia con el aumento de la población mundial” (UNODC 2018, 7). Aquí vale la pena destacar lo que indica Robin Room: “dado que las tres cuartas partes de los consumidores de drogas ilícitas del mundo sólo consumen cannabis, en términos numéricos el hecho de tratar con cannabis tendrá un gran efecto” (2015, 1384).

Estos regímenes alternativos han sido distinguidos analíticamente sobre la base de si la reforma fue de jure o de facto, es decir, si la modificación se realizó por escrito asentándose en una ley o reglamentación, o si por el contrario se trata de una indicación informal de no ejecutar las leyes penales que siguen vigentes (Room *et. al.* 2010, 77)⁹. A su vez, se reconoce que estas políticas alternativas al encarcelamiento de usuarios de cannabis se han logrado a través de tres métodos: despenalización, descriminalización y regulación.

En los primeros dos casos, la práctica sigue siendo una ofensa, pero mientras que la despenalización busca reducir las penas o eliminarlas, la descriminalización remueve la conducta de la esfera penal y castiga al ofensor con procesos administrativos o, en el caso de las drogas, con tratamientos de salud, por ejemplo. La despenalización puede tomar diversas formas: se pueden cerrar casos, dar amnistías, considerar a las etapas iniciales de la cadena del narcotráfico un delito menor, o que se indique que no es de interés público su persecución (EMCDDA 2005; OEA 2013).

En materia de estupefacientes, la descriminalización refiere a que la posesión de cierta cantidad que se estima que es para consumo personal no será una ofensa criminal y por ende no será punible (EMCDDA 2005; OEA 2013). Los países que han llevado adelante una descriminalización de la tenencia lo han hecho a través de dos métodos, el “flexible” o también llamado “discrecional” donde una autoridad del poder judicial evalúa si la cantidad de drogas que una persona posee será utilizada para consumo personal o para venderla. El otro modelo es el que se conoce como “cantidades umbrales” donde se definen cantidades específicas de cada droga que son admitidas para consumo

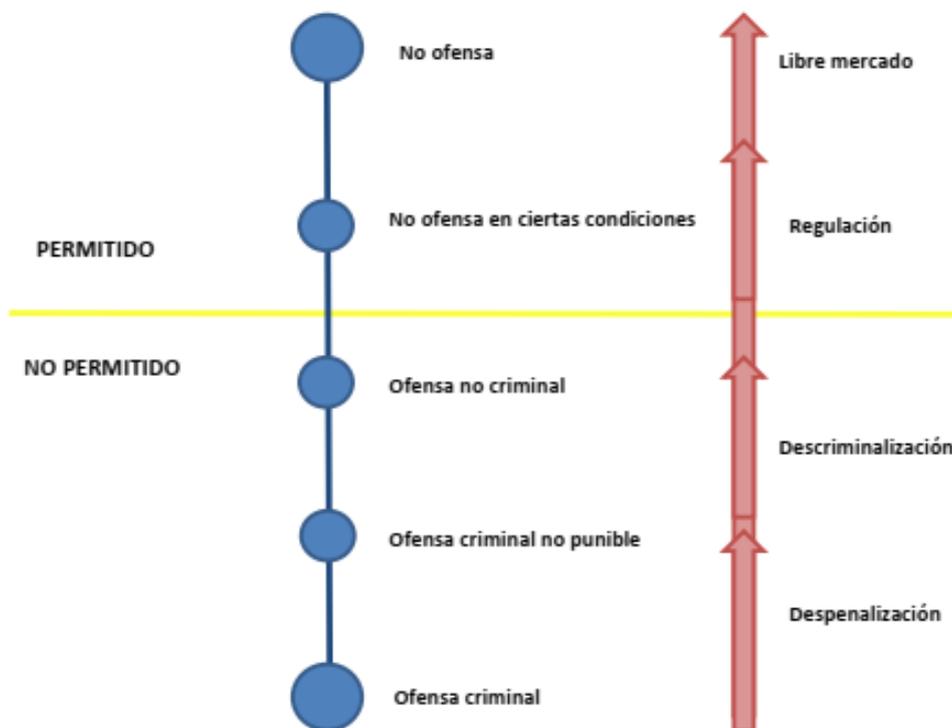
⁹ Por ejemplo, la experiencia de los Países Bajos y los *coffee shops* emergió de una directiva emitida en 1969 por la oficina del Procurador Público que instaba a cambiar la prioridad de la persecución policiaca de los usuarios de cannabis hacia los traficantes de ésta y otras drogas, que más tarde derivaría en la tolerancia a la venta minorista de marihuana en estos establecimientos conocidos como *coffee shops*.

personal (Zuffa 2011). Cabe destacar que ambas formas de descriminalización son controvertidas (cf. Harris 2011).

La regulación parte de la legalización, que es básicamente el proceso mediante el cual se hace lícito algo ilegal. De modo que “la regulación legal es el punto final de dicho proceso y se refiere al sistema de reglas que gobiernan el producto y las conductas en cuestión” (Rolles y Murkin 2014). Aquí el Estado voluntariamente decide controlar un mercado que de otra manera es regulado por actores no estatales, como ocurre en Uruguay y Canadá.

En el siguiente gráfico, que surge de la sistematización de experiencias históricas por parte del Monitor Europeo, se muestra el continuum en el que podemos ubicar las políticas de cannabis según la tenencia para consumo personal esté permitida o no:

Figura 1: Variación de las políticas de cannabis



Fuente: Elaboración propia con base a EMCDDA (2015) *Models for the legal supply of cannabis: recent developments*

Una vez descripta la variabilidad que pueden adoptar las políticas de drogas en relación a la tenencia de cannabis para uso personal, pasamos a observar cómo se han formulado en los casos que analizamos en esta investigación. La ley vigente en Argentina, la 23.737 de 1989, indica en su artículo 14 segundo párrafo que: “La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal”.

En Chile, la ley que regula la política de drogas es la 20.000 del año 2005, allí se expresa que: “El que, sin la competente autorización posea, transporte, guarde o porte consigo pequeñas cantidades de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas [...], será castigado [...] a menos que justifique que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo (art. 4). En caso de que el consumo o el porte de sustancias ocurra en lugares públicos o recintos privados, si se hubiesen concertado para tal propósito, las personas serán sancionadas con una multa; o con la asistencia obligatoria a programas de prevención o tratamiento o rehabilitación; o participación en actividades determinadas a beneficio de la comunidad (art. 50).

Y en Uruguay, la ley drogas 17.016 estableció en 1998 que: “Quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado” (art. 31). Además, desde 2013, la ley 19.172 permite “el cultivo y la cosecha domésticos de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo y el producto de la recolección de la plantación precedente hasta un máximo de 480 gramos anuales” (art. 3, literal e).

De modo que podemos clasificar los casos de la siguiente manera:

Cuadro 4: Las políticas de cannabis en Argentina, Chile y Uruguay

	Estatus Legal	Nivel de formalidad	Método
Argentina	Penalizado	De jure	Discrecional
Chile	Descriminalizado	De jure	Discrecional
Uruguay	Regulado	De jure	Cantidades Umbrales

Fuente: Elaboración propia

Estas variaciones en las políticas de cannabis pueden ser estudiadas a partir del marco de las políticas morales, un enfoque de políticas pública que considera que un conjunto de éstas tiene características especiales resultado de que lo que se disputa no son intereses materiales sino valores sociales, y en consecuencia el proceso de la política es diferente al de las políticas públicas no morales.

2. Las políticas de drogas como políticas morales

Desde inicio de la década de 1970, teniendo como trasfondo los movimientos sociales que emergieron así como los sucesos de mayo del '68 en Francia, los investigadores comienzan a notar ciertos cambios en las prioridades de las sociedades industriales avanzadas. Un estudio clásico que aborda esta cuestión es el de Ronald Inglehart (1971), que a partir de encuestas realizadas en seis países europeos, sostenía que

Una transformación podría estar teniendo lugar en la cultura política de las sociedades industriales avanzadas. Esta transformación parece estar alterando los valores básicos prioritarios de generaciones, como resultado de un cambio en las condiciones que influyen su socialización básica. Los cambios parecen afectar las posiciones que uno toma frente a problemas políticos actuales y puede tener una tendencia a largo plazo a alterar los patrones existentes de filiación partidaria (Inglehart 1971, 991).

El trabajo evidenciaba las diferencias de valores entre las generaciones que nacieron antes de la Segunda Guerra Mundial, quienes se socializaron en condiciones de privaciones económicas, y aquellas cohortes que llegaron al mundo después de este suceso, y crecieron en un contexto de prosperidad y con un Estado de Bienestar que reforzaba el sentimiento de que la supervivencia estaba asegurada (Inglehart 1971). Éstas serían las causas del desplazamiento en las prioridades desde ‘valores materiales’ hacia ‘valores post-materiales’

En otras palabras, tener garantizadas las necesidades básicas permitía a las generaciones post guerra mundial pensar en asuntos como el medioambiente, la libertad sexual o las relaciones con la autoridad. La fuerza detrás de este proceso sería la secularización, entendida como la disminución de la adhesión a la institucionalidad religiosa y de pérdida de la influencia de la autoridad religiosa en temas morales (Otero y Otero 2015)¹⁰.

En los ‘70 temas como divorcio, aborto, eutanasia, derechos de las minorías sexuales, pena de muerte, entre otros entran en la agenda pública de los países desarrollados occidentales (Norris e Inglehart 2011). Los investigadores identificaron que estos asuntos están más afectados por valores sociales que por intereses económicos, es decir, que daban origen a un tipo de políticas distintas: las políticas morales.

Lo que hoy se conoce teóricamente como análisis de política morales comenzó con estudios acerca de asuntos controvertidos a finales de los ‘70 en los Estados Unidos, fueron temas como el aborto y la pena de muerte los más abordados luego de sentencias de la Corte Suprema en 1973 (Roe vs. Wade) y en 1976 (Gregg vs. Georgia),

¹⁰ Excede a este trabajo el análisis de la Iglesia como actor (Fink 2009), no obstante, es un tema que gana terreno en la academia y en particular en nuestra región (véase Hagopian 2009).

respectivamente. Las movilizaciones y el fuerte activismo dieron origen al debate que se conoce como *Cultural wars*, idea propuesta por James Davison Hunter según la cual se está librando una batalla por el significado de Estados Unidos entre dos bandos, uno culturalmente conservador/religioso y otro progresista/secular (Mooney 2001; Sharp 2005; Euchner 2019).

En paralelo, en ese país emergió otra línea que es la hoy se conoce como análisis de políticas morales. Raymond Tatalovich y Byron W. Daynes publicaron en 1981 su obra *The Politics of Abortion*, discípulos de Theodore J. Lowi consideraron que los conflictos morales representaban una “variante” de las políticas reguladoras, dentro de la clasificación propuesta por Lowi. En consecuencia, en 1988 escribieron el libro *Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics*, que junto con la obra de Kenneth J. Meier, *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*, publicada en 1994 –y que también se inscribe en la lógica lowiana al ubicarlas como políticas redistributivas- son señaladas como las precursoras de este campo (Mooney 1999; Sharp 2005; Studlar 2013; Euchner 2019; Euchner 2019b), que distingue a este grupo de políticas como diferentes de aquellas donde predominan los intereses materiales.

Por otra parte, se reconoce que esta perspectiva teórica recién llegó a Europa en los 2010 (Euchner 2019b). En ello coincide Donley T. Studlar (2013), quien indica que sólo en los últimos años ha aparecido un cuerpo sustancial de investigación que intenta generalizar estas cuestiones en las democracias occidentales industrializadas.

En las siguientes secciones exponemos las principales características de literatura de ambos polos académicos.

2.1 Estados Unidos y el choque público de valores privados

Un primer acercamiento, consideró que estas políticas se podían ajustar a la tipología propuesta por Theodore J. Lowi (1972) que clasificó las actividades gubernamentales en distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes. Por ello, la clásica obra de Raymond Tatalovich y Byron W. Daynes, *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulatory Policy*, adopta la noción de regulación social, es decir, con estas políticas lo “regulado no es una transacción económica sino una relación social. Pero el cambio en las relaciones sociales puede dar lugar a demandas de los ciudadanos para que la autoridad legal sea usada para afirmar el orden normativo tradicional, o modificarlo, o sancionar normas de comportamiento enteramente nuevas” (1998, xxx).

En los ‘90, los estudios sobre políticas morales buscarán refinar las definiciones y probar en qué difieren este tipo de políticas respecto de las no morales. En 1999 uno de los Simposios del *Policy Studies Journal* es dedicado a la política de las políticas morales. En la introducción el editor, Christopher Z. Mooney sostiene: las políticas morales son, entonces, no más que la sanción legal de lo correcto e incorrecto, la validación de un conjunto particular de valores básicos. Mientras –explica el autor- que gran parte de la ley penal define lo que está bien o mal, lo que diferencia a las políticas morales es que tratan con valores sobre los cuales no existe un consenso completo (1999, 675).

En consecuencia, lo que está en juego es “qué valores son aceptados por el Estado y cuáles son definidos como perversos. La aceptación de valores por el Estado reafirma el estatus social de algunos grupos y reduce el de otros” (Meier 1999, 681-682). Es decir, para Kenneth J. Meier no se trata de políticas regulatorias sino redistributivas, porque entiende como una reasignación de valores el que un segmento de la sociedad intente

imponer a través del gobierno sus valores al resto (Meier 1999; Doan 2014). Los académicos notan, entonces, que por tratarse de asuntos que están más afectados por valores sociales que por intereses económicos, no serían fácilmente abordables con los modelos teóricos del proceso de las políticas centrados en intereses económicos y de clase. Emergen preguntas acerca de si la política de las políticas morales difiere o no, en qué medida y de qué modo de las no morales.

Así queda expresado en el capítulo introductorio del libro *The public clash of private values* editado por Christopher Z. Mooney (2001, 7):

Quienes estudian las políticas morales adoptan un enfoque intermedio al identificar un subconjunto de políticas públicas con ciertas características comunes que podrían tener impactos en el comportamiento político. Esta clase de política es particularmente interesante teóricamente tanto porque (1) podemos explicar más cabalmente el comportamiento político con respecto a esta clase de políticas intrínsecamente interesantes y (2) porque podemos evaluar la solidez de las teorías más amplias de la elaboración de políticas que se han desarrollado en gran medida a través del estudio de otros tipos de política.

La literatura estadounidense centrará su definición de este tipo de políticas entorno al enmarcado (*framing*) que se hace de los asuntos, más allá del contenido de la política. De modo que cualquier política puede ser calificada de moral si por lo menos una de las partes relevantes involucrada en el debate realiza sus argumentos para oponerse en términos morales –sobre todo religiosos–, más que por otras consideraciones (Mooney 2008; Donovan, Mooney y Smith 2011).

Referentes del estudio de las políticas morales en Estados Unidos convergen en distinguir cuatro características: la primera, es que las políticas morales validan un conjunto particular de valores básicos sobre los cuales no existe un consenso completo en la comunidad; es decir, al menos una significativa minoría de ciudadanos tiene un conflicto fundamental con los valores primarios incorporados en la política moral. Así, lo que predomina en el debate es qué valores la sociedad debería validar y no cuál es el mejor modo de alcanzar los objetivos de la política. Un segundo rasgo, asociado a la

característica anterior, es que estas políticas son técnicamente más simples que el resto; esto en el sentido de que al discutirse valores y no evidencias científicas –por ejemplo-, cualquiera puede considerarse legítimamente bien informado¹¹. La tercera particularidad, radica en la intransigencia por parte de las partes del debate, de manera que los “perdedores” retendrán sus posiciones y continuarán buscando su validación. Por último, este “choque” de valores hace que estos temas sean altamente sobresalientes para el público en general (Mooney 1999).

En 2008 Mooney publica junto a Richard Schuldt un artículo donde testea la existencia de estas características de las políticas morales en Estados Unidos. Confirman la existencia de las primeras tres características pero no del hecho de que estos asuntos llamen la atención de la opinión pública más que las políticas no morales; los autores estiman que “que la prominencia de las políticas morales sólo ocurre entre los interesados y la élite pública”, y que éstos movilizarían a la opinión pública cuando el proceso de la política lo requiere (Mooney y Schuldt 2008, 212)¹².

También dentro de este núcleo académico se han hecho algunas observaciones sobre los límites que implica una definición centrada en el enmarcado de los asuntos como morales o no. Un aspecto que se ha cuestionado de la definición es aquél que considera que una política es moral cuando “al menos una” de las partes del debate se expresa en

¹¹ Alesha Doan lo expone de este modo: “una retórica simplista es usada para discutir el conflicto, incluso si el asunto es complejo o está entrelazado con temas macroeconómicos estructurales como la pobreza sistemática o la persistente desigualdad racial. Esta estrategia retórica reduce los costos de participación de las personas porque no existe el prerrequisito de argumentos basados en conocimiento. Sólo se requiere tener un sistema de valores, haciendo que sean ‘temas fáciles’ para el electorado. En tal sentido, los conflictos morales son accesibles para el debate general dado que la mayoría de los ciudadanos adscribe a un conjunto de valores. A diferencia de otro tipo de políticas, las personas se sienten calificadas para sostener opiniones informadas y hacer evaluaciones políticas de las políticas morales. Entonces, valores y sentido común, en lugar de conocimiento experto, conducen el proceso en las políticas morales” (Doan 2014: 763-764).

¹² En relación a la prominencia de estos temas para el público en general, Mooney y Schuldt precisan que, dado que la palabra “salient” es muy técnica para incluirse en una encuesta, fue reemplazada por “important” que si bien tiene otras connotaciones está bastante relacionada. Lo que se preguntó, entonces, fue “¿Qué tan importante diría que es este problema para usted?” (Mooney y Schuldt 2008: 211).

términos religiosos, ya que minimiza a la parte o partes que no argumentan en términos morales, o que aplican un juicio moral distinto del religioso (Mucciaroni, 2011)¹³. Otro inconveniente que presenta la conceptualización basada en el encuadre es la temporalidad del marco de una política bajo análisis; es decir, si tal marco se expande o se trunca la política podría no ajustarse a la definición de moral, por ejemplo, en Estados Unidos el consumo alcohol en los años previos y durante la conocida “Ley Seca” (1920-1933) era un tema moral, pero posterior a la derogación de dicha medida dejó de serlo (Doan 2014; Sharp 2005).

En la actualidad, los investigadores indagan en las relaciones entre instituciones y políticas morales, dado que este tipo de políticas suelen involucrar más arenas de disputa que otras. La institución que marca el devenir de las políticas morales en Estados Unidos es el federalismo. Los Estados tienen sus propias constituciones, sus propios códigos penales y sus cortes gozan de un amplio margen de acción, lo cual permite que se formulen las políticas que mejor reflejen las preferencias morales de los residentes. El instrumento más utilizado para poner estos temas en las agendas locales son las iniciativas de tipo referéndum (*ballots o initiatives*); tanto Donovan, Mooney & Smith (2011) como Doan (2014) coinciden en citar que diversas investigaciones “muestran que simplemente tener una iniciativa de política moral en la boleta puede tanto motivar a más gente a votar

¹³ Esta situación ya ha sido advertida por otros académicos al señalar que “mientras los valores y el sentido común continúan ocupando un lugar central en la política que rodea a estos asuntos, los activistas pueden también desarrollar una retórica más sofisticada e información ‘científica’ para reforzar el apoyo político en estos conflictos” (Doan 2014, 764). Para analizar la acción de la Iglesia, por ejemplo, se ha adoptado el concepto de secularismo estratégico, “para explicitar el desplazamiento en las principales argumentaciones utilizadas por el activismo religioso para oponerse a los derechos sexuales y reproductivos. Discursos científicos, legales o bioéticos tienen un papel privilegiado en las políticas de la sexualidad lo que implica un desplazamiento, aunque sea puramente estratégico, hacia justificaciones seculares. La defensa de las posturas religiosas tradicionales se realiza, cada vez más, sin referencia a lo sagrado, a Dios o a la doctrina oficial” (Vaggione 2005; Mourão Permoser 2019, 320).

como a cambiar cómo la gente piensa acerca de los candidatos en tal elección” (Donovan, Mooney y Smith 2011, 513).

Los asuntos de las políticas morales en Estados Unidos han sido definidos como “el choque público de valores privados” (Mooney 2001), y en este sentido han jugado un rol importante en el desarrollo de las divisiones ideológicas de su sistema bi-partidista – lo cual ha promovido cierta cohesión para votar en el Congreso (Oldmixon 2019)- y en consecuencia los alineamientos de organizaciones de la sociedad civil: mientras grupos cristianos y evangélicos protestantes permean al Partido Republicano, organizaciones de trabajadores, feministas o de diversidad sexual lo hacen con el Partido Demócrata (Studlar 2012; Schwartz y Tatalovich 2009). De modo que para algunos autores, como se expone a continuación, el rol del sistema de partidos es clave en el tratamiento de estos temas, tal es el caso de Europa y los “Dos Mundos de las Políticas Morales”.

2.2 Europa y los “Dos Mundos de las Políticas Morales”

Otro núcleo académico relevante en el estudio de las políticas morales se encuentra en Europa. Allí la discusión avanzó a través de estudios comparativos (Euchner et. al 2013; Schmitt, Euchner y Preidel 2013; Engeli, Green-Pedersen y Larsen 2013; Meyer Resende y Hennig 2015; Hurka, Knill and e Rivière 2018; Euchner 2019). Una de las propuestas más destacadas es la de Isabelle Engeli, Christoffer Green-Pedersen y Lars Thorup Larsen incluida en la obra *Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices* (2012).

El objetivo general del libro es dar cuenta de la variación que existe en este tipo de regulaciones entre países, para ello los autores toman como punto de partida una

definición de conflicto de los asuntos morales: “enfocándose en la medida en que un asunto moral recibe la atención de actores políticos, la configuración de actores involucrados en conflictos políticos en torno a temas morales, la distribución de las posiciones de política a lo largo del espectro político y la argumentación ofrecida para justificar esas posiciones de política (2012, 2)”. Con base en esto se plantean dos preguntas: “¿qué causa la variación en la definición de conflicto y qué efectos de política resultan de estas diferentes definiciones?” (2012, 10). Las respuestas que se proponen se desarrollan en el marco teórico denominado “Dos Mundos de las Políticas Morales”, el mundo religioso versus el secular.

Este marco se formula a partir de la articulación de la teoría de *agenda setting* y la literatura sobre clivaje de partidos en Europa Occidental, particularmente en la emergencia de disputas entre partidos confesionales y seculares. Entonces, las nociones de mundo religioso versus el secular refieren a si existe o ha emergido en el sistema de partidos un clivaje entre agrupaciones de base religiosa (por ejemplo, Democracia Cristiana) o con fuertes vínculos (como el Partido Popular español) y aquéllos seculares; no alude a si las poblaciones de esos países son muy religiosas ni a la relación formal entre Estado e Iglesia:

El mundo religioso es caracterizado por tal conflicto en el sistema de partidos, lo cual resulta en una definición particular de los temas morales. Estos asuntos se politizan y reciben considerable atención política [...]. En el mundo secular, no hay un conflicto importante en el sistema de partidos entre religiosos o seculares, y la definición de conflicto en torno a los asuntos morales recibe una atención política limitada (Engeli, Green-Pedersen y Larsen 2012, 3).

Esta atención diferencial hace que en el mundo religioso estos temas salgan de sus subsistemas de política, sean parte de la competencia partidaria y el *outcome* de la política esté vinculado a factores del sistema político macro como el color de la coalición gobernante. Por su parte, en el mundo secular ninguno de los principales partidos tiene

interés en politizar estos asuntos porque –según los autores- simplemente no refieren a ninguna línea de conflicto significativa en el sistema de partidos.

Luego de exponer el marco teórico, Engeli, Green-Pedersen y Larsen hacen una breve definición sobre qué son las políticas morales, y sostienen que son las que abordan preguntas fundamentales como la muerte, la reproducción y el matrimonio. Específicamente, “las características que define a los asuntos morales –y que los separa de otros temas políticos- es que debido a su contenido pueden involucrar un espectro de conflictos político limitado que es posible que emerjan, pero ni los conflictos ni el resultado de política están predeterminados” (2012, 25).

Asimismo, para estos autores cuestiones como la regulación del tabaco, las apuestas o el trabajo sexual no deberían ser entendidos como asuntos morales ya que no implican los mismos conflictos que las decisiones sobre la vida, la muerte y la reproducción, y no son fácilmente asociados con el conflicto entre actores religiosos y seculares. Sin embargo, para otro grupo de académicos europeos –como se desarrolla a en el siguiente apartado- estos temas sí son abordables como asuntos de política moral.

2.3 Políticas morales manifiestas y latentes

El proyecto sobre políticas morales encabezado por Christoph Knill parte de una crítica a la definición realizada por los núcleos académicos expuestos. Respecto del enfoque estadounidense, observan que al tomar como punto de partida que las políticas morales son resultado del proceso de las políticas, así como del encuadre (*framing*) que se hace de los temas como morales o no morales, genera una definición situacional que evita *ex ante* cualquier especificación de la política moral que sea generalizable a través del

tiempo y el espacio (Heichel, Knill y Schmitt 2013). Y en relación a la perspectiva de Engeli *et. al.*, cuestionan que al centrarse en la materia a ser regulada y si ésta refiere a conflictos en los valores sociales, “adopta una perspectiva nominal, clasificando *a priori* las políticas como de asuntos morales o no morales” (Heichel, Knill y Schmitt 2013; Hurka, Knill y Rivière 2018).

Para superar estas dificultades, Christoph Knill (2013) propone tomar como criterio de clasificación de las políticas a las constelaciones de intereses subyacentes, distinguiendo entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Las políticas morales manifiestas refieren a aquellos temas en los que los valores tienen un papel central y el conflicto determina la toma de decisiones; los valores cobran relevancia como instrumento de poder político y social, de modo que diferentes actores o grupos pueden ganar o perder poder si ciertas creencias prevalecen o cambian: los casos típicos son los asuntos llamados de “vida y muerte”, como el aborto, la eutanasia o la utilización de células madres humanas.

Por su parte, el autor define a las políticas morales latentes como aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial, pero –bajo ciertas condiciones- podrían activarse. A diferencia de la categoría anterior, donde los costos y beneficios económicos están dispersos a lo ancho de la sociedad, las políticas morales latentes se caracterizan por la concentración de los beneficios materiales y la alta dispersión de los costos; al mismo tiempo, la regulación de estos asuntos contiene elementos que fácilmente pueden ser “explotados moralmente” ya sea para alcanzar

objetivos políticos o económicos: ejemplos donde prevalecen estas constelaciones es en la regulación de la pornografía, el control de armas o de drogas¹⁴.

Para Knill lo que distingue tanto a las políticas morales manifiestas y latentes de las no morales es su conexión con valores, lo cual se presenta acorde a la propuesta teórica que presentamos en esta investigación, los esquemas cognitivo-normativos que prevalecen en las clases dirigentes de los países seleccionados y que afectan el modo en que se han definido las políticas de drogas como políticas morales.

Entonces, la literatura sobre políticas morales expuesta abre un abanico de posibles explicaciones sobre la variación en los *outcomes* de este tipo de políticas. A continuación, exploramos las hipótesis alternativas a la nuestra que se ofrecen desde esta perspectiva.

3. Explicaciones Alternativas

3.1 Elección racional y opinión pública

El cambio en las políticas de drogas como políticas morales podría argumentarse desde distintas perspectivas, como por ejemplo desde la elección racional (*rational choice*). A partir de los presupuestos de uno de sus referentes, Anthony Downs (1957), podemos

¹⁴ Esta definición es afín con lo descubierto por Elaine Sharp (2005), en su estudio sobre diez ciudades estadounidenses, que toma cuatro variables –subcultura local, arreglos institucionales, condiciones económicas y vínculos intergubernamentales- para explicar las diferencias en el abordaje de cinco políticas morales: aborto, apuestas, industria sexual, derechos de las personas homosexuales y drogas. En el capítulo de conclusiones sostiene que es evidente que estas cuatro explicaciones no son igualmente relevantes para cada tema de política moral, y que “una combinación de inducción y deducción sugiere que hay una categorización de los temas de política de moralidad, una que distingue los temas de moralidad pura de los temas de moralidad material. Los temas de moralidad pura son aquellos en los que las partes en competencia y los enmarcados del tema que ofrecen se basan en beneficios morales en lugar de beneficios materiales o intereses económicos. Los asuntos de moralidad material, por el contrario, son aquellos en los que hay un choque entre la moral y el dinero. Es decir, las partes que compiten entre sí y sus enmarcados incluyen tanto el interés moral como al menos una parte con intereses económicos en el tema, típicamente grupos industriales” (Sharp 2005, 195).

desarrollar una posible explicación. En su *Teoría Económica de la acción política* propone un modelo que parte de los motivos de quienes dirigen el gobierno. Según Downs estas personas “sólo desean sus cargos para gozar de la renta, el prestigio y el poder que supone la dirección del aparato gubernamental” (1957, 137). En su modelo los agentes siempre son racionales, es decir, buscan alcanzar sus fines utilizando la menor cantidad de recursos y sólo actúan cuando el ingreso marginal de tal acción es superior al coste marginal. Entonces postula que “en una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretenden conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o de servir a los intereses de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de intereses para conservar sus puestos” (ibíd.).

En estos términos podríamos formular la siguiente hipótesis: las políticas de drogas como políticas morales dividen las posiciones de la sociedad, por lo cual si el partido en el gobierno considera que la mayoría del electorado se opone a la regulación del cannabis no va a formular tal propuesta por considerar que le restará votos.

Considerar que las políticas de drogas menguan votos surgiría, según Kenneth Meier (1999), de un desajuste entre la verdadera demanda de “pecado” y la demanda percibida por los legisladores. Es decir, públicamente pocos son los que están dispuestos a defender el “pecado” por lo que las encuestas de opinión pública sobre drogas, pornografía o trabajo sexual no reflejan las preferencias reales de la demanda de esos “bienes” y, en consecuencia, los políticos siempre perciben que hay más apoyo para ser más duros con el pecado; nada podría ser peor que ser etiquetados como “blandos” con

las drogas o el sexo, entonces se premia las posiciones anti pecados extremas¹⁵. Meier sostiene:

Este desajuste entre la demanda percibida y la demanda real de pecado estructura el debate político y la adopción de políticas morales. Si los políticos percibieran correctamente la demanda de pecado, buscarían políticas moderadas diseñadas para atraer al votante medio (por ejemplo, la sustancia X estaría disponible para los adultos bajo circunstancias controladas). Debido a que los políticos perciben la distribución de preferencias basada en expresiones públicas, mueven racionalmente la política [para] satisfacer sus percepciones (erróneas) de las preferencias de los votantes (1999, 683).

Sin embargo, se ha observado en otras políticas morales que las clases dirigentes pueden adoptarlas incluso cuando la opinión mayoritaria de la ciudadanía no sea favorable. Por ejemplo, Stephen Latham (2009) muestra cómo en el caso de la investigación con células madres de embriones humanos existen países como Japón que tiene una ley permisiva al respecto, a pesar de que -como se desprende de una encuesta- la opinión pública se opone a que los beneficios médicos que se obtendrán de este tipo de investigaciones sean más importantes que los derechos del embrión. Según el autor esto se debe a que los grupos antiaborto no son fuertes como en otras sociedades, tampoco tienen una discusión sobre la eugenesia practicada en el pasado como ocurre en Alemania, pero sí cuentan con intereses de la industria biotecnológica bien organizados que presionaron para tener este tipo de regulación que les permite ser competitivos a nivel internacional (Banchoff 2005). En Italia si bien la población tiene una actitud menos polarizada sobre la investigación con células madres embrionarias, la investigación está completamente prohibida.

¹⁵ En este sentido cabe destacar que “la conclusión general más fuertemente apoyada por la literatura sobre políticas morales es que los funcionarios públicos responden más a los valores de los ciudadanos en este tipo de políticas que en las no morales” (Mooney 2001, 9).

3.2 Modernización y secularización de valores

Según Ronald Inglehart -uno de sus principales exponentes de la teoría de la secularización de valores- quien realiza hace décadas la conocida encuesta mundial de valores, estamos ante una transformación en la cultura política de las sociedades industriales, la cual “parece estar alterando los valores básicos prioritarios de generaciones, como resultado de un cambio en las condiciones que influencia su socialización básica. Los cambios parecen afectar las posiciones que uno toma frente a problemas políticos actuales [...]” (Inglehart 2008, 130).

Esto sería resultado de que las actuales generaciones tienen satisfechas un conjunto de necesidades que les permite dejar de regirse por valores de supervivencia y en su lugar emergen valores “post materialistas” tales como la autonomía, la autoexpresión y la calidad de vida. En este marco se produciría un ambiente de confianza interpersonal y tolerancia hacia la libertad individual y la diferenciación social (Inglehart 2008). Por el contrario, en los países de bajos ingresos predominan los valores tradicionales, con un fuerte énfasis en la religión, el respeto por la autoridad, altos niveles de nacionalismo y poca tolerancia hacia temas como el divorcio o el aborto.

Esta hipótesis que sustenta que la prosperidad económica favorece la secularización y la difusión de los valores postmateriales, tiene una segunda instancia con la hipótesis de la socialización la cual se apoya en la gradualidad del cambio de valores, que se produce a medida que las generaciones más jóvenes sustituyen a las más antiguas en la población adulta (Inglehart 2008). Por tanto, podríamos esperar la convergencia en valores postmateriales de países con similar nivel económico. A su vez, la llegada de nuevas generaciones al poder podría favorecer políticas que promuevan los valores de autoexpresión.

Este argumento podría ser muy fuerte para comprender las políticas morales que se centran en la disputa de valores. Sin embargo, como bien expone Jordi Díez respecto de la adopción del matrimonio igualitario, falla al explicar la variación de políticas entre países: “si los niveles de desarrollo económico fueran buenos predictores del cambio político, ¿cómo se explica la amplia variación que existe entre las democracias industrializadas en el reconocimiento del matrimonio igualitario? ¿Por qué, por ejemplo, ha sido aprobado en España pero no en Italia, o en el Reino Unido pero no en Alemania –países que tienen niveles muy similares de desarrollo económico?” (2015, 16-17).

3.3 Movilización social y activismo transnacional

Algunos trabajos han propuesto el activismo y las redes transnacionales de organizaciones como una condición necesaria para la reforma de las políticas morales. Se trata de la capacidad de movilización de grupos para colocar en las agendas de gobierno temas que no son prioritarios. Por ejemplo, Htun, O’Brien y Weldon (2014) indican que los movimientos feministas se han valido de convenciones internacionales y regionales para presionar cambios a nivel local en relación a los derechos de las mujeres; a estas organizaciones se les reconoce, por ejemplo, la definición misma de violencia contra las mujeres que acuñan ciertos tratados y políticas públicas. También el activismo feminista es una de las variables que utiliza Verónica Pérez Bentancur (2019) para explicar la ocurrencia o no de políticas de aborto en América Latina.

Otro caso donde se ha explorado el rol del activismo es en la adopción de uniones civiles entre personas del mismo sexo en Europa (Kollman 2007) y matrimonio igualitario en América Latina (Díez 2015). Jordi Díez (2015) destaca cómo los activistas han formado coaliciones con diversos actores estatales y no estatales para influenciar las

políticas en defensa de los derechos LGTB+, estas articulaciones -que se favorecieron de los avances en las telecomunicaciones- han permitido compartir experiencias de luchas y captar recursos.

Asimismo, los autores (Kollman 2007; Htun, O'Brien y Weldon 2014; Díez 2015) muestran cómo la militancia feminista y de la diversidad sexual lograron enmarcar sus demandas en términos de Derechos Humanos, de modo que la violencia doméstica o por orientación sexual dejaron de tenerse por problemas privados y pasaron a reconocerse como cuestiones públicas en las cuales los Estados debían intervenir. En otras palabras, el activismo global empuja la adopción de convenciones o acuerdos internacionales o regionales de los cuales, después, se vale la movilización nacional -que a su vez es parte de esa red transnacional- para presionar a sus gobiernos a tener políticas conforme a dichos marcos.

Esta variable de activismo transnacional y movilización social es fuerte para explicar la adopción de políticas contra la violencia hacia las mujeres o la descriminalización de las prácticas no heteronormativas, así como la influencia de estos grupos en la promoción de diversos instrumentos internacionales como la Plataforma de Acción Mundial de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 1995) o los Principios de Yogyakarta relativos a la orientación sexual y la identidad de género (2006). Sin embargo, esta variable no ha tenido la misma potencia por sí sola para explicar políticas morales manifiestas como la interrupción legal del embarazo o el matrimonio igualitario.

3.4 Institucionalismo: sistema electoral, sistema de partidos y organización del gobierno

Otra manera de aproximarnos al cambio de las políticas de droga debería considerar las propuestas del enfoque institucional para la explicación de políticas morales, que toma en cuenta la interacción de los actores e instituciones como el sistema electoral, el sistema de partidos o la organización política de los países.

Respecto del sistema electoral se ha planteado que los gobiernos en democracias mayoritarias les resulta más fácil alcanzar sus preferencias de políticas sin tener que negociar con la oposición, y por el contrario, el requisito de amplios consensos propios de las democracias consensuales conlleva una larga preservación del status quo. Aunque también se formula una hipótesis que favorecería a las políticas morales en las democracias consensuales, como “se basan en el ideal de proteger a las minorías del poder de la mayoría, podrían estar más preparadas para responder a los cambios sociales, aun cuando éstos aún no se hayan difundido a la mayoría de la población” (Hurka, Adam y Knill 2016, 695).

Teniendo como marco la teoría del equilibrio puntuado, Steffen Hurka, Christian Adam, y Christoph Knill analizaron datos sobre cambios legislativos en ocho políticas morales (aborto, eutanasia, prostitución, pornografía, homosexualidad, drogas, apuestas y tenencia de armas) en 19 países europeos entre 1960 y 2010, y concluyen que “las diferencias en el grado de puntuación entre las democracias de consenso y mayoritarias son demasiado pequeñas como para ser estadísticamente significativas” (2016, 707).

El argumento que vincula al sistema de partidos y las políticas morales se formula a partir de la articulación de la teoría de *agenda setting* y la literatura sobre clivaje de partidos en Europa Occidental, particularmente en las disputas entre partidos confesionales y seculares. Los autores del libro *Morality Politics in Western Europe*.

Parties, Agendas and Policy Choices (2012), Isabelle Engeli, Christoffer Green-Pedersen y Lars Thorup Larsen, sostienen que se da una atención diferencial a los temas de política moral en aquellos sistemas donde existe un clivaje religioso –denominado “mundo religioso”- que provoca que estos temas salgan de sus subsistemas de política, sean parte de la competencia partidaria y el *outcome* de la política esté vinculado a factores del sistema político macro como el color de la coalición gobernante. Por su parte, en el “mundo secular” ninguno de los principales partidos tiene interés en politizar estos asuntos porque –según los autores- simplemente no refieren a ninguna línea de conflicto significativa en el sistema de partidos.

Los propios formuladores de la propuesta indican que encuentran “un amplio apoyo a la idea de los dos mundos de las políticas morales, aunque los desarrollos en los países individuales son cada vez más complejos” y consideran que se debe estudiar este argumento más allá de los casos y temas escogidos (Engeli, Green-Pedersen & Larsen 2012, 185-186). Por su parte, Hurka, Adam y Knill testearon con sus datos esta hipótesis y sus resultados sugieren que las diferencias entre sistemas de partidos con presencia o no de clivajes confesionales no son relevante para el cambio de política en asuntos morales (2017, 709).

Finalmente, una hipótesis institucionalista fuerte es aquella que refiere a la organización del gobierno y la adopción de políticas públicas, en particular a las diferencias entre gobiernos federales y unitarios y la entrada de temas en la agenda pública. Pensando en políticas no morales se considera que el establecimiento de un tema en la agenda de los países federales suele ser más difícil por la multiplicación de actores con capacidad de veto, lo cual tiende a la estabilidad política, es decir, no permite desviaciones importantes del status quo. A su vez, “la imposibilidad de cambiar el statu

quo legislativo puede llevar a los burócratas y a los jueces a ser más activos e independientes del sistema político” (Tsebelis 2000, 4).

En contraposición, hay quienes piensan que el federalismo fomenta la innovación ya que permite a las unidades subnacionales iniciar políticas nuevas que reflejen mejor las preferencias morales de los residentes y “tales experimentos pueden ser implementados sin riesgos porque están confinados a un marco político y jurisdiccional” (Pickerill y Chen 2007, 24), que de resultar en experiencias positivas se propagan a otros estados y, eventualmente, podrían empujar el cambio a nivel federal. En el caso de Estados Unidos se ha visto que esta difusión de políticas sí ocurre en áreas como educación, regulación ambiental, salud, o regulación antitabaco pero en el caso de las políticas morales existen estudios que sugieren que el patrón de difusión es diferente y a veces se trunca (Hollander y Patapan 2017).

Tomando las políticas de matrimonio igualitario y legalización de la marihuana en Estados Unidos, Robyn Hollander y Haig Patapan muestran cómo la misma esencia de la disputa moral hace que el federalismo al tiempo que favorece la innovación y la difusión de políticas morales se presta como base institucional -ya sea en forma de otros estados o del gobierno federal- para resistir el cambio¹⁶. Es decir, tanto quienes favorecen estas políticas como quienes se oponen pueden apelar al medio institucional para resolver la tensión a su favor, especialmente recurriendo a la Corte Suprema. Y si bien en el caso del matrimonio igualitario el máximo tribunal se pronunció en 2015 reconociéndolo - posterior a la aprobación de 37 estados y la capital-, los autores indican que “ha habido

¹⁶ En este punto coincide Christopher Z. Mooney al señalar que: “los perdedores conservan sus valores y siguen buscando su validación, ya sea en la misma instancia o en otra. De hecho, los perdedores pueden inspirarse en sus derrotas para intensificar las acciones políticas. Pueden seguir sus causas en los tribunales, con la esperanza de revocar las decisiones democráticas mediante un reclamo a la autoridad superior, o, a la inversa, pueden apelar directamente a los ciudadanos a través de mecanismos de democracia directa cuando estén disponibles” (2001, 14).

una renuencia por parte de la Corte Suprema a emitir un juicio concluyente en relación con el uso de la marihuana, demostrando ser un aliado poco confiable” (Hollander y Patapan 2017, 15).

En el capítulo final de esta investigación nos abocamos a revisar tres de estas hipótesis que consideramos más relevantes para nuestros casos: la influencia de los regímenes de gobierno, el peso de la organización del gobierno –específicamente observando el rol del poder judicial- y la importancia de los clivajes del sistema de partidos.

Estos resultados opuestos respecto de la influencia de las instituciones en la adopción de políticas morales fueron identificados por Elaine Sharp (2005), quien explica que si bien las instituciones políticas son importantes para el proceso de toma de decisión porque generan incentivos para ciertos comportamientos y desincentivos para otros, reducen la incertidumbre y proporcionan estabilidad en las opciones colectivas, puede ocurrir que los funcionarios públicos tomen posiciones con base a sus convicciones morales, en lugar de ajustarse a los imperativos políticos habituales y las limitaciones asociadas con sus roles. De modo que podrían socavar los patrones esperados sobre la base de los incentivos y desincentivos institucionales (Sharp 2005, 200).

Ahora bien, en este trabajo consideramos que las convicciones morales son resultado de la introyección de tradiciones, valores y roles socialmente establecidos, es decir, la moral es compartida. Por tanto, pensamos estos factores como integrantes de los esquemas cognitivo-normativos que predominan en las dirigencias nacionales y que son fundamentales para aproximarnos a las políticas de drogas como políticas morales.

4. Los esquemas cognitivo-normativos de las clases dirigentes

La política de drogas como política moral latente contiene elementos que la pueden activar en términos de valores sociales, es decir, que puede ser explotada moralmente. Si bien durante todo el proceso de la política surgirán oportunidades para activarla en estos términos, son las fases iniciales de reconocimiento y definición del problema, así como la propia formulación de la respuesta cuando más posibilidades tienen los actores para hacerlo. En esta dinámica son claves los esquemas cognitivo-normativo que prevalecen en los tomadores de decisiones.

Y aquí radica nuestra propuesta teórica, en la articulación de dos enfoques: las políticas morales y las ideas. Entendemos por esquemas cognitivo-normativo la articulación de ideas, valores, creencias e identidades compartidas que delinear las relaciones de causa-efecto que orientan a los decisores. Esta propuesta conceptual tiene su origen en la literatura sobre el rol de ideas en las políticas públicas, y articula dos elementos presentes en ella: la dimensión cognitiva, que refiere a ordenar, retener y comprender la información sobre el mundo y la dimensión normativa que refiere a la capacidad de los actores de juzgar sobre la base de valores y normas si una elección en una situación dada es buena o mala. Entonces, mientras que el elemento cognitivo nos permite ver lo que “es” y lo que es “factible”, el lado normativo nos dice lo que “deberíamos” hacer (Braun 1999, 12-13).

4.1 El argumento ideacional

Las Ciencias Sociales se han abocado desde sus inicios al estudio de la cultura, ideologías, creencias, percepciones y afines. Sin embargo, en términos de la Ciencia Política el debate

acerca de que “las ideas importan” se ha dado intensamente en las últimas tres décadas y podemos nombrar como referencia del inicio la influyente obra de Peter Hall sobre el cambio de paradigma en la economía (Garcé 2015). Años de debates, en los que se pasó de la pregunta de si las ideas importan a cómo influyen y a si constituyen un “nuevo institucionalismo” (Schmidt 2008), se materializaron en la obra colectiva de los principales referentes en la materia, *Ideas and Politics in Social Science Research* editada por Daniel Béland y Robert Cox en 2011. En lo que -como se afirma en su prefacio- buscó ser un “manifiesto sobre ideas y política, que examina la literatura y traza una línea para futuras investigaciones” (Béland y Cox 2011, v).

Antes de definir qué son las ideas y las tipologías existentes, presentaremos algunas características más sobre la lógica ideacional. Alan Jacobs sostiene que la teoría ideacional como teoría causal es aquella en la que el contenido de una estructura cognitiva influye en las respuestas de los actores a una situación de elección, y tal estructura cognitiva no es totalmente explicable por las características materiales de la situación de elección (2015, 43). Es decir, no es la situación en sí misma la que le indica al actor cómo proceder sino la interpretación que éste haga de la situación, con la cual reduce sus opciones.

El principal rasgo de una explicación ideacional es que se trata de un argumento particularista y contingente. Este tipo de investigaciones muestran que en determinado momento histórico se eligió un conjunto de ideas -cuando también se podría haber seleccionado otro- que marcó el devenir de la situación; se trata de una resolución contingente ya que se optó por un grupo particular de ideas del rango de opciones y aunque se pudieran repetir la situación inicial podría resolverse de otra manera, con diferentes consecuencias causales. Se argumenta, entonces, que estas creaciones sociales

son causas autónomas diferentes de aquellos argumentos generales que derivan de las estructuras o de la psicología humana (Parsons 2007).

Otra característica de la lógica ideacional es que refiere a “que ciertas personas históricamente situadas desarrollan sus propias maneras de interpretar el mundo que les rodea, y que esto determina su forma de actuar. Cualquier afirmación ideacional se enmarca en torno a personas concretas: los trabajadores de la Inglaterra del siglo XIX, los habitantes de una cierta región ucraniana, los miembros del Partido Socialdemócrata Alemán, etc.” (Parsons 2007, 102; Béland 2019, 4).

4.2 Ideas: conceptos y tipologías

La literatura sobre ideas suele ser más específica en la descripción de los tipos de ideas que en el concepto mismo de idea. Los autores que sí se detienen en esta definición caen en dos problemas: o hacen propuestas muy abarcadoras que dificultan la distinción y operacionalización del concepto, por ejemplo, afirmando que ideas son “las metas y los deseos que las personas traen al mundo político y, por lo tanto, las maneras en que definen y expresan sus intereses; los significados, las interpretaciones y los juicios que asignan a los eventos y las condiciones; y sus creencias acerca de las relaciones de causa y efecto en el mundo político y, por lo tanto, sus expectativas acerca de la forma en que los demás responderán a su propio comportamiento” (Lieberman 2002, 697). O planteos demasiado exiguos tal que “son al mismo tiempo esquemas mentales e instrumentos concretos que guían la acción política [...]” (Nahrath 1999, 44).

Para superar estos dilemas, adoptamos una definición que considera que las ideas son afirmaciones subjetivas que incluyen descripciones del mundo, relaciones causales o

la legitimidad normativa de ciertas acciones; se construyen social e históricamente, y se constituyen como fuente del comportamiento político (Parsons 2003, Béland 2019)¹⁷.

Ahora bien, no son pocos los autores que identifican la variedad de conceptos ideacionales con sus diversos efectos y la dificultad que plantea (Berman 1998; Braun 1999; Campbell 2002; Tannenwald 2005; Parsons 2007; Béland y Cox 2011; Metha 2011; Berman 2013). En un extremo del continuum de la tipología podemos identificar conceptos como las “posiciones políticas respecto de un tema”, pasando por “soluciones de política”, “marcos”, “creencias programáticas”, “filosofías públicas”, “paradigmas”, ideologías”, “visiones del mundo”, “sistema de creencias”, hasta el extremo opuesto donde se ubica el “*zeitgeist*”. A su vez, cada uno ejerce una influencia distinta sobre la acción política, como “interruptor de intereses”, “hojas de ruta”, “puntos focales”, “armas estratégicas en la batalla por el control”, “narrativas que dan forma a la comprensión de los acontecimientos”, entre muchas otras¹⁸.

Ante esta situación, algunos autores parten de la clasificación propuesta por John Campbell (1998, 2004, 2008) que las ordena según dos criterios, dónde operan en el debate -si en el primer plano o en el fondo- y si son normativas o cognitivas. Entonces, “las ideas pueden ser ideas subyacentes y, a menudo, suposiciones aceptadas que residen en el trasfondo de los debates sobre la toma de decisiones” (2004, 93), o bien “pueden ser conceptos y teorías que se encuentran en el primer plano de estos debates, donde son

¹⁷ Béland y Cox destacan lo que implica comprender las ideas como creencias causales: “primero, como creencias, las ideas son productos de la cognición. [...] En segundo lugar, como creencias causales, las ideas plantean conexiones entre las cosas y entre las personas en el mundo. Estas conexiones pueden ser causales en sí mismas, como por ejemplo, sugerir que un evento es el responsable de provocar una serie de eventos sucesivos. Pero las ideas pueden ser causales de manera más informal, al establecer conexiones entre cosas o personas que creemos que están relacionadas entre sí. Finalmente, las creencias causales, o ideas, proporcionan guías para la acción. Las ideas nos ayudan a pensar en formas de abordar los problemas y desafíos a los que nos enfrentamos y, por lo tanto, son la causa de nuestras acciones” (2011, 3-4)

¹⁸ Parsons (2007), por su parte, propone clasificar las variedades de explicación ideacionales en cuatro grandes dicotomías: afectivo versus cognitivo; fines versus medios; consensuado versus contestado; y coherente versus incoherente.

articuladas explícitamente por las élites que toman las decisiones” (*ibíd.*). Aclara el investigador que si bien las ideas de fondo pueden ser visibles para los actores, se dan por sentadas, son ampliamente aceptadas e incuestionadas, por el contrario, las ideas que juegan en el primer plano son rutinariamente impugnadas como parte normal de cualquier debate de toma de decisiones. Por estas características, las ideas que operan en el trasfondo del debate tienden a limitar el cambio, mientras que las ideas en el primer plano son objetadas y a menudo utilizadas para cuestionar el statu quo, tienden a facilitar o permitir el cambio (Campbell 2004).

La otra dimensión que varía para este autor es la naturaleza de las ideas, que puede ser cognitiva o normativa. La primera refiere a los análisis descriptivos y teóricos que especifican las relaciones causa-efecto, mientras que las segundas consisten en valores, actitudes e identidades.

Entonces, combinando estas dos variables se pueden identificar cuatro tipos de ideas: paradigmas, sentimientos públicos, programas, y marcos. Define los *paradigmas* como “supuestos cognitivos de fondo que limitan la acción al limitar la gama de alternativas que las élites encargadas de la formulación de políticas probablemente perciban como útiles y dignas de consideración” (Campbell 1998, 385)¹⁹. Del otro lado del cuadro, encontramos los *sentimientos públicos* que son “supuestos normativos de fondo que limitan la acción al limitar la gama de alternativas que las élites probablemente

¹⁹ Este tipo de ideas podrían tener las implicancias ontológicas que Emanuel Adler señala para el concepto de *Verstehen*, el cual existe como saber colectivo que “persiste más allá de la vida de los actores sociales individuales, incrustado en las rutinas y prácticas sociales, ya que son reproducidas por los intérpretes que participan en su producción y funcionamiento. Los significados intersubjetivos tienen atributos estructurales que no se limitan a restringir o potenciar a los actores. También definen su realidad social” (Adler 1997, 327).

perciben como aceptables y legítimas para el público” (*ibíd.*)²⁰. Ambos son conceptos que se desenvuelven en el trasfondo del debate.

En el primer plano nos encontramos con *programas políticos* que articulan conceptos y teorías que facilitan la acción entre las élites al especificar cómo resolver problemas de políticas específicas. En paralelo se sitúan los *marcos*, que son conceptos normativos que las élites utilizan para legitimar estos programas ante el público (Campbell 1998).

Cuadro 5: Tipos de ideas y sus efectos en la elaboración de políticas públicas

	Conceptos y teorías en el primer plano del debate de la política	Supuestos en el trasfondo del debate de la política
Nivel cognitivo	<i>Programas:</i> prescripciones políticas de las élites que ayudan a trazar un curso de acción política claro y específico	<i>Paradigmas:</i> supuestos de las élites que constriñen el rango cognitivo de soluciones útiles disponibles
Nivel normativo	<i>Marcos:</i> símbolos y conceptos que ayudan a los responsables políticos a legitimar las soluciones políticas para el público	<i>Sentimientos públicos:</i> supuestos públicos que limitan la gama normativa de soluciones legítimas disponibles

Fuente: Campbell, John L (1998) “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, *Theory and Society* 27, no. 3: 385

Además Campbell señala que “los paradigmas y los sentimientos públicos son conceptos de segundo orden en la medida en que constituyen las ideas subyacentes sobre las que descansan los conceptos de primer orden, es decir, los programas y los marcos, respectivamente” (Campbell 1998, 385)²¹.

²⁰ En un artículo publicado en 1993 sobre aborto en cuatro democracias, Yael Yishai utilizó la categoría de “ideas públicas” para referirse a un tipo ligado fuertemente a emociones y sentimientos, característica que volvería a las ideas públicas más resistentes al cambio aunque no inmutables; y las define como “un conjunto de creencias duraderas de amplio alcance que pertenecen a asuntos personales e implican emociones profundas” (1993, 207). Como se aprecia, también se trata de una idea normativa y que opera en el trasfondo del debate como lo hacen los “sentimientos públicos” de Campbell.

²¹ Esta concepción de dos órdenes en las ideas ha sido planteada por otros autores como Mark H. Moore (1988), o como Jenny M. Lewis (1999). Esta autora sostiene que analizar el rol de las ideas en la formulación de políticas requiere distinguir entre dos niveles en los que se dan las ideas: el primero lo denomina “estructura profunda” y está conformado por los marcos intelectuales y normativos que sustentan

Como toda esquematización, esta tipología tiene algunas limitaciones, por ejemplo, estas distinciones entre las ideas cognitivas y normativas, y entre las ideas de primer plano y de fondo se pueden considerar demasiado rígidas. Justamente esta limitación de la separación de la dimensión cognitiva de la normativa es la que pretendemos superar con nuestra propuesta de los esquemas cognitivo-normativos que articula a ambas.

4.3 Los esquemas cognitivo-normativos y las políticas públicas

En este apartado vamos a delinear más detalladamente en qué consiste la dimensión cognitiva y normativa de las ideas, para luego articularlas analíticamente y dar cuenta de la presencia de ambas en el proceso de las políticas de drogas.

La dimensión cognitiva de las ideas subraya el rol de los supuestos para enmarcar el comportamiento, por ello observa las definiciones y consideraciones que constituyen el modo en que las personas entienden cómo funciona el mundo (Miller & Banaszak-Holl 2005); con estos significados logramos imponer coherencia a nuestras experiencias e interacciones. Respecto de las políticas públicas, el elemento cognitivo proporciona directrices para la acción política y sirve para justificar programas al hablar de su lógica y necesidad basada en intereses (Schmidt 2008).

En tal sentido, según Vivien Schmidt, la parte cognitiva del proceso de las políticas refiere a cómo éstas ofrecen soluciones a los problemas en cuestión, cómo los

un sector; en este nivel, las ideas están tan arraigadas que parecen estar más allá de todo desafío. El segundo nivel es más visible y “consiste en ideas como opciones políticas, que reflejan las preferencias actuales por hacer ciertas cosas o no hacer nada. Este nivel de ideas contiene tanto las opciones que ‘encajan’ dentro de los límites, reglas y valores de la ‘estructura profunda del sector’, como las que no lo hacen” (1999, 152). Y plantea que interacción entre estos dos niveles con los intereses y las instituciones indica “cómo se puede permitir que nuevas ideas entren en el campo de las políticas, o alternativamente, cómo impiden que nuevas ideas entren circunscribiendo los términos dentro de los cuales se discuten las ideas” (*ibíd.*)

programas definen los problemas que deben resolverse e identifican los métodos para resolverlos, y cómo, al mismo tiempo, tanto las políticas como los programas encajan con el núcleo más profundo de los principios y normas de las disciplinas científicas o prácticas técnicas pertinentes (2008, 307).

Por su parte, la dimensión normativa toma en cuenta que “las personas raramente actúan de modos que ellas mismas genuinamente consideren que son moralmente incorrectos en el momento en que actúan” (Suchman 1997, 481). Si bien la moral es personal, se considera que ésta es una proyección interna de tradiciones, valores y roles socialmente establecidos. En estos términos, hace referencia a lógica de “lo apropiado”, es decir, qué es lo que consideran apropiado hacer según qué tipo de persona consideran ser (Suchman 1997; Miller & Banaszak-Holl 2005; March y Olsen 2006).

En relación a las políticas públicas, el elemento normativo aporta la carga valorativa a la acción política y su legitimación. Siguiendo a Schmidt, lo normativo refiere a cómo las políticas responden a las aspiraciones e ideales del público en general y cómo los programas resuenan con un núcleo más profundo de principios y normas de la vida pública, ya se trate de nuevos valores emergentes de una sociedad o de los valores de larga data en el repertorio social (2008, 307).

Un modo de articular estos dos elementos es observar cómo toman parte en el proceso de la política. El factor cognitivo, por ejemplo, puede definir las estrategias legítimas con respecto a objetivos prescritos por principios generales. A su vez, estos principios están estrechamente relacionados con la dimensión normativa, en la medida en que definen cómo debería ser la política pública. Asimismo, la dinámica cognitivo-normativa está vinculada a consideraciones prácticas de los medios y métodos más apropiados para alcanzar los valores y objetivos definidos, por ende influye en la

selección de los instrumentos a través de los cuales se implementará la política, que aseguren la congruencia de la política y los principios (Surel 2000).

Específicamente, definimos esta articulación ideacional cognitiva-normativa en esquemas formados por tres dimensiones principales que hacen a la comprensión que la dirigencia de un país tiene sobre el problema de las drogas. Justamente son estas dimensiones las que observamos a través del tiempo, para captar sus actualizaciones que son las que han permitido a los esquemas permanecer a lo largo de la trayectoria 1973-2015. Estas dimensiones están estrechamente vinculadas a la definición de políticas morales en tanto éstas ponen de manifiesto la manera en que los Estados regulan comportamientos individuales a través de diferentes tipos de sanciones (Knill, Adam y Hurka 2015). Así se observó cómo los dirigentes políticos han entendido a las personas usuarias de drogas ilícitas, cómo han considerado las conductas vinculadas al consumo - particularmente la tenencia de drogas y el autocultivo de cannabis-, y cuál han juzgado que es el rol que debe desempeñar el Estado para mediar esta relación entre ciudadanos y sustancias psicoactivas.

4.3.1 Los esquemas cognitivo-normativos y las políticas morales

Como indicamos, las políticas morales ponen de manifiesto la tensión entre ideas de “daño social” / bien común, por un lado, y el derecho a la autodeterminación individual, por el otro (Mourão Permoser 2019, 318; Adam y Raschzok 2014). En este sentido, la propuesta teórica de los esquemas cognitivo-normativos que predominan en las clases dirigentes podría ser útil para el abordaje de otras políticas morales ya que las dimensiones entorno a las cuales se organiza están presentes en este tipo de políticas: la concepción del ciudadano, la consideración sobre la conducta, y la responsabilidad del Estado ante el fenómeno. Por ejemplo, en el caso del aborto, podemos pensar en la idea

que predomina sobre las personas gestantes, cómo las y los líderes políticos estiman la interrupción del embarazo y qué papel le cabe al Estado en materia de derechos sexuales y reproductivos.

En esta investigación nos ocupamos de cómo conciben al ciudadano usuario de sustancias ilícitas las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay; cómo consideran las conductas vinculadas al consumo de drogas; y de qué modo debe intervenir el Estado para mediar la relación entre sustancias psicoactivas y los ciudadanos. Una vez que se delinea el esquema que predomina en cada país observaremos el mecanismo a través del cual han logrado establecer una dependencia de la trayectoria.

4.4 El efecto de la dependencia de la trayectoria ideacional

Partimos de la entrada en la agenda pública y de la importancia de la definición del problema de las drogas. Para los analistas del proceso de las políticas públicas este aspecto reviste fundamental importancia ya que “la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva 1993, 52), en otras palabras, marca el derrotero de la política. La definición del problema, entonces, es clave para todas las políticas públicas. Particularmente, para las políticas de drogas resulta ser más sensible dado que puede implicar un fuerte componente moral.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados donde la política de drogas es disputada por diferentes actores como expertos, sociedad civil organizada, partidos políticos, etc., en América Latina -por su enmarcado como asunto de seguridad y no de salud- la decisión inicial está concentrada en el o la titular del Poder

Ejecutivo²². Dado que quien ocupe tal cargo es parte de la clase política del país, nos abocamos al análisis de los esquemas cognitivo-normativos de tal grupo. A ello se agregan dos cuestiones: una, que la burocracia que lleva a adelante estas políticas depende directamente del o la presidenta -nos referimos a la Junta Nacional de Drogas de Uruguay, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol de Chile y la Secretaria de Políticas integrales sobre Drogas de la Nación Argentina-; y, dos, la cabeza del Ejecutivo es quien detenta la facultad para modificar las listas nacionales de sustancias psicoactivas prohibidas, a partir de lo cual podrían retirar al cannabis, de esta manera se lograría una despenalización de hecho de las personas usuarias y cultivadoras de marihuana.

Planteamos que en materia de drogas se conformaron esquemas cognitivo-normativos en la década de los '70 del siglo pasado cuando se reconoce públicamente como problema el consumo de sustancias ilícitas en Argentina, Chile y Uruguay, resultado más de la influencia de Estados Unidos que del aumento del consumo de sustancias entre jóvenes de clase media. Estos esquemas produjeron candados cognitivos (*cognitive locks*), que fomentaron una dependencia de la trayectoria ideacional en la elaboración de la política (Blyth 2001). Estos candados han provocado que el fenómeno de las drogas sea susceptible de una sola “descripción del problema”, sin importar cuáles son las condiciones del mismo al día de hoy, lo cual ha tenido el efecto de incapacitar a los gobiernos para ver otras alternativas (Blyth 2002, 229). Mostraremos cómo las ideas iniciales sobre el problema de las drogas han permanecido históricamente a través de

²² Allende la fuerte influencia reconocida a la figura del titular del Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas latinoamericanos a través de decretos, vetos o iniciativas de ley, otros autores coinciden en que en materia de políticas de drogas el respaldo presidencial es decisivo para el cambio en la política (Repetto 2013; Repetto 2014; Queirolo et al 2018; Hoffman 2019).

actualizaciones y son ellas las que explican la selección de políticas que se ha mantenido en cada país.

En otras palabras, expondremos una adherencia a los esquemas cognitivo-normativo de la definición inicial que se hizo del problema de las drogas en cada país en torno a la concepción del ciudadano, las responsabilidades del Estado hacia el mismo y la consideración sobre la conducta de tenencia de drogas para consumo personal. A pesar de que el fenómeno del consumo se transformó fuertemente en el período que abarca esta investigación (1973-2015), los esquemas “encerraron” una definición del asunto preservándola de ideas alternativas. El resultado es un estiramiento conceptual y valorativo que se adapta para no cambiar (Cox 2004).

Entonces, como ya ha sido propuesto por otros autores daremos cuenta de una *dependencia de la trayectoria ideacional* (Dobbin 1994; Berman 1998; Blyth 2001; Blyth 2002; Cox 2004; Campbell 2004; Banchoff 2005; Béland 2010). Este concepto que tomamos del institucionalismo histórico refiere “a un proceso en el que eventos o decisiones contingentes resultan en el establecimiento de instituciones que persisten durante largos períodos de tiempo y limitan la gama de opciones futuras de los actores, incluyendo aquellas que pueden ser más eficientes o efectivas en el largo plazo” (Campbell 2004, 65). Así, mientras que esta corriente ubica la continuidad de las políticas como una función de la dependencia de la trayectoria de las instituciones, lo que se sugiere aquí es que la persistencia de una política “puede ser una función del bloqueo cognitivo y, por lo tanto, es un fenómeno ideacional y no institucional” (Blyth 2001, 4)²³. Es importante distinguir que este bloqueo cognitivo afecta cuasi-causalmente la toma de

²³ Recientemente ha sido utilizado un concepto similar el de legados ideacionales. David Parker define primero el término legado como “el impacto que se deriva de un rasgo de una época o situación sobre la siguiente, por lo general con alguna forma de continuidad” (2019, 1), y que en términos ideacionales refiere “a la herencia ideacional duradera que continúa dando forma a las políticas y los enfoques” (2019, 12).

decisiones, no la determina directa o inevitablemente, pero evita que otras decisiones sean consideradas plausibles, aceptables, concebibles, legítimas (Yee 1996).

En esa dirección apunta Martin Carstensen, quien propone que las ideas cambian gradualmente, siguiendo a Bevir, argumenta que las nuevas ideas tienen que tener conexiones inteligibles con las ya vigentes, es decir, deben tener eco en el entorno ideacional del que forma parte la idea:

[...] cuando se crea una idea política por primera vez, debe unirse a otras ideas ya existentes para obtener significado y resonancia pública. Los actores actúan como bricoleurs, que recombinan elementos del repertorio de ideas existente para crear un nuevo significado. Esto tiene la consecuencia obvia de crear una dependencia de la trayectoria ideacional y, por lo tanto, restringe las formas de significado que los actores pueden crear en la práctica. Los actores pueden situar una idea en una red de otras ideas, pero el abanico de posibles redes está estructurado por la tradición ideacional existente en un área de política. Por tanto, el entorno ideacional de una nueva idea se determina en dos pasos: primero, por la tradición del campo de políticas en el que se introduce, así como por la categoría más general de “cultura política nacional” (2011, 604-605).

En consecuencia, a diferencia de otras investigaciones que introducen las ideas para explicar los cambios en las políticas públicas, aquí apelamos a su efecto de impedirlo. En definitiva, argumentamos que la persistencia de los esquemas cognitivo-normativos de las dirigencias políticas del Cono Sur han dado lugar a una respuesta política al fenómeno de las drogas que se ha mantenido invariable en las últimas cuatro décadas²⁴.

En su artículo sobre los efectos causales de las ideas en las políticas, Albert S. Yee reflexiona respecto al *process tracing* de ideas, que “delinear ‘los pasos del proceso mediante los cuales’ las creencias influyen y dan forma a las operaciones cognitivas de los responsables de la toma de decisiones no revela cómo estas creencias influyeron en los responsables de la toma de decisiones para dar estos pasos” (1996, 77). También el

²⁴ En una dirección similar, la investigadora Mariana Souto Zabaleta muestra que la persistencia del régimen internacional de control de drogas (entendida como la no alteración normativa sustantiva, esto es, la no introducción de modificaciones de peso en los instrumentos internacionales sobre los que el régimen ha sido construido), a pesar de que se acumulan evidencias que han llevado al reconocimiento de una crisis de efectividad del mismo, se explica –en parte– en función de la socialización de los actores que lo componen en las prácticas, normas, reglas y creencias causales y descriptivas del régimen (2017, 16).

autor cuestiona aquellas proposiciones que alegan que las ideas influyen en las políticas una vez que son contenidas en instituciones, incluso cuando los intereses de sus creadores han cambiado, para él la conexión causal sigue sin ser precisa y sería más exacto decir que son esas instituciones las que afectan la política (Yee 1996).

En esa dirección, nuestro análisis se alinea más con lo que se conoce como lógica constitutiva de las explicaciones que con la denominada causal:

Mientras la lógica causal describe una ‘relación mecánica de producción’, la lógica constitutiva describe ‘una relación razonable o de posibilidad conceptual’. En otras palabras, dentro de la lógica causal, las ideas son tratadas como ‘variables’ distinguibles cuyo poder puede ser establecido solamente demostrando un efecto mecánico y autónomo de los factores ideacionales en un resultado (político) específico. Dentro de la lógica constitutiva, por contraste, las ideas producen las condiciones discursivas de posibilidad de un evento, comportamiento o de un efecto social o político (Gofas y Hay 2009, 16).

En el siguiente apartado se describe la metodología que seguiremos para demostrar nuestro argumento.

4.5 Estrategia metodológica

El presente trabajo se encuadra en la tradición cualitativa del análisis comparado de pocos casos. Según Gerring (2006), este método puede ser útil cuando un tema es identificado por primera vez o es considerado de un modo fundamentalmente nuevo, como es la situación de esta investigación. También señala el autor que el trabajar con un *N* pequeño permite ejercicios de construcción de teoría o generación de hipótesis (Mahoney 2000).

Las perspectivas comparadas de las políticas se centran en la variedad de respuestas legislativas a problemas similares: aquí los casos de estudio comparten parecidos socioeconómicos (PIB per cápita; índice de Gini; desempleo), así como también indicadores que se vinculan a los patrones de consumo de sustancias psicoactivas (porcentaje de población urbana y la proporción entre del nivel de personas en edad de

escolarización secundaria y la matriculación en dicho nivel). También, como ya hemos señalado, el problema de las drogas adquiere rasgos similares en los tres países en cuanto a niveles de uso, procesamiento de pasta base, circulación de cocaína hacia el exterior, lavado de dinero e incipiente violencia producto del despliegue de estas actividades.

Dadas estas similitudes, cabe explorar las causas de los distintos resultados en materia de políticas de cannabis en otras variables, como por ejemplo las ideacionales. Como expone Jacobs, una explicación en la que actores operan en contextos dominados por relaciones causales similares y actúan con base a creencias diferentes sobre esas relaciones causales -creencias que fueron formadas por algo distinto de las relaciones causales objetivas en sí mismas- sería una explicación ideacional (2015, 44-45).

Ahora bien, para llevar adelante una investigación ideacional se requiere mostrar que “los elementos de la idea no sólo se reducen a otras condiciones inmediatas, sino que se centran en las condiciones inmediatamente anteriores a la acción en cuestión” (Parsons 2007, 109). Dicho de otro modo, las acciones del presente están engastadas en acciones del pasado, por lo cual para explicar la toma de decisiones en políticas de drogas actuales debemos trazar sus orígenes o cambios en el tiempo; de modo que este trabajo será sensible a la historia y al contexto.

En esta tesis analizamos a los actores políticos, sus discursos y el proceso de toma de decisiones en torno a las principales leyes sobre drogas. El primer paso consistió en una reconstrucción de los esquemas cognitivo-normativo de los tomadores de decisiones en torno la definición inicial que se hizo del problema de las drogas en cada país en los años ‘70 del siglo pasado; se hizo foco en tres dimensiones: la concepción del ciudadano, las responsabilidades del Estado hacia el mismo y la consideración sobre la conducta de tenencia de drogas para consumo personal. Este punto de partida estableció las

precondiciones y parámetros de factibilidad de las políticas de drogas, así como el derrotero posterior.

Además, mostramos la disponibilidad de otras ideas en ese momento, las cuales podrían haber articulado otros esquemas cognitivo-normativo, es decir, indicamos que los esquemas que lograron predominancia no eran la única articulación posible acerca de las condiciones del problema de las drogas y que competían con otras alternativas de interpretación del mismo.

Una vez identificado los esquemas cognitivo-normativo que prevalecieron en las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay exponemos cómo se actualizaron discursivamente y operaron en los siguientes debates parlamentarios referentes a drogas. En cada momento histórico se vuelve a exhibir la presencia de otras ideas que podrían haberse tomado en cuenta para la definición de la política, es decir, mostramos la competencia entre ideas por prevalecer.

Para escrudiñar el proceso de las políticas de drogas en relación al consumo y tenencia para uso personal de cannabis, se examinaron fuentes primarias y secundarias de cada caso: leyes, decretos, planes o estrategias nacionales contra las drogas generados durante el periodo 1973-2015, taquigráficas de debates parlamentarios. Escrutamos artículos de prensa y bibliografía especializada. Y realizamos entrevistas a legisladores de diversos partidos, dirigentes nacionales y otros funcionarios públicos, así como a expertos en la materia en los tres países: en Uruguay las entrevistas y la recopilación de información se llevó adelante entre mayo y junio de 2018; en Argentina las entrevistas tuvieron lugar entre octubre de 2018 y febrero de 2019, y en Chile se realizaron entre noviembre y diciembre de 2019 (con el estallido social que inició en octubre aún en desarrollo).

Además, todo este material recolectado para observar si nuestra hipótesis era plausible, fue también utilizado para una minuciosa discusión de hipótesis rivales provenientes de otros marcos, lo cual constituye un aspecto clave de esta investigación. Las teorías discutidas son la elección racional y la opinión pública, la teoría de la modernización y secularización de valores, la teoría de los movimientos sociales y el activismo transnacional, y el institucionalismo.

En cada caso hicimos una caracterización socio-histórica de la política de drogas nacional y la analizamos a partir del marco teórico propuesto, que vincula políticas morales con el poder de las ideas. Mostramos cómo el esquema cognitivo-normativo persistió a lo largo del desarrollo de la política de drogas. En Argentina se observó las dinámicas políticas de la aprobación de la ley 20.771 del año 1974, su reemplazo en 1989 por la actual 23.737, y el intento de reforma en el año 2012. En el caso chileno se consideraron cuatro leyes: la 17.934 de 1973, la 18.403 de 1985, la 19.366 de 1995, la vigente ley 20.000 de 2005, y un conato de cambio respecto de las prácticas de consumo de cannabis en 2015. Y en Uruguay nos enfocamos en el decreto-ley 14.294 de 1974, la ley 17.016 de 1998 y la reciente ley 19.172 que legalizó la marihuana en 2013.

Finalmente, procedimos a la “comparación controlada” (George y Bennett 2005), método que yuxtapone los casos más similares o controlables en otros aspectos excepto por la variable independiente, los esquemas cognitivo-normativo que predominan en las dirigencias nacionales, cuya variación puede dar cuenta de las diferencias en los resultados de la variable dependiente, las políticas de drogas en el Cono Sur.

Para llevar a cabo la comparación examinamos tres momentos históricos delimitados por el contexto internacional y que produjeron respuestas nacionales: el primero, con la entrada del tema en la agenda pública en los ‘70 y la Guerra contra las

drogas de Nixon; un segundo momento, caracterizado por un revival de la Guerra con Reagan a la cabeza, la entrada en la agenda hemisférica del problema de las drogas que dio como resultado la creación en 1986 de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988; y el tercer momento que ubicamos con la crisis del prohibicionismo en América Latina. Por último, retomamos y las examinamos las hipótesis alternativas planteadas a la luz de la presente investigación.

CAPÍTULO 3: RÉGIMEN INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE SUSTANCIAS

Lo que comúnmente se denominan drogas ilícitas no siempre han gozado de ese estatus jurídico, más bien esta situación responde al proceso de desarrollo de un Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias (RIFS) que ocurrió durante el siglo XX²⁵. El presente capítulo describe la evolución de este sistema de normas e instituciones en la medida que impacta en las políticas de drogas nacionales. Los analistas de esta temática (Sánchez Avilés 2014; Carstairs 2005; McAllister 1991) suelen establecer diversas periodizaciones para abordarla, sin embargo ya que el propósito aquí es contextualizar nuestros casos sólo delineamos dos etapas, diferenciadas por un cambio en los objetivos del régimen de control de drogas. Especialmente se hará foco en la fiscalización sobre el cannabis. Finalmente, se hace un breve repaso por las consecuencias que ha tenido este régimen en América Latina y los cuestionamientos que se plantean desde la región.

Partimos de la definición de régimen internacional que aporta Constanza Sánchez Avilés: “un régimen existe cuando los Estados y otros actores internacionales relevantes, con el objetivo de evitar los costes de la acción individual y no coordinada, se ponen de acuerdo en limitar su soberanía mediante una serie de normas y procedimientos a las que ajustan su comportamiento en un ámbito concreto” (2014, 126). En nuestro estudio la cooperación entre países se da en cuanto a restringir actividades económicas en relación a un conjunto de sustancias, cuando éstas no sean destinadas para uso médico o científico.

²⁵ Coincidimos en la observación que hace Catherine Carstairs (2005, 57) de que “la fiscalización internacional de drogas es una vasta arena, que incluye la acción unilateral de países individuales, especialmente de los Estados Unidos, las acciones de organizaciones regionales como la Unión Europea y la ASEAN, y el sistema de las Naciones Unidas” ; en el presente capítulo nos vamos a referir sólo a esta última parte, los Tratados multilaterales depositados ante el Secretario General, Capítulo VI: Estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

1. Primera Etapa (1909-1961): Control del comercio internacional de opiáceos y acceso para fines médicos

En la confluencia de factores que llevaron a la emergencia de un régimen internacional de control de sustancias hay tres que tienen un gran peso: el desarrollo de la industria química y farmacéutica, con progresos como el aislamiento de la morfina y la heroína del opio, el aislamiento de la cocaína de la planta de coca y la perfección de los métodos de inyección hipodérmica (Nadelmann 1990), lo cual pronto convirtió a este sector en uno de los más importantes de la economía de algunas naciones europeas; a su vez, aumentó la disponibilidad para el consumo “no médico”. La extensión de este uso provocó la reacción de grupos promotores de la templanza que se articularon internacionalmente (véase Schrad 2010) y de los misioneros religiosos de Estados Unidos y Gran Bretaña en Asia (China, Filipinas). De modo que en el origen de este régimen global de prohibición –como lo denomina Ethan Nadelmann (1990)- encontramos la confluencia de intereses materiales y consideraciones morales.

Durante el siglo XIX, entonces, China registró una expansión del consumo de opio, situación que trató a través de leyes que prohibían su importación y venta. La principal beneficiada con estas medidas fue la Compañía Británica de las Indias Orientales la cual se convirtió en proveedora del mercado negro de opio indio en China. Cuando la diplomacia no alcanzó para frenar este contrabando, el Comisionado Lin Tse-hsu interceptó y destruyó el cargamento de opio de los comerciantes británicos y se negó a pagarles indemnización, lo cual provocó la primera de dos “Guerras del Opio” que China perdió y llevó a la cesión de Hong Kong a la Corona Británica por 150 años y la apertura de cinco puertos al comercio internacional (Pietschmann 2007).

Testigos del aumento del uso de opio, los misioneros estadounidenses presionaron al gobierno de Theodore Roosevelt para que se involucrara en la temática. Éste vio la

oportunidad para mejorar las relaciones con China y sin tener intereses materiales comprometidos (no era productor ni comerciante de opio), convocó a una reunión en Shanghái que se llevó adelante en febrero de 1909. Si bien el documento final de la *Comisión Internacional del Opio* no fue vinculante y sólo consistió en nueve recomendaciones, podemos distinguir en ellas algunos elementos que conformarán el *ethos* del régimen: que las delegaciones asistentes presionen a sus gobiernos a “tomar medidas para la supresión gradual de la práctica de fumar opio en sus propios territorios y posesiones”; que los países participantes consideren “que el uso del opio en cualquier forma que no sea con fines médicos es un asunto que debe prohibirse o reglamentarse cuidadosamente”; y, que “la Comisión Internacional del Opio desea instar encarecidamente a todos los gobiernos a que adopten medidas drásticas en sus propios territorios y posesiones para controlar la fabricación, la venta y la distribución de esta droga” [...] (*The Shanghai Opium Commission* 1909).

No conforme con estos resultados, en los años siguientes los delegados estadounidenses continuaron presionando para que se celebrara una nueva conferencia. Lo consiguieron y doce países se reunieron en La Haya para firmar el 23 de enero de 1912 la *Convención Internacional del Opio* (Sinha 2001). Este acuerdo inauguró formalmente el RIFS, y fue resultado de la puja entre dos grandes grupos: el de los que deseaban pocos o ningún control, formado por los gobiernos que recibían ingresos de la producción, la fabricación y la exportación de opio y cocaína, y el de los que favorecían controles más severos que incluía a Estados Unidos y China (McAllister 1991). Este tratado de formulaciones vagas como “procurarán adoptar, o hacer adoptar, medidas...” expresó la falta de voluntad de las naciones occidentales de comprometer sus intereses industriales en favor del bienestar de los consumidores asiáticos de opio (*ibíd.*). Tal es el caso de Alemania que en un claro intento por retrasar la puesta en marcha de la fiscalización –

que ahora se extendió a uno de sus principales productos, la cocaína- puso como condición para la entrada en vigencia de la Convención que todos los países participantes ratificaran sus firmas, lo cual se logra en 1919 al incorporar una cláusula en el Tratado de Versalles que establece que la firma de dicho tratado equivalía a la ratificación del Convenio de La Haya²⁶. De este modo, se internacionalizó el asunto que se había originado como una problemática del consumo en Asia.

El mismo tratado de paz creó la organización supranacional conocida como Liga de las Naciones, a la que se le transfirió desde los Países Bajos la administración de la Convención del Opio de 1912. En 1920, la Liga constituyó el Comité Consultivo sobre Tráfico de Opio y otras Drogas Peligrosas (o simplemente Consejo Consultivo del Opio), que a su vez creó la Junta de Control del Opio (Shinga 2001). Comenzaba a desarrollarse la burocracia fiscalizadora. Según William McAllister (1991) los países representados en la Junta fueron los que más se beneficiaban del comercio del opio, y en consecuencia el cumplimiento de las -como ya se mencionó- vagas disposiciones de la Convención fue deficiente. Esta situación llevó a que nuevamente Estados Unidos buscara otro encuentro internacional.

Entre fines de 1924 y principios de 1925 se llevan a cabo dos conferencias en Ginebra, de las cuales resultan dos nuevos acuerdos. El primero, centrado en los países productores de opio, estableció monopolios estatales para la producción y venta de la sustancia; se nombró *Acuerdo relativo a la supresión de la fabricación, el comercio interno y la utilización de opio preparado* y se alcanzó el 11 de febrero de 1925. El

²⁶ “Artículo 295, segundo párrafo: Convienen además las altas partes contratantes, con respecto a la que de entre ellas no haya ratificado todavía el expresado convenio, en que la ratificación del presente Tratado equivaldrá, por todos conceptos a dicha ratificación y a la firma del protocolo especial abierto en La Haya con arreglo a las resoluciones de la tercera Conferencia sobre el opio, celebrada en 1914 para poner en vigor el referido Convenio” (Tratado de Versalles 1919).

segundo tratado fue firmado ocho días después y también se denominó *Convención Internacional del Opio*.

Bajo la nueva Convención, a las Partes se les requirió que proveyeran de estadísticas anuales sobre stock y consumo de drogas, sobre producción de coca y opio en bruto, así como de la manufactura y distribución de heroína, morfina y cocaína. Estos números eran remitidos al organismo que remplaza a la Junta de Control del Opio, la Junta Central Permanente de Opio que erigió un sistema de certificación de importaciones. De modo que, como indica Constanza Sánchez Avilés, “el centro de atención parecía haberse desplazado desde la finalidad de reducir el hábito de fumar opio en China hacia un intento concertado de controlar el tráfico de sustancias controladas” (2014, 140-141).

También a los fines de este trabajo es importante destacar que por primera vez se incluye para su control al cannabis en su denominación de cáñamo de la India. La incorporación de esta sustancia al RIFS será abordada con más detalles en otro apartado de este mismo capítulo.

El sistema monitoreado de control resultó ser una solución incompleta ya que se trasladó a países no signatarios parte de las operaciones comerciales; la industria farmacéutica continuó fabricando cantidades de medicamentos muy superiores a las necesidades médicas legítimas del mundo (McAllister 1991, 146). Esta situación llevó a intentar una vez más a mejorar los controles con la *Convención para limitar la fabricación y regular la distribución de estupefacientes de 1931*²⁷. Dos novedades se introdujeron: una, la implementación de un sistema de estimaciones obligatorias con el

²⁷ Ese mismo año también se firmó en Bangkok el “Acuerdo relativo a la supresión del fumado de opio”, en el que Estados Unidos participó como observador y fue ratificado sólo por Francia, India, Japón, Países Bajos, Portugal, Tailandia y Reino Unido.

objetivo de limitar la producción de las sustancias incluidas a fines únicamente médicos y científicos; la otra, se elaboró y acordó un sistema de doble clasificación para mantener los controles restrictivos sobre aquellas sustancias que se consideraba que planteaban un nivel de riesgo mayor (Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma 2014).

Las sucesivas convenciones fueron ampliando la cobertura de sustancias y de países involucrados, su objetivo era evitar el desvío de drogas de los canales de comercio lícito²⁸, particularmente restringiendo la oferta, al razonar que el problema de las drogas desaparecería en la medida que se agotara el excedente. Pero como señalan Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma (2014, 4):

El mercado ilícito pasó entonces a satisfacer la constante demanda de consumo de drogas sin fines médicos ni científicos, y respondió a las restricciones jurídicas y reglamentarias ampliando su ámbito de actuación para incluir en él el cultivo y la producción, una estrategia que mitigó su dependencia original del desvío de las fuentes lícitas.

Con el afán de dar respuesta a este nuevo desafío, la Liga de Naciones invitó a una reunión internacional en Ginebra que dio como resultado la *Convención de 1936 para la represión del tráfico ilícito de drogas peligrosas*: “fue el primer tratado centrado explícitamente en el narcotráfico, tipificándose como delitos internacionales algunas infracciones relacionadas con las drogas” (Pietschmann 2007, 77). Por él las partes se obligaban a “dictar las disposiciones legislativas necesarias para castigar severamente y especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad, los delitos siguientes: a) La fabricación, transformación, en general extracción, preparación, ofertas, posesión, ofertas de venta, distribución, compra, venta, corretaje, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes no conformes a las disposiciones

²⁸ Contemporáneas a este proceso, las primeras regulaciones en Argentina, Chile y Uruguay también consistieron en supervisar a los dispensarios autorizados para la venta de las sustancias controladas.

de este Convenio” (artículo 2). Además, a través de varias menciones fomentaba la extradición entre las Partes.

Si bien su impacto en la época fue relativo, ya que su entrada en vigencia ocurrió en 1939 cuando la Segunda Guerra Mundial estaba en marcha, constituyó un punto de inflexión en el desarrollo del RIFS ya que “se añade una dimensión punitiva al enfoque de control y regulación de los usos legítimos y a la prohibición de los ilegítimos” (Sánchez Avilés 2014, 145-146).

Con el armisticio y la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se transfiere a ésta la gestión del RIFS por medio del *Protocolo de Lake Success* aprobado por la Asamblea General el 19 de noviembre de 1946 (A/RES/54(I))²⁹. También en febrero de ese año, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) creó la Comisión de Estupeficientes (CND, siglas de Commission on Narcotic Drugs) con el objetivo de “asistir al consejo en el ejercicio de sus facultades de supervisión de la aplicación de los convenios y acuerdos internacionales relativos a los estupeficientes”, inicialmente compuesta por quince países (E/RES/1946/9(I))³⁰.

²⁹ El nombre completo es *Protocolo por el que se modifican los Acuerdos, Convenios y Protocolos sobre Estupeficientes, concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936*.

³⁰ Canadá, China, Egipto, Francia, India, Irán, México, Países Bajos, Perú, Polonia, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos de América, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia (E/RES/1946/9(I)). Entre 1961 y 1967 se aumenta el número de miembros de la Comisión como reflejo del ingreso de nuevos países al sistema de Naciones Unidas, producto del proceso de independencia de varias ex colonias. A inicio de la década del 1970 se considera que “el problema del abuso de estupeficientes en todo el mundo ha alcanzado dimensiones críticas [...], decide aumentar a treinta el número de miembros de la Comisión de Estupeficientes” (E/RES/1663 (LII) 1972). Luego, en 1983, se toma en consideración “la necesidad de una amplia cooperación internacional y el interés que los Estados tienen en contribuir a los esfuerzos por lograr soluciones” y se “decide aumentar a cuarenta el número de miembros de la Comisión de Estupeficientes” (E/RES/1983/5). Finalmente, el ECOSOC decide en 1991 “aumentar de cuarenta a cincuenta y tres el número de miembros de la Comisión de Estupeficientes y distribuir los trece nuevos puestos entre los grupos regionales de la forma siguiente: a) cuatro puestos para los Estados de África; b) tres puestos para los Estados de Asia; c) un puesto para los Estados de Europa oriental; d) tres puestos para los Estados de América Latina y el Caribe; e) un puesto para los Estados de Europa occidental y otros Estados; f) un puesto que se rotará entre los Estados de Asia y los Estados de América Latina y el Caribe cada cuatro años” (E/RES/1991/49).

Esta primera etapa del Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias se cierra con dos protocolos. El primero firmado en París en 1948, designó a la Organización Mundial de la Salud (OMS)³¹ como responsable de decidir qué sustancias debían someterse a fiscalización con base a su capacidad de producir adicción y clasificarlas según el régimen establecido en la Convención de 1931; asimismo sometió a fiscalización una serie de nuevas sustancias. El segundo acuerdo fue el *Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio* de junio de 1953 donde se acordó limitar la producción y el uso de opio a las necesidades médicas y científicas. Consigna Pietschmann que “con arreglo a su artículo 6, solamente siete países, a saber, Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia, estaban autorizados a producir opio para la exportación” (2007, 82). Dadas las estrictas estipulaciones sobre la fiscalización de cultivos, las ratificaciones se consiguieron recién en marzo de 1963 y sólo estuvo vigente hasta diciembre de 1964 cuando fue reemplazado junto a los otros instrumentos de control de sustancias por la Convención Única.

El desarrollo de esta primera etapa generó algunas dificultades como la vigencia de tantos acuerdos distintos, los cuales a su vez diferían en el nivel de exigencia y compromiso, a su vez “sus disposiciones se solapaban de forma compleja, complejidad que aumentaba por el hecho de que varios países no habían firmado y ratificado la totalidad de los tratados” (Pietschmann 2007, 84) y, además, para fines de la década de 1950 numerosos órganos de las Naciones Unidas habían adquirido la responsabilidad de

³¹ Específicamente la tarea de evaluación de sustancias la lleva adelante el Comité de Expertos en Farmacodependencia. En 1948 la Primera Asamblea Mundial de la Salud resolvió encargar al Consejo Ejecutivo la creación de un comité de expertos que se llamó “Comité de Expertos en Drogas que Engendran Hábito”, con el objetivo de actuar como órgano consultivo de la OMS. Ese fue el nombre del organismo hasta 1956 cuando cambia a “Comité de Expertos en Drogas Toxicomanígenas”, denominación que conservó hasta 1964. Entre 1964 y 1966 se llamó “Comité de Expertos en Drogas que Causan Dependencia”. Finalmente, en 1968, adquirió el nombre actual, “Comité de Expertos en Farmacodependencia” (EB126/21 2009).

algún aspecto de la fiscalización internacional (McAllister 1991). Por tanto, desde 1948 se trabajó en la elaboración de un acuerdo que unificara y consolidara todo este proceso, recién se logró al tercer borrador que fue discutido por 73 países en Nueva York entre el 24 de enero y el 25 de marzo de 1961.

2. Segunda Etapa (1961- 2019): Prohibicionismo punitivista

En esta segunda etapa el Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias, como se verá a lo largo de este apartado, cambió su objetivo: de regular el comercio internacional de estupefacientes e impedir el desvío de drogas de los canales de comercio lícito a prohibir todos los usos no “médicos y científicos” y convertir las actividades vinculadas con la producción y circulación de un conjunto de sustancias en delitos internacionales sujetos a sanciones (Room 2015; Sánchez Avilés 2014; Bewley-Taylor y Jelsma 2011; Carstairs 2005; Singha 2001).

El primer paso se dio con la *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. En su Preámbulo encontramos las primeras definiciones que marcan algunas diferencias con los pactos anteriores, como por ejemplo, el reconocimiento de que “la toxicomanía constituye un *mal grave* para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad” (énfasis propio). Según Catherine Carstairs, “aunque en anteriores tratados se había abordado el uso indebido de drogas, ésta fue la primera mención del usuario individual de drogas en un preámbulo” (2005, 61). También resulta paradójica la traducción que se hizo del mismo al español, mientras que en inglés, ruso, chino y árabe se hace referencia a la salud y al bienestar de la humanidad, en las versiones española y francesa se alude a “la salud física y moral de la humanidad” (Thoumi 2017).

Ahora bien, la Convención tuvo tres objetivos: anular y sustituir todos los tratados previos, reducir el número de órganos internacionales dedicados al control y ampliar la fiscalización a otras plantas que sirven de materia prima para la elaboración de estupefacientes.

Respecto del primer objetivo podemos decir que fue parcialmente cumplido, respecto de los tratados previos hizo una excepción y mantuvo vigente hasta 1988 la *Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas de 1936*; asimismo la convención que pretendió ser única –como desarrollaremos- fue enmendada en 1972, y luego se establecieron dos acuerdos más, en 1971 y en 1988.

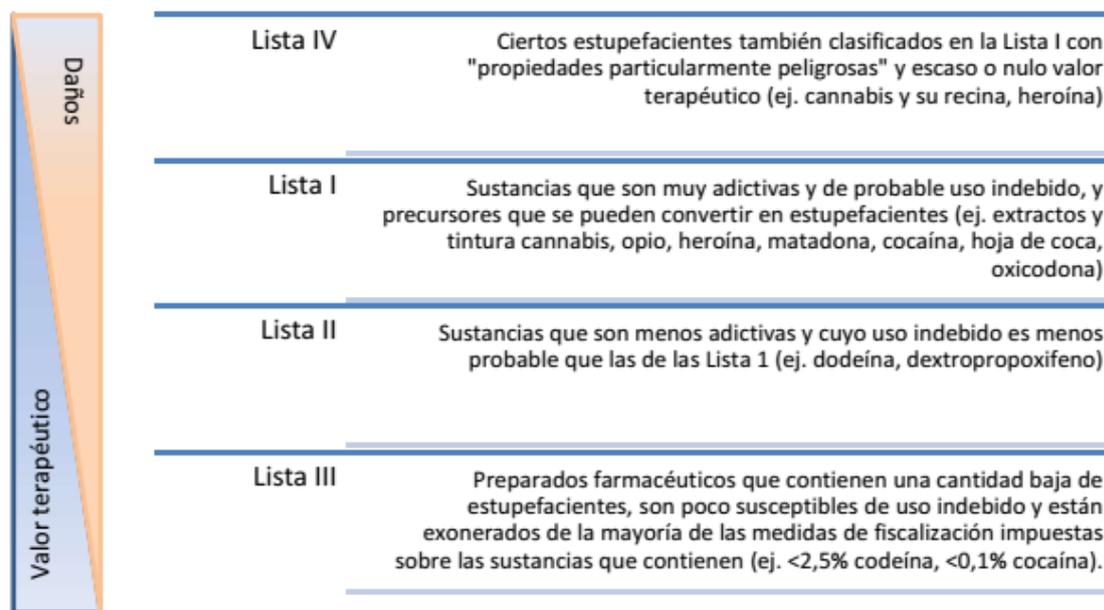
En relación a la segunda meta, la Convención creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE (INCB, por sus siglas en inglés, International Narcotics Control Board) en reemplazo de los órganos creados por los tratados anteriores. Se integra por trece miembros nombrados por el ECOSOC, donde diez son propuestos por los gobiernos de los Estados Miembros y tres por la OMS. Se define así misma –ya que ninguna de las cláusulas lo hace- como “órgano independiente y cuasi judicial”³².

Finalmente, tal como se había propuesto se amplió la fiscalización a un centenar de sustancias, mayormente de carácter orgánico, como la paja de adormidera, la hoja de coca y la planta de cannabis (a excepción de sus hojas y semillas) que fueron clasificadas en un sistema de cuatro listas. Siguiendo el criterio establecido en 1931 de ordenarlas en torno a su capacidad de generar dependencia y sus probables usos médicos. En ellas se incluyó el cannabis en las listas I y IV lo que supuso considerar que tiene propiedades muy adictivas y nulo valor terapéutico, y nivel de peligrosidad comparable al de la heroína. Adicionalmente, sometió al mismo tipo de control a alcaloides extraídos y

³² Veáse su página web: <https://www.incb.org/incb/es/about.html>

concentrados de las plantas, es decir, equiparó la hoja de coca con la cocaína (Bewley-Taylor y Jelsma 2011).

Figura 2: Convención Única sobre Estupefacientes de 1961



Fuente: Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma 2014, p. 5

La radicalidad del principio de “que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos” (Convención Única 1961) implicó la supresión de los usos tradicionales o religiosos que se daba a las plantas en muchos países de América, Asia y África³³. De modo que a través del artículo 49 se establecieron plazos para erradicarlos, a partir de la entrada en vigor: el uso del opio para fines “casi médicos” tuvo que ser abolido en un plazo de 15 años; la masticación de hoja

³³ El historiador William B. McAllister ha analizado la conformación de grupos de naciones y cómo la puja por defender sus intereses ha cristalizado en las convenciones de 1961 y 1971 -particularmente entre países cultivadores de orgánicos versus países productores de sintéticos-, mostrando que “el régimen actual de fiscalización de drogas demuestra que el sistema internacional ha funcionado durante mucho tiempo en beneficio de las naciones poderosas” y que las “las diferencias culturales desempeñan un papel importante en los conflictos internacionales” (1991, 162). No sólo sus intereses económicos defendieron estos países sino también el ejercicio de la medicina occidental y los usos socialmente aceptados en sus territorios de sustancias psicoactivas como el café, el tabaco y el alcohol.

de coca quedó prohibida dentro de los 25 años siguientes³⁴; y el uso de la cannabis para fines que no sean médicos y científicos deberá cesar lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años (Convención Única 1961).

Finalmente, destacamos la novedad por la que esta Convención es una bisagra en el RIFS, a saber la introducción de disposiciones penales en un tratado internacional de control de estupefacientes ampliamente aceptado: “A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes [...] se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad” (artículo 36, 1. a).

Esto marca un antes y un después del RIFS, porque como expresa Robin Room: “lo que había sido un sistema que se ocupaba principalmente de controlar el movimiento internacional de drogas se convirtió en un sistema comprometido con la tutela de prohibiciones sobre el uso no médico de las drogas, con las leyes penales de cada país como medio de aplicación” (2015, 1379).

En 1972, a instancias del gobierno de Estados Unidos, la Convención será modificada mediante un *Protocolo* –resultado de una Conferencia celebrada en Ginebra– que “afinó las disposiciones existentes en relación con el sistema de previsiones y la

³⁴ La Convención alcanzó las 40 ratificaciones necesarias para entrar en vigor el 13 de diciembre de 1964, por lo que los 25 años para eliminar el masticado de coca o acullico se cumplían en 1989, exactamente el mismo año que Argentina sanciona su actual ley 23.737 que establece en su artículo 15 que “la tenencia y el consumo de hojas de coca en su estado natural, destinado a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no será considerada como tenencia o consumo de estupefacientes”.

recopilación y notificación de datos, a la vez que reforzó las medidas de aplicación de la ley y extradición, y el funcionamiento de la JIFE” (Bewley-Taylor y Jelsma 2011, 14). Además, se adoptaron medidas de tratamiento, rehabilitación y prevención, así como la posibilidad de establecer alternativas a las sanciones penales por delitos de comercio y posesión en caso de que sus autores fueran consumidores de drogas (tales como medidas educativas, o de tratamiento compulsivo).

Casi en paralelo había comenzado el proceso que dio origen a la *Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971*, que en vez de fiscalizar materias primas regula moléculas. Si bien surgió como respuesta al importante aumento del uso de sustancias sintéticas en Estados Unidos y Europa Occidental, a diferencia de 1961, su Preámbulo no utiliza la palabra toxicomanía ni se califica como “un mal grave para el individuo y [que] entraña un peligro social y económico para la humanidad” sino que se usa la expresión “uso indebido” que origina “problemas sanitarios y sociales”.

Nuevamente se establecieron cuatro listas, basándose en el criterio del valor terapéutico potencial de una sustancia y en los posibles riesgos derivados de su consumo, sólo que el orden es inverso (cfr. figuras 3 y 4). Allende los problemas conceptuales de la clasificación³⁵, la Convención de 1971 puso bajo control sustancias como las anfetaminas, las benzodiazepinas, los barbitúricos y sustancias psicodélicas; además, como bien indica Sánchez Avilés, “también se someten a fiscalización los principios activos contenidos en sustancias vegetales con efectos psicoactivos, tales como la mescalina, principal alcaloide del peyote, el tetrahidrocannabinol (THC), componente básico del cannabis, la

³⁵ Señalan Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma (2014, 7) que la Convención de 1961 busca regular las drogas ‘estupefacientes’ y “según el léxico médico, este término alude a aquellas sustancias que provocan somnolencia o sueño; no obstante, la cocaína (un estimulante) y el cannabis (un alucinógeno) están clasificados al amparo de esta convención”. A su vez, ocurre algo similar con la Convención de 1971, entre las drogas ‘psicotrópicas’ reguladas se encuentran la buprenorfina (un estupefaciente), la anfetamina (un estimulante) y el LSD (un enteógeno).

psilocibina presente en los hongos alucinógenos o la catinona (DMT), componente psicoactivo de la ayahuasca” (2014, 162).

Figura 3: Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971

Lista I	Psicotrópicos que presentan un alto riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza especialmente grave para la salud pública, con escaso o nulo valor terapéutico (ej. isómeros de THC, LSD, MDMA)
Lista II	Psicotrópicos que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico de bajo a moderado (ej. Δ-9-tetrahidrocannabinol, dronabinol, anfetaminas)
Lista III	Psicotrópicos que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico de moderado a alto (ej. barbitúricos, buprenorfina).
Lista IV	Psicotrópicos que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza menor para la salud pública, con un alto valor terapéutico (ej. tranquilizantes, incluido el diazepam).

Fuente: Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma 2014, p. 5

William B. McAllister (1991) describe que la disputa entre naciones productoras de sustancias orgánicas -casi todas ellas en vías de desarrollo- y los países productores de sintéticas -en ese momento, casi todos desarrollados- dio como resultado que el Convenio de 1971 fuera más benevolente, así por ejemplo, se asumió en la Convención Única que los estupefacientes orgánicos debían considerarse peligrosos hasta que se demostrara lo contrario, criterio totalmente opuesto al que se tuvo en cuenta para la elaboración de las listas de 1971. Por otra parte, también hay diferencias en la forma en que se aprueban la incorporación de sustancias a las listas, cómo se las enmiendas y el proceso de apelación. Incluso, señala el autor, desaparece por completo en la Convención de Psicotrópicos el sistema de provisiones de las necesidades que mediante el artículo 19 establece la Convención de 1961 (McAllister 1991, 157).

Por otra parte, el 17 de junio de ese mismo año, Richard Nixon —presidente de Estados Unidos, principal país consumidor de sustancias psicoactivas— define el abuso de drogas como el “enemigo público número uno” contra el que había que emprender una ofensiva total a nivel mundial que abordara los problemas de la oferta” (Nixon 1971). Los medios de comunicación denominaron esta declaración como “Guerra contra las drogas” (War on drugs), pese a que en el discurso no se acuña la frase como tal. Además, en ese país, se crea el 1ro de julio de 1973, la DEA (Drug Enforcement Administration), organismo encargado de la aplicación de las leyes sobre drogas al interior del país, pero también de coordinar y perseguir las investigaciones antidroga en el extranjero.

La ampliación de la fiscalización a más sustancias no hizo desaparecer la demanda de las mismas para fines no médicos, sino que dio lugar al crecimiento del tráfico internacional de drogas, operado por un conjunto global de actores dispuestos a evadir las leyes y los controles estatales para dominar este lucrativo mercado; a su vez, en la condición de ilegalidad del mercado surgió la violencia para mediar las relaciones sociales. Como resultado, el problema de las drogas comenzó a vincularse con la seguridad de los Estados y el narcotráfico.

De modo que entre el 25 de noviembre y el 20 de diciembre de 1988 se reunieron en Viena 106 países para abordar este asunto, el resultado fue la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Las negociaciones habían comenzado con anterioridad y supuso una fractura en las posturas de las delegaciones respecto a la contribución que cada cual había hecho al surgimiento y a la evolución del tráfico internacional: “Los países ‘productores’ y ‘de tránsito’ afirmaban que el origen fundamental del tráfico era la demanda de drogas ilegales, y que los países que contaban con un alto número de consumidores (en general, países más desarrollados) tenían una responsabilidad primordial y que por tanto, debían

de compartir la carga de su solución desarrollando medidas para reducir la demanda” (Sánchez Avilés 2014, 167-168)³⁶.

En su preámbulo la Convención afirma que “el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad” y las partes reconocen “la importancia de robustecer e intensificar medios jurídicos eficaces de cooperación internacional en asuntos penales para suprimir las actividades delictivas internacionales de tráfico ilícito” (Convención de 1988). Por tanto, la intención del tratado es armonizar las leyes penales nacionales vinculadas a las drogas (Shinga 2001).

A través del artículo 3 se solicita a las Partes que adopten las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno absolutamente todas las actividades que puedan vincularse al tráfico de drogas. Incluso, en su segundo párrafo, va más allá que las Convenciones de 1961 y 1971 al solicitar que: “a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el *consumo personal* [...] (énfasis propio)”. Como acertadamente advierte Constanza Sánchez Avilés: “el régimen, ya marcadamente prohibicionista, se fue volviendo cada vez más punitivo” (2014, 168).

³⁶ Esta idea de una división internacional del trabajo de las drogas se conformó justamente en esos años, sin embargo, Juan Gabriel Tokatlian sostiene que “subestima la evidencia de que varios países contienen en sí mismos la mayoría de los eslabones (cultivo, procesamiento, tráfico, venta, lavado y consumo). [...] Estas miradas simplistas no ayudan a comprender la complejidad y versatilidad del tema, su naturaleza global y la trama de intereses transnacionales (estatales y no gubernamentales) que subyace al lucrativo negocio de los narcóticos. Además, no contribuye a elucidar de qué manera, desde cuándo y por qué se despliega en cada espacio territorial el encadenamiento del fenómeno de las drogas” (2017, 31-32).

También expandió la fiscalización hacia los precursores capaces de producir drogas, los cuales fijó en dos tablas:

Figura 4: Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

Tabla I	Precusores de sustancias psicotrópicas como efedrina, piperonal, safrol, ácido fenilacético, ácido lisérgico y algunos reactivos clave usados para la conversión de morfina en heroína, así como el permanganato potásico usado en la extracción de cocaína
---------	---

Tabla II	Una amplia gama de reactivos y disolventes que se pueden usar en la producción ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, pero también tienen usos industriales lícitos como acetona, éter etílico, tolueno y ácido sulfúrico)
----------	--

Fuente: Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma 2014, p. 5

Como podemos apreciar, con la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* se hizo evidente el cambio en el objetivo del RIFS. Inicialmente, los tratados tenían como fin controlar el comercio internacional de sustancias psicoactivas para uso médico y garantizar suministros adecuados para tal fin, particularmente de opiáceos. Sin embargo, con el paso del tiempo, la atención comenzó a centrarse más “en la lucha contra los mercados ilícitos que habían surgido como subproducto del sistema de prohibición, incluyendo por primera vez la fiscalización de los precursores utilizados en la preparación de drogas sometidas a control” (Room 2015, 1379).

Asimismo, el cambio de objetivo llevó a la expansión de la burocracia de carácter punitivo: en 1986 se crea como órgano subsidiario de la Comisión de Estupefacientes la HONLEA (sigla en inglés de Heads of National Drug Law Enforcement Agencies) que reúne a los Jefes de Organismos Nacionales encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (A/41/559 1986) y que luego adoptará carácter regional (HONEUR en Europa,

en Asia y Pacífico HONLAP, HONLAF en África y en América Latina y el Caribe HONLAC). En 1991 se creó el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (United Nations International Drug Control Programme, E/RES/1991/47), que seis años más tarde en el marco de una reestructuración de la ONU (A/51/950 1997) se fusionó con la División de Prevención del Delito y Justicia Penal – “habida cuenta de la clara relación existente entre los problemas de las drogas y el delito”- para dar lugar a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime), que responde al Secretario General.

Si bien la JIFE señala que existe un “amplio consenso [que] se refleja en que los tres tratados de fiscalización internacional de drogas se cuentan entre los instrumentos internacionales con mayor número de ratificaciones” -la Convención de 1961 en su forma enmendada ha sido ratificada por 186 países, el Convenio de 1971 por 184 y la Convención de 1988 por 189 Estados y la Unión Europea (E/INCB/2018/1, 15-16)-, lo cierto es que en las últimas décadas el RIFS se ha puesto en tela de juicio, particularmente en nuestra región. Antes de dar cuenta de lo que ha ocurrido en tal sentido, exponemos cómo se ha aplicado este régimen de control al cannabis.

3. El Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias y el cannabis

Se estima que el cannabis ya era utilizado en el año 4000 a. C. en Asia central y el noroeste de China, y existen documentos escritos que datan del año 2700 a. C. en la farmacopea del emperador Chen-Nong y desde allí su expansión al resto del mundo: a la India (alrededor del año 1500 a. C.); al Cercano Oriente y Oriente Medio (aproximadamente en el 900 a. C.); a Europa (cerca del año 800 a. C.); a distintos lugares de Asia sudoriental (siglo II d. C), África (siglo XI d. C) y al continente americano junto con la colonización

(Pietschmann 2007)³⁷. Su consumo no sólo se restringía a las experiencias psicotrópicas (capacidad estimulante, depresora y alucinógena) sino que también sus fibras eran utilizadas para la elaboración de textiles, cuerdas, redes, entre otros, y sus semillas se procesaban para la fabricación de aceite y otros comestibles.

Sin embargo, en el siglo XIX se dieron las primeras prohibiciones a nivel nacional en países como Egipto, Turquía, Grecia, Sudáfrica y Brasil, a menudo como “un mecanismo de control social de la fuerza de trabajo y de grupos que operaban al margen de la sociedad convencional” (Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma 2014, 9)³⁸, y también en respuesta a las presiones de los grupos por la templanza que a fines de esa centuria expandieron su lucha contra el alcohol a otras sustancias psicoactivas. Consintiendo a tales grupos, la Cámara de los Comunes del Reino Unido junto al gobierno colonial de la India establecieron dos comisiones: la Comisión Real sobre el opio, para investigar si el comercio de tal sustancia podía ser abolido y el impacto económico de hacerlo, y otra para investigar la “cuestión de la ganja” en la India, la Comisión sobre Estupefacientes de Cáñamo de la India (Indian Hemp Drugs Commission) (Mead 2014)³⁹.

El resultado de esta segunda comisión fue un informe de 3.698 páginas compiladas en 7 volúmenes producto de entrevistas a 1.455 personas en 36 ciudades llevadas adelante entre 1893 y 1894; es hasta la actualidad uno de los estudio más

³⁷ Para una cronología más exacta y extensa recomendamos el texto Russo, Ethan B. “The Pharmacological History of Cannabis”. En *Handbook of Cannabis*, editado por Roger Pertwee. Oxford: Oxford University Press, 2014.

³⁸ Por ejemplo, durante la invasión de Napoleón Bonaparte a Egipto, el 8 de octubre de 1800 se publicó una ordenanza en El Cairo que cita Antonio Escothado: «Artículo único. Queda prohibido en todo Egipto hacer uso del brebaje fabricado por ciertos musulmanes con el cáñamo (haschisch), así como fumar las semillas de cáñamo. Los bebedores y fumadores habituales de esta planta pierden la razón y son presa de delirios violentos que les llevan a excesos de toda especie». Como indica el autor, la medida denota “no tener remota idea botánica, farmacológica y cultural de lo que condena” ya que ni el haschisch es líquido ni las semillas se fuman (Escothado 1998, 350).

³⁹ Alice Mead hace notar que “reunidas casi simultáneamente en 1893-1894, estas comisiones permitieron al Parlamento desviar la atención de la cuestión real, es decir, el suministro de grandes cantidades de opio por parte del Gobierno británico de la India a China, en violación de la legislación china” (2014, 45).

completo y sistemático sobre la marihuana, y no hay casi ningún punto de importancia en las conclusiones que se haya demostrado como erróneo en los más de cien años que han transcurrido desde su publicación (Zeese 1999; Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma 2014). Entre sus conclusiones se destaca que:

“el uso moderado de las drogas del cáñamo no produce prácticamente ningún resultado nocivo. [...] El uso excesivo sí causa daño, pues tiende a poner al consumidor en una situación más vulnerable a la enfermedad [...] la Comisión ha llegado a la conclusión de que su uso moderado no produce ningún efecto perjudicial en la mente. [...] Es distinto en caso de uso excesivo, que estimula la inestabilidad mental. Se ha demostrado que en sujetos con debilidad o predisposición hereditaria el uso excesivo de las drogas del cáñamo puede inducir demencia, aunque en este sentido se haya exagerado enormemente de un tiempo a aquí.

Con respecto a los efectos morales de estas drogas, la Comisión es del parecer que su uso moderado no produce lesión moral de ninguna especie. No hay base adecuada para suponer que afecta peligrosamente el carácter de su consumidor. [...]. En lo que se refiere a sus relaciones con la sociedad, sin embargo, incluso el consumidor excesivo de drogas del cáñamo es ordinariamente inofensivo” (Escothado 1998, 354-355).

En consecuencia, la Comisión recomendó que, dada la prevalencia del consumo social y religioso en la India, la prohibición total del cultivo, la fabricación y la venta de drogas de cáñamo no era ni necesaria ni conveniente en consideración de sus efectos comprobados, además de que tal medida llevaría a los consumidores a recurrir a otros estimulantes o estupefacientes que podrían ser más perjudiciales (Zeese 1999; Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma 2014). Se abogó, en cambio, por una política de control y restricción, que buscara acabar con el uso excesivo y restringir el uso moderado dentro de unos límites, que se instrumentara por medio de una tributación adecuada, la limitación del número de establecimientos dedicados a la venta al detalle y la limitación de la cantidad de posesión legal (*ibíd.*).

Aunque el cannabis era utilizado en distintos preparados medicinales y estaba incluido en los vademécums, era considerada una sustancia elusiva en términos de que los preparados no estaban estandarizados, eran inestables y la respuesta de los pacientes era variable. A diferencia de otros psicotrópicos naturales, sus principios activos -el CBD (cannabidiol) y el THC (tetrahidrocannabinol)- no fueron aislados y sintetizados hasta los

‘60 del siglo XX⁴⁰. Con el despegue de la industria farmacéutica y la posibilidad de disponer de los alcaloides de sus fármacos, tanto médicos como boticarios occidentales dejaron gradualmente atrás el cáñamo (Escothado 1998), entonces “cuando el cannabis fue arrastrado a la controversia sobre la fiscalización de drogas en el ámbito internacional, la profesión médica no se levantó enérgica y sistemáticamente en su defensa” (Mead 2014, 46).

Como señalamos en el apartado anterior, el cannabis fue formalmente introducido al RIFS a través de la *Convención Internacional del Opio* firmada en Ginebra en 1925; resultado de la presión ejercida por -particularmente- Egipto (según el delegado de ese país el hachís era al menos tan perjudicial como el opio, si no más), Turquía y Sudáfrica y el apoyo de los Estados Unidos e Italia. Las disposiciones del tratado establecieron la prohibición de exportar el cannabis a países donde fuera ilegal y la exigencia de un certificado de importación para los países que permitían su uso. La Convención sólo contemplaba la dimensión transnacional del comercio de cannabis. En otras palabras, “el nuevo régimen de fiscalización no prohibía la producción de cannabis ni el comercio nacional, no imponía medidas para reducir su consumo interno y no solicitaba a los gobiernos que proporcionaran sus cálculos de producción de cannabis al Comité Central Permanente del Opio [...]” como se exigía con el opio y la cocaína (Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma 2014, 16).

Entre 1925 y la Convención Única de 1961, Estados Unidos lanzó una campaña tanto a nivel doméstico como internacional de demonización de la sustancia. A nivel

⁴⁰ El CBD fue aislado por primera vez en 1940 por Roger Adams y Alexander Todd, en investigaciones paralelas. Propusieron una estructura general de la molécula y durante 25 años no se avanzó sobre ella. En 1963 el grupo científico liderado por Raphael Mechoulam de la Universidad Hebrea de Jerusalén aisló el CBD, estableció su estructura y estereoquímica relativa. Al año siguiente, este mismo equipo logró el aislamiento y el esclarecimiento de la estructura del principal componente activo de la marihuana, el THC (Mechoulam y Hanuš, 2002).

interno se vinculó la marihuana a determinados grupos -negros, hispanos, artistas- y a la criminalidad y la locura; discurso que habilitó que se sancione en 1937 la Ley de Tributación de la Marihuana (*Marihuana Tax Act*), con la que se prohibía efectivamente el cannabis en el país. A nivel multilateral, ejerció presión a través de la OMS para que no se considerase si el cannabis tenía algún uso médico justificable (*ibíd.*).

De modo que en 1961 fue casi evidente que el cannabis tenía que clasificarse dentro de la Lista IV de sustancias más peligrosas y sin valor medicinal. Además, sus extractos y tinturas se colocaron en la Lista I, que limita su producción a los fines médicos y científicos: concluye Mead “dado que estas sustancias habían sido abandonadas por la profesión médica, este criterio, en aquel momento, parecía prohibir efectivamente su uso” (2014, 48).

Una década después con la firma de la *Convención sobre Sustancias Sicotrópicas* se decide controlar el principal componente activo del cannabis, el THC, y colocarlo en la Lista I, la más estricta. En la misma lista se incluyó el dronabinol, una formulación farmacéutica del THC (delta-9-tetrahidrocannabinol, Δ^9 -THC); luego en 1987 a pedido de Estados Unidos comienza el proceso para trasladarla a la Lista II, proceso que se alcanza en 1991⁴¹. El otro componente importante, el CBD, no se somete a fiscalización.

⁴¹ Desde 2002 el Comité de Expertos de la OMS emprende una nueva revisión crítica y recomienda trasladarlo a las listas menos severas ya que es objeto de un uso ilícito muy escaso; sin embargo, su recomendación no ha tenido eco en la CND (Hallam, Bewley-Taylor y Jelsma 2014).

Figura 5: Fiscalización internacional del cannabis y los cannabinoides

Material	Convención 1961	Convención 1971
Resina de cannabis	Lista I y IV	-
Extractos y tinturas	Lista I	-
THC puro		Lista I
Dronabinol/ Δ 9-THC		Lista II
CBD puro		No enlistado
Otros cannabinoides puros (que no sean tetrahidrocannabinoides)		No enlistado

Fuente: Adaptado de Meade (2014, 48)

Entre fines de los años '80 y primera mitad de los '90 del siglo pasado, una sucesiva serie de investigaciones llevó a identificar el Sistema Cannabinoide Endógeno. Es decir, se descubrió que los mamíferos al igual que la planta de cannabis producimos un conjunto de compuestos orgánicos denominados cannabinoides y que, además, tenemos receptores para los cannabinoides. Al actuar a través de la membrana celular, el sistema está presente en todo el cuerpo, de modo que regula varias funciones fisiológicas (Russo 2014). A partir de este descubrimiento el desarrollo de investigaciones sobre los efectos del cannabis para la salud tuvo un gran impulso, lo cual dio lugar a la expansión de políticas de cannabis medicinal en el mundo. Este proceso, a su vez, compelió al Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS a realizar más exámenes sobre la sustancia, los cuales produjeron nuevas recomendaciones sobre la clasificación del cannabis y sus componentes (véase Walsh, Jelsma, Blickman y Bewley-Taylor 2019)⁴².

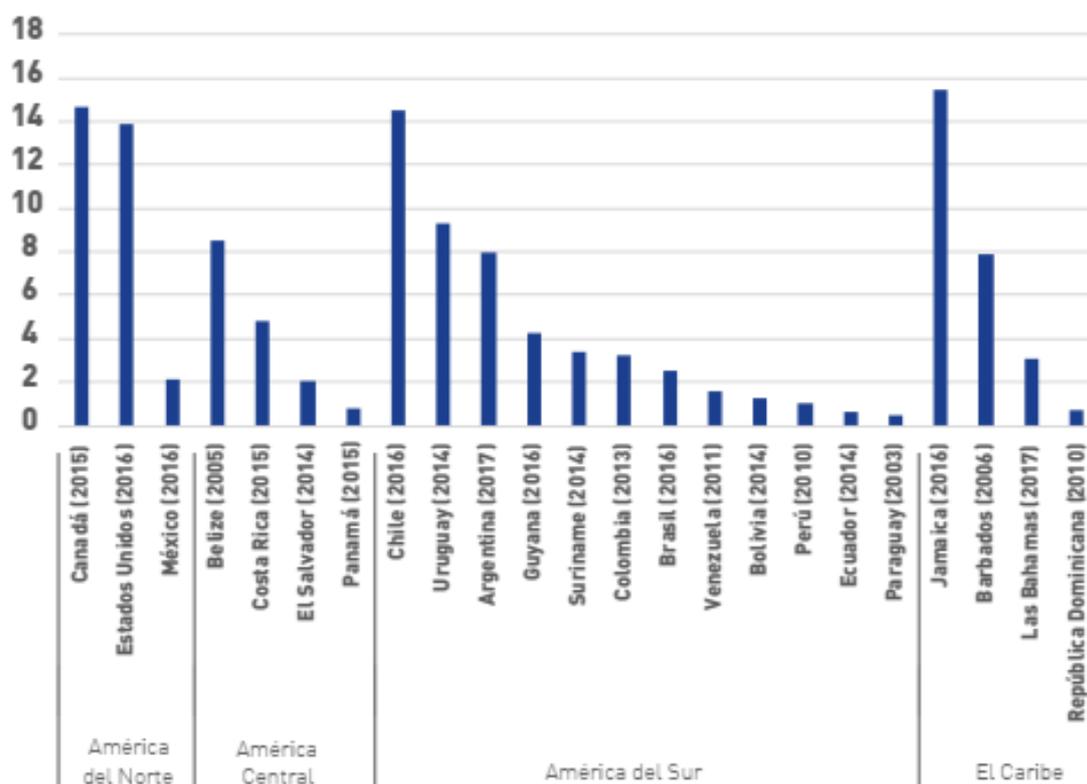
A pesar de que en el RIFS fue considerada –hasta diciembre de 2020- una sustancia peligrosa, el cannabis es la droga ilícita más usada. Según el *Reporte Mundial de Drogas 2018*, en 2016 al menos una vez fue consumida por 192 millones de personas,

⁴² En la carta con fecha 24 de enero de 2019 remitida por el Director General de la OMS, Tedros Adhanom, al Secretario General de la ONU se encuentran las conclusiones del Comité de Expertos. Disponible en: <https://www.icci.science/data/files/ECDDcannabisoutcome.pdf>

mientras que la prevalencia anual de anfetaminas y estimulantes sujetos a prescripción médica fue de 34 millones, cifra igual a la de opioides, seguida por 21 millones de personas que afirman haber usado éxtasis al menos una vez durante 2016, los 19 millones que lo hicieron con opiáceos y los 18 millones de personas que usaron cocaína al menos una vez (en total unos 275 millones de personas, es decir, aproximadamente el 5,6% de la población mundial de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años). Aclara el informe respecto del cannabis, “parecería haberse incrementado en aproximadamente el 16% en el decenio que terminó en 2016, lo cual está en consonancia con el aumento de la población mundial” (UNODOC 2018, 7).

En el caso de América, la prevalencia de cannabis del último año reportado por cada país varía entre el 15,5% y menos de 1%, según datos del *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*: “en América del Norte el consumo de marihuana se encuentra en torno al 14% en Canadá y los Estados Unidos y es de un 2% en México. En América del Sur, Chile presenta un consumo de marihuana del 14,5%, mientras que en Argentina y Uruguay es menor al 10%. Entre los países del Caribe, Jamaica destaca con un registro del 15,5%, seguido de Barbados donde el consumo es levemente inferior al 8%. La prevalencia del último año de consumo de marihuana más baja se observa en Ecuador, Panamá, Paraguay y República Dominicana, con tasas inferiores al 1%” (CICAD 2019, 68).

Gráfico 1: Prevalencia del último año de consumo de marihuana en la población general por país %



Fuente: Informe sobre el consumo de drogas en las Américas (2019), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, p. 68.

Estos números indican que el objetivo propuesto de eliminación de la demanda de drogas por vía de la supresión de la oferta no se estaría logrando, ni tampoco las medidas penales disuadirían el consumo. Asimismo, la política prohibicionista ha tenido efectos no previstos, siendo nuestra región paradigmática de ellos, situación que ha motivado debates y reacciones que a continuación se presentan.

4. La crisis del consenso prohibicionista en América Latina

La relación de nuestro continente con las sustancias psicotrópicas es longeva, sin embargo esta relación se trastoca a partir de 1961 cuando, como mencionamos, la Convención Única decide declarar ciertas plantas y sustancias como prohibidas -muchas de ellas presentes en nuestro continente-, o más bien los usos de éstas que no se ajustasen a fines médicos o científicos. En consecuencia, los Estados partes del tratado deben realizar una serie de esfuerzos por cortar el suministro (oferta) de estupefacientes que tengan otros propósitos.

También en los apartados precedentes indicamos que con las siguientes Convenciones de 1971 y 1988 el RIFS se expandió tanto en las sustancias controladas como en la incorporación de actividades vinculadas a su producción, circulación, venta y consumo. Como resultado surgió “el problema mundial de las drogas”. Se articuló la idea de una división internacional del trabajo de las drogas, en ella los países son definidos según la fase de la circulación de la mercancía en la que toman parte como productores, de tránsito o consumo. Esta definición internacional del asunto convirtió a América Latina en una pieza clave de estas políticas por ser la única región en el mundo donde se produce cocaína, así como grandes cantidades de marihuana y amapola.

La represión internacional de la oferta y la vecindad con uno de los principales mercados de consumo –Estados Unidos- ha generado en América Latina los costos más críticos del prohibicionismo: muertes, violencia, corrupción, fumigaciones, desplazamientos de comunidades, abusos y hacinamiento en las cárceles, militarización, entre otros. Desde el momento en que el presidente estadounidense Richard Nixon declaró el abuso de drogas como el “enemigo público número uno”, contra el cuál había que emprender una ofensiva total a nivel mundial (Nixon, 1971), la potencia ha condicionado

sus relaciones con la región a “la guerra contra las drogas” (certificando niveles de producción, instalando bases militares, instruyendo a las fuerzas de seguridad, imponiendo estrategias como el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida, etc.).

Pero la adopción en nuestro subcontinente de la guerra contra las drogas no fue una imposición unilateral de Estados Unidos, sino que “en una dinámica compleja y contradictoria [,] la presión de Washington fue una condición necesaria pero insuficiente, al tiempo que América Latina asimiló la cruzada antinarcóticos por razones domésticas de diverso tipo. Coacción y convencimiento, extorsión y conveniencia se retroalimentaron por años para lograr que la región se comprometiera de manera activa en la cruzada” (Tokatlian, 2017: 46).

Durante el siglo XX, otros factores sumarán complejidad a tal dinámica, como las relaciones entre grupos armados y narcotraficantes –particularmente en la zona andina-, crisis socioeconómicas, o dictaduras militares. Los efectos negativos emergieron a la brevedad, por lo que en 1993 el gobierno mexicano a través de su embajador permanente ante Naciones Unidas, Manuel Tello, envió una misiva en la que destacaba que:

“[...] a pesar de los esfuerzos que realizan los Estados, destinando un creciente volumen de recursos, tanto humanos, como financieros a los programas y políticas de control de drogas, se ha registrado un aumento sensible en el consumo de las mismas, tanto en países tradicionalmente identificados como consumidores y aún en otros que no lo eran y que las organizaciones criminales involucradas con este fenómeno se fortalecen y se expanden [...]” (A/C.3/48/2).

Frente a lo cual solicitaba la corresponsabilidad internacional en el fenómeno, con una clara alusión al intervencionismo estadounidense:

El narcotráfico no es un problema privativo de una o dos naciones. Sus dimensiones globales exigen abordarlo con enfoques multilaterales de responsabilidad compartida [...]. Un frente común contra la drogadicción y el narcotráfico sólo podrá prosperar sobre firmes cimientos de buena fe, principios de legalidad, voluntad política, capacidad de concertación, reconocimiento a las identidades propias de cada nación y respeto irrestricto a los derechos soberanos, sin imposiciones hegemónicas, sin política de reproche o de señalamiento de culpas mediante esquemas de maniqueísmo geográfico, que nada resuelven (A/C.3/48/2).

Al igual que México, otros países sostenían que era preciso revisar la estrategia seguida y se propuso una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998 (lo que por sus siglas en inglés se conoce como UNGASS). Una semana antes de la realización, cientos de personalidades de todo el mundo firmaron una carta abierta dirigida al entonces Secretario General, Kofi Annan, en la cual le solicitaban que estimulase una evaluación “franca y honesta de los esfuerzos globales por el control de drogas”, dirigían una fuerte aseveración “creemos que la guerra global contra las drogas está causando ahora más daño que el propio abuso de drogas” y acusaban que “las propuestas realistas para reducir el delito vinculado a las drogas, las enfermedades y la muerte son abandonadas en favor de propuestas retóricas para crear sociedades libres de drogas” (*Public Letter to Kofi Annan*, 1998)⁴³.

Ocurrió lo contrario. Si bien el documento final de la UNGASS 1998 refiere en reiteradas ocasiones a la reducción de la demanda, se decidió “fijar el año 2008 como objetivo para los Estados con miras a eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores” (Comisión de Estupefacientes 1998, 5). Pino Arlacchi -Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas- exclamó en la Declaración de clausura: “Un mundo sin drogas ¡Podemos hacerlo!” (Comisión de Estupefacientes 1998, 47).

La siguiente Sesión Especial dedicada a las drogas en el seno de la Asamblea General se llevó acabo en marzo de 2009. El mes anterior se haría pública la

⁴³ Entre las figuras políticas de nuestra región destacan los siguientes signatarios: Adolfo Pérez Esquivel (Premio Nobel de la Paz); Lidya Gueiler Tejada (ex presidente de Bolivia); Luiz Inacio Lula Da Silva (candidato presidencial de Brasil y presidente honorario del Partido de los Trabajadores); Belisario Betancur (ex presidente de Colombia); Juan Manuel Santos (presidente de la Fundación Buen Gobierno); Oscar Arias (Premio Nobel de la Paz y ex presidente de Costa Rica); Violeta Barrios de Chamorro (ex presidente de Nicaragua).

conformación de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, un grupo integrado por destacadas personalidades y encabezada por los ex presidentes: Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; Cesar Gaviria, de Colombia y Ernesto Zedillo, de México, tres de los países donde más se han sentido las consecuencias negativas de la estrategia prohibicionista. La presentación de este grupo, así como su informe constituyó un parteaguas en la historia sobre las políticas de drogas en nuestra región.

El documento con el que se dieron a conocer se llamó “Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma”, en él sostuvieron que era necesario “reconocer los fracasos de las políticas vigentes y sus consecuencias” que “es una condición previa a la discusión de un nuevo paradigma de políticas más seguras, eficientes y humanas” para lo cual era imprescindible identificar “la diversidad de situaciones nacionales, así como priorizar la prevención y el tratamiento” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009: 8). Propusieron que el nuevo paradigma se sostuviese en tres principios:

- Tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública.
- Reducir el consumo mediante acciones de información y prevención.
- Focalizar la represión sobre el crimen organizado.

Y en ese marco sugirieron un conjunto de iniciativas, de las cuales hubo una que llamó la atención de la opinión pública: “Evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009: 12).

Ninguna de estas recomendaciones fue atendida en Viena donde se celebraron el 11 y 12 de marzo de 2009 una serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de

Estupefacientes para evaluar los progresos realizados desde 1998. En dicho evento se aprobó el objetivo de reducir al mínimo y, en última instancia, eliminar la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas y sustancias sicotrópicas para 2019 (Comisión de Estupefacientes, 2009).

Dos años después la Comisión Latinoamericana se transforma en Comisión Global de Políticas de Drogas con la incorporación de referentes mundiales. Nuevamente se presenta un informe para exponer que –como dice la primer línea- “la guerra mundial a las drogas ha fracasado” e indicar que “a pesar de la creciente evidencia en cuanto a que las actuales políticas no están alcanzando sus objetivos, la mayoría de los organismos políticos a nivel nacional e internacional han tendido a evitar un examen o debate abierto en cuanto a alternativas” (Comisión Global de Políticas de Drogas 2011, 4).

En octubre de 2011, en una entrevista para un periódico inglés el presidente colombiano en ejercicio, Juan Manuel Santos sostuvo “el mundo necesita discutir nuevos enfoques... básicamente seguimos pensando con el mismo marco como lo hemos hecho en los pasados 40 años” (Yapp y Allen 2011). También el presidente mexicano, Felipe Calderón, tras cinco años de guerra militar empezaba a matizar su postura en relación a las drogas: del “para que no lleguen a tus hijos” de 2006 a la búsqueda de “alternativas de mercado” en 2011 (Yapp 2011).

A estas posturas se sumó la del presidente Otto Pérez Molina, quien en febrero de 2012 expresó su intención de legalizar las drogas en el territorio guatemalteco. Esta propuesta fue respaldada por el titular del Ejecutivo de El Salvador, Mauricio Funes, así como la presidente costarricense Laura Chinchilla para que sea considerada en la próxima reunión del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) a realizarse en Antigua. Estas declaraciones causaron la movilización de la diplomacia estadounidense: “la

primera secretaria de Seguridad Interior, Janet Napolitano, visitó la región a fines de febrero; el vicepresidente Joe Biden lo hizo a principios de marzo; el Subsecretario de asuntos internacionales de narcóticos y aplicación de la Ley, William Brownfield estuvo allí del 25 al 28 de marzo; y la subsecretaria de Estado, María Otero del 26 al 29 de marzo” (Jelsma, 2012). En efecto, fue tanta la presión de la potencia que a la Cumbre del SICA celebrada el 24 de marzo de 2012 en Antigua no asistieron los mandatarios de El Salvador, Mauricio Funes; de Honduras, Porfirio Lobo y de Nicaragua, Daniel Ortega⁴⁴.

Podemos reconocer que al más alto nivel de la región el debate sobre las estrategias para abordar el problema de las drogas se abrió y era momento de plantearlo en el espacio multilateral más importante: la Cumbre de Presidentes de la Organización de los Estados Americanos. Este evento que tuvo lugar del 9 al 15 de abril de 2012 en Cartagena marca oficialmente la entrada del debate a la agenda. Así tras la clausura se le indicó al organismo supranacional la elaboración de un informe sobre el problema de las drogas en las Américas.

En octubre los mandatarios que estaban liderando los intentos por repensar el marco regulatorio internacional, los de Colombia, México y Guatemala realizan una declaración conjunta dirigida a la ONU donde afirman que “resulta inaplazable revisar el enfoque mantenido hasta ahora por la comunidad internacional en materia de drogas” y que corresponde a tal institución “conducir una profunda reflexión que analice todas las

⁴⁴ Sin embargo, en la reunión que se acordaría la postura centroamericana a llevar a la cumbre de la OEA en Cartagena, se hicieron cuatro propuestas: 1) la intensificación de los esfuerzos de interdicción y la introducción al mismo tiempo de un mecanismo de financiación a través del cual el valor de los cargamentos de droga incautados sería reembolsado por el país consumidor hacia donde se dirigía la carga, esta idea fue sugerida por la titular de Costa Rica; 2) la creación de un Tribunal Penal Centroamericano para delitos de narcotráfico con jurisdicción regional; 3) la “despenalización” del tránsito de drogas estableciendo un corredor a través del cual podría fluir libremente la cocaína desde el sur hacia el norte del continente sin desestabilizar las regiones en el medio; y 4) la creación de un marco jurídico que regule la producción, comercio y consumo de drogas, sin dar más detalles acerca de cómo debería funcionar tal mercado (Jelsma, 2012).

opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado”, finalizando con un pedido de una conferencia internacional para tal propósito (*Declaración Conjunta*, 2012).

Dos hechos más sucederían en 2012 a nivel doméstico que abonarían al debate de las políticas de drogas en la región. El primero ocurrió en junio cuando se presentó en Uruguay la *Estrategia por la vida y la convivencia*, un conjunto de medidas con las cuales el gobierno de José Mujica abordaría los asuntos de seguridad pública, entre ellas aparecía la “legalización regulada y controlada de la marihuana”; proceso que culminaría en diciembre del año siguiente con la aprobación de la ley 19.172. El otro suceso que trizaría el consenso prohibicionista fue la aprobación -en noviembre- de la legalización para uso recreativo de marihuana en los estados de Washington y Colorado de la Unión Americana, a través de mecanismos de decisión popular directa; el impacto fue innegable, en el país desde el cual se declaró la guerra a las drogas ahora se regulaba la sustancia ilícita más consumida a nivel mundial.

En mayo de 2013, el entonces Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, presentó el *Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas*. El documento tuvo dos partes, una analítica consistente en un estudio técnico del consumo, producción, tránsito, comercio y dimensión del negocio de las drogas en el hemisferio, y otra sobre posibles escenarios –“Juntos”, “Caminos” y “Resiliencia”- que describen alternativas según dónde se ponga el acento, y un cuarto llamado “Ruptura” que versa sobre lo que podría ocurrir si algún país decidiera seguir su propio rumbo y desistir de la cooperación internacional.

Al mes siguiente se lleva adelante el cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en Antigua, donde se reconoce que “las experiencias y nuevos enfoques que distintos gobiernos y sociedades han desarrollado en relación al problema mundial de las drogas pueden ser fuente de aprendizaje global para la evolución de las actuales políticas de drogas”. Se declaró “que alienta el abordaje de nuevos enfoques sobre el problema mundial de drogas en las Américas basado en el conocimiento y la evidencia científica” (*Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas*, 2013). También es destacable que se consignara un mecanismo de seguimiento, por lo cual el tema es nuevamente tratado durante las sesiones de 2014⁴⁵.

Como podemos observar, en los últimos años la región se ha esforzado por hacer un diagnóstico de lo que se ha realizado en materia de drogas, exponiendo lo que ha dado resultados y lo que no, e inició un intercambio al respecto. Como señaló quien fuera ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Fernando Carrera:

Lo importante es que hemos roto el tabú del debate sobre la política de drogas. Hoy los Gobiernos ya podemos hablar de fracasos, de triunfos, de evaluación, de evidencias científicas, investigación sobre el tema. [...]. Hemos salido de esa situación de prohibición extraña del debate sobre las drogas. Todos los días debatimos la política de salud, la política de educación, la política municipal, monetaria... y no debatíamos la política de drogas (Ximénez de Sandoval 2013).

Es este contexto de cuestionamientos que se hacen desde América Latina al RIFS donde se despliegan las políticas de cannabis de Argentina, Chile y Uruguay que se analizan en los siguientes capítulos.

⁴⁵ Véase AG/RES. 2868 (XLIV-O/14) *La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo e implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas*, 5 de junio de 2014; AG/RES. 1 (XLVI-E/14) *Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas*, 19 de septiembre de 2014 y el documento elaborado para tal sesión por la Secretaría General: “El Informe de Drogas de la OEA: 16 meses de Debates y consensos”.

CAPÍTULO 4: URUGUAY, UNA FLOR EN UN LODAZAL

“Si no quieren esta idea, que busquen otra...; pero que busquen una”⁴⁶
Jorge Batlle, presidente de Uruguay (2000-2005)

La política de drogas uruguaya hasta 1974 se desarrolló en atención a lo que pasaba en el contexto internacional y por ello tuvo escasa ejecución. Pero a partir de esa fecha, cuando se dicta el Decreto-ley 14.294 la política adquirió rasgos que hasta la actualidad la diferencian de los otros dos países de la región. En 1998 se dicta una nueva ley, la 17.016 que, si bien se adecúa a la Convención de 1988, lo hace sin incorporar algunas de las recomendaciones del tratado, como la penalización del consumo personal. Finalmente, este proceso despenalizante iniciado en la dictadura se profundiza con la regulación del cannabis a través de la Ley 19.172.

1. Las primeras regulaciones (1889-1974)

El primer Código Penal de Uruguay -vigente desde 1889- estableció que “El que con fines de lucro pusiere en el comercio ó expendiere substancias alimenticias ó mercancías peligrosas para la salud, será castigado con multas de trescientos hasta cuatrocientos pesos. La pena será aumentada de uno a dos grados, si el culpable es farmacéutico, droguista ó fabricante de productos químicos ó comerciante de substancias alimenticias” (art. 268). Se trataba de evitar el desvío y la adulteración de sustancias de uso común en la época, así como la elaboración de productos “terapéuticos” (tónicos, preparados, aguas milagrosas) que ante la falta de controles ponían en riesgo la salud de la población (Silva Forné 2016). Además, se preveía una multa o pena de prisión para “El que, sin

⁴⁶ “Battle impulsa la venta libre de drogas” (22 de diciembre de 2000), *La Nación*.

autorización competente, preparase o vendiese medicamentos cuya venta no sea libre” (art. 412, 2º).

Al comenzar el nuevo siglo, como se expuso en el capítulo anterior, a pedido de las potencias Atlánticas se celebran dos reuniones internacionales con el fin de controlar el comercio de opio. Uruguay no fue de los doce países que negociaron este acuerdo, sin embargo a través de la Ley 5.186 ratificó su adhesión a la Convención Internacional del Opio (Silva Forné 2016; Márquez Rabuñal 2018).

El país transitaba una etapa que marcaría fuertemente su historia política y social: el batllismo. Durante este período que abarcó los dos mandatos de José Batlle y Ordóñez, del Partido Colorado, se buscó la creación de una “moral laica” (Caetano, 2010) a través de medidas como el retiro de las imágenes religiosas de los hospitales públicos (1906), la aprobación del divorcio (1907) que más tarde incluiría la fórmula “por la sola voluntad de la mujer” (1912), se suprimió la enseñanza religiosa en las escuelas públicas (1909). En este marco, las adhesiones a estas primeras convenciones sobre estupefacientes son entendidas por la dirigencia política más como parte de una política exterior *cosmopolita* que por trasladar al ámbito local medidas para abordar el problema de la toxicomanía. Así también lo reconoce el investigador Adrián Márquez Rabuñal quien indica que, cuando “el Uruguay recibió la invitación para adherir a la Primera Convención Internacional del Opio, la propuesta no tomaría por sorpresa al Presidente. El Batllismo consideraba que todas las naciones, hasta las más pequeñas, debían ser tenidas en cuenta a la hora de resolver los problemas que tenían un alcance internacional” (2018, 47).

Si bien en los ‘20 el consumo de morfina o cocaína se expandía en algunos circuitos de la noche montevideana, los proyectos legislativos que buscaban “reprimir las toxicomanías” o lograr penar a quienes estando autorizados vendieran sin receta

“narcóticos” y “alcaloides”, no consiguieron aprobarse; esto a pesar de que tales iniciativas contaban con el apoyo de importantes grupos sociales como la corporación médica, la policía y la prensa. Estas fuerzas conservadoras lograrán consolidarse y articularse en Uruguay para la tercera década del siglo XX, favorecidas por un contexto internacional de totalitarismos europeos y dictaduras latinoamericanas que habilitó la crisis económica internacional.

1.1 La política de drogas la dictadura de Gabriel Terra: hacia la punibilidad del consumo de drogas

El 1ro de marzo de 1931 inició su mandato el presidente electo democráticamente Gabriel Terra. Dos años más tarde, el 31 de marzo de 1933, dio un Golpe de Estado y disolvió las Cámaras; llamó a una Convención Constituyente que reformó la Constitución y lo eligió como presidente por el ciclo 1934-1938. Las fuerzas políticas que apoyaron el golpe (batllistas allegados al presidente, las fracciones antibatllistas dentro del Partido Colorado y el grupo mayoritario dentro del Partido Nacional identificado con la figura de Luis Herrera) y sus contrapartes económicas (Comité de Vigilancia Económica, Federación Rural y los inversionistas británicos) tenían objetivos más bien políticos y económicos para modificar la Constitución de 1918. Estos grupos que se identificaban con valores conservadores y simpatizaban con los fascismos, buscaron también revertir el batllismo en el plano social y moral a través de un nuevo Código Penal (aprobado sin discusión parlamentaria), la Ley Orgánica del Ministerio de Salud Pública (Ley 9.202)⁴⁷, un Código

⁴⁷ Poe ejemplo, durante el batllismo se reglamentó el trabajo sexual desde un enfoque sanitario mediante diversas medidas de control a las trabajadoras, medidas a cargo del Consejo Nacional de Higiene, que específicamente creó la Inspección Sanitaria de la Prostitución. Esta función fue transferida en 1934 al Ministerio de Salud Pública, al cual según el capítulo V de la Ley Orgánica le correspondía ser *Policía de la Prostitución y de los Vicios Sociales*, de modo que su esfera de acción se amplió: “Extender la acción profiláctica en materia de prostitución, a los vicios sociales en general, que disminuyen la capacidad de los

del Niño (Ley 9.342), la Ley de Psicópatas (Ley 9.581), la Ley de Extranjeros (Ley 9.604).

De conformidad con este período, se avanzó aún más en la tipificación de delitos relacionados con las drogas al promulgarse en 1937 la Ley 9.692, denominada *Importación de estupefacientes. Se establece el monopolio del estado*⁴⁸. Con ella se prohibió y penalizó el consumo de toda sustancia que tenga acción estupefaciente, y se determinó que estaba “absolutamente prohibido todo comercio y consumo [...] para otros fines que no sean los destinados exclusivamente a usos medicinales”, que quienes tuvieran estas sustancias en su poder sin autorización “serán pasibles de las penas preceptuadas por esta ley, sin perjuicio de las responsabilidades civiles” y que “serán penados con uno a dos años de prisión”. En el marco de un Estado terapéutico establecido por la nueva Constitución⁴⁹, también estableció la internación compulsiva de los toxicómanos (art. 13).

Como describe Guillermo Garat: “Durante la dictadura de Gabriel Terra la prédica médica oficialista radicalizó su discurso higienista propugnando el control del cuerpo y de las costumbres sociales para un mejoramiento de la raza humana. Fueron los constructores de un andamiaje discursivo que asimilaba el uso de las drogas a la degradación moral y física del usuario” (2013, 5).

individuos o atenten contra la salud, tales como las toxicomanías, el alcoholismo, etc.” (art. 23, Ley 9.202). Esta sinergia entre fuerzas higienistas y policiales fue característica del terrismo.

⁴⁸ Recordemos lo presentado en el capítulo anterior, en 1931 se aprueba la *Convención para limitar la fabricación y regular la distribución de estupefacientes* la cual implementó un sistema de estimaciones obligatorias con el objetivo de limitar la producción de las sustancias incluidas a fines únicamente médicos y científicos. Este acuerdo fue ratificado por Uruguay el 7 de abril de 1933.

⁴⁹ El artículo 44 de la vigente Constitución fue incluido por primera vez en la Constitución sancionada en 1934 durante la dictadura de Gabriel Terra e indica: “El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes”.

Esta ley que tuvo vigencia hasta 1974 prácticamente no fue aplicada judicialmente, lo cual llevó al jurista Diego Silva Forné a preguntarse si la aprobación de la misma

[...] reflejaba las convicciones personales de los legisladores o si se trataba de un ejercicio político acorde con el momento histórico global y particular de la República; se ha señalado no obstante, que este modelo se había extendido en la región y reflejaba la confluencia de Psiquiatría y Derecho para el surgimiento y consolidación del dispositivo psiquiátrico-penal, de la mano del positivismo criminológico y el defensismo social” (2016, 191).

En otras palabras, este primer paso de prohibicionismo punitivista no arraigó en Uruguay y durante cuatro décadas el problema de las drogas no estuvo en la agenda pública.

2. La política de drogas en la dictadura uruguaya: la imprevisible despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal (1973-1985)

La década de los ‘70 es un parte aguas en la historia de la política global de drogas, con sus consecuentes efectos a nivel nacional. La política llevada adelante por Nixon tuvo especial impacto en los países de América Latina donde la presión de la potencia para aprobar leyes antidrogas y generar instituciones al respecto fue decisiva. En el caso de nuestra región se aproximó a través de una Reunión Gubernamental de Expertos Sudamericanos celebrada en Buenos Aires en 1972, preparatoria de la Conferencia Sudamericana Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos que se realizó también en Buenos Aires en abril de 1973, de la cual surgió el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP) (Del Olmo 1989, 90). Indica Guillermo Garat que este acuerdo fue “[...] una verdadera hoja de ruta para la legislación sobre drogas en todo el hemisferio latinoamericano. Las semejanzas entre las propuestas de los delegados plenipotenciarios y las leyes que los países aplicaron no dejan lugar a dudas” (2015, 289-290).

Uruguay no fue insensible al contexto y las presiones. A solicitud del Poder Ejecutivo, el 31 de enero de 1973 se conformó una Comisión Especial integrada por los médicos Dres. Ofelia Bachini, Fernando Santos Veiga y Susana Calo, y la Presidenta del Consejo del Niño y Catedrática de Derecho Penal, Dra. Adela Reta para que elaborase un proyecto de ley sobre drogas. Al mes siguiente, el presidente solicitó al Parlamento la ratificación de las Convenciones de Naciones Unidas, en el mensaje que acompañó al proyecto Juan María Bordaberry sostuvo: “Obvio resulta señalar la trascendencia que reviste para la República dejar constancia en el ámbito internacional de su voluntad de cooperar en una obra de tanto alcance moral para el futuro de la humanidad” (Consejo de Estado 1974c); no obstante la urgencia del mandatario por ratificar el acuerdo, no sería tratado hasta el año siguiente.

Mediante la influencia de la embajada estadounidense, el 1ro de mayo de 1973 se crea la Brigada de Narcóticos como Departamento 5 de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (Castro 2015, 90). Un mes antes fue enviado el proyecto de reforma de la ley de drogas al Parlamento, que empezó a discutirse en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. El proyecto incorpora ideas del ASEP, sin embargo, se diferencia del resto de la región en dos aspectos: la organización del control de drogas -dividiendo las tareas entre el Ministerio de Salud y el del Interior- y la despenalización de la tenencia de sustancias para consumo personal. Al respecto, la Dra. Reta explicó en la Comisión:

En muchos países de América se ha ido a la creación de organismos que tienen como específico cometido, no solamente lo referente a la prevención, tratamiento, y rehabilitación de los drogadictos, sino inclusive todo lo que tiene relación con la prevención y represión de las conductas ilícitas vinculadas al tráfico ilegal de estas sustancias. Así, por ejemplo, Argentina ha creado el CONATON... Nosotros hemos creído que... era más conveniente... crear dos mecanismos. Uno ubicado en la órbita del Ministerio de Salud Pública [y otro en Interior] (citado en Castro 2015, 93).

El Parlamento había comenzado a estudiar este proyecto cuando el 27 de junio de 1973 fue disuelto por el golpe de Estado que dio el presidente en ejercicio, Juan María Bordaberry. En su lugar se estableció el Consejo de Estado, mediante el decreto N° 464/973 del 27 de junio de 1973, que recién nombraría a sus 24 integrantes civiles en diciembre de ese año (Marino 2021). En marzo de 1974, el Consejero Alfredo Cardoso Arrarte solicitó que se retiraran del archivo los proyectos enviados por el Ejecutivo referentes a la aprobación de la Convención de 1961 y al establecimiento de normas para la represión del uso indebido de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, ya que “encierran iniciativas de alto interés social”; y sugirió que se diese a ambas iniciativas un tratamiento conjunto (Consejo de Estados 1974a, 101-102). En el cuerpo legislativo no se hizo una definición del problema de las drogas, lo que más preocupó a la dirigencia fue la integración de las listas de sustancias y el “inconveniente terrible para los médicos” que a diario recetan psicofármacos, lo cual a su vez produjo un intercambio sobre los conceptos de estupefacientes y psicofármacos (Consejo de Estado 1974b, 158-162; Silva Forné 2016, 217-218).

En los debates que se dieron entre marzo y octubre de 1974, las principales voces fueron las del Ministro de Salud Dr. Mario Arcos Pérez y la del Consejero y miembro informante Dr. Mario Gaggero, quienes definieron respecto del usuario de sustancias psicoactivas: “El drogadicto, desgraciadamente, es un enfermo irreversible”, y en consecuencia “no vamos a abandonar al drogadicto, a quien hay que tratar como a un enfermo y no como a un delincuente” (Consejo de Estado 1974c, 161); en definitiva, “todo drogadicto debe ser considerado no como un delincuente, sino como un enfermo y tratado como tal” (Consejo de Estado 1974d, 452-453).

Cuando Cardoso Arrarte pidió que se saquen del archivo los proyectos, el consejero y jurista Enrique Viana Reyes pidió la palabra para expresar su preocupación:

“[...] extraoficialmente me he enterado que en el proyecto de reforma del Código Penal, que próximamente será remitido a conocimiento de este Cuerpo, existen normas que contemplan el problema de la represión punitiva del uso abusivo de estupefacientes” (Consejo de Estado 1974a, 102). También el Ministro Arcos Pérez en la discusión sobre la Convención de 1961 sostuvo: “En el momento oportuno, me gustaría cambiar ideas sobre todo en relación a las sanciones, porque me da la impresión que ellas están dirigidas al drogadicto, es decir, al hombre caído [...]” (Consejo de Estado 1974c, 160). Encontramos entonces que, al momento de la discusión del problema de las drogas en Uruguay, había disponibles otras posibles soluciones tendientes a la penalización del usuario, sin embargo no prosperaron.

Respecto de la conducta, los consejeros no se expresaron y votaron el proyecto tal cual venía de la Comisión encabezada por Adela Reta. En las I Jornadas sobre adolescencia y drogas ella expuso acerca del proyecto:

El problema que se plantea con carácter prioritario desde el punto de vista de la represión de las acciones que contribuyen de una manera u otra a la difusión del uso indebido de las drogas, es el de la actitud que debe adoptar la sociedad organizada en Estado ante el consumidor, o dicho en otros términos, si debe o no castigarse la mera tenencia de sustancias con el fin de destinarlas al propio uso pero con fines no terapéuticos y si debe castigarse el simple consumo con independencia de las acciones que se realicen como consecuencia del estado de intoxicación o en dicho estado (Reta 1973, 56).

Si bien la doctrina uruguaya mayoritariamente se inclinaba por sustentar la tesis de que basta la tenencia en poder sin necesidad de que esa tenencia se halle informada por la finalidad de su ulterior comercialización, los redactores del proyecto se convencieron de sostener la tesis de no punibilidad del drogadicto y lo establecieron a texto expreso en la iniciativa (Reta 1973). Los consejeros no se pronunciaron al respecto, unánimemente votaron a favor el capítulo IV que incluía el artículo 31 que exceptúa de la pena a quien tuviere en su poder una cantidad mínima destinada exclusivamente a su consumo personal (Consejo de Estado 1974d, 453).

No obstante, en consonancia con los preceptos de la ASEP y el Protocolo de Enmienda de la Convención Única, se impuso a través de los artículos 39 y 40 del Decreto-ley 14.294 el tratamiento compulsivo tanto para quienes cometieran un delito bajo la influencia de las sustancias reguladas como para quienes fuesen sorprendidos consumiéndolas y se acreditara que era un drogadicto; cabe destacar que se contemplaba la posibilidad de que el tratamiento fuese ambulatorio. Además, se insistió en que desde el Estado se lleve a cabo una fundamental acción educativa “en todos los niveles, siempre prudente y ejercida con alta competencia especializada” (Consejo de Estado 1974d, 453).

El decreto-ley 14.294 inició la trayectoria de la dependencia despenalizante, como veremos a continuación, es la base para la siguiente ley. Por tanto, para los investigadores es fundacional (Repetto 2013), y piedra angular de la política de drogas uruguaya (Walsh y Ramsey 2015); Diego Silva Forné la califica de ‘madre’ en la materia, “en tanto no ha sido sustituida sino modificada por la legislación posterior, por lo cual aún brinda la estructura normativa básica de lo que es la actual legislación en materia de drogas en el Uruguay” (2016, 215).

Observa atinadamente el politólogo Guzmán Castro: “Irónicamente, fue la dictadura la que puso a Uruguay en una senda con consecuencias de largo plazo excepcionalmente progresistas, entre ellas la legalización del primer mercado nacional de cannabis del mundo en 2013” (2015, 95). Incluso la actual dirigencia política reconoce la herencia de la dictadura en cuanto al consumo personal, por ejemplo, un diputado del Partido Independiente reflexionó: “Uruguay tiene una tradición muy liberal con respecto al tema de las drogas, ¿no? Aún en dictadura no se prohibió el consumo. Nunca estuvo prohibido el consumo, pero en la dictadura hubo normas específicas vinculadas al tema de la droga y nunca se prohibió el consumo” (Entrevista realizada el 09/05/2018). En estas ideas coincide un funcionario frenteamplista cuando recuerda que: “[...] acá agarran

en plena dictadura un proyecto viejo que se venía discutiendo desde el '71 -la dictadura empezó en el '73 acá- y cuando lo aprueban es un proyecto liberal que no penaliza ni el uso ni la tenencia. Y así recorreremos toda la dictadura” (Entrevista realizada el 23/05/2018). Pero además del liberalismo, algunos actores políticos destacan la perspectiva de salud sobre el uso de drogas que ha imperado desde entonces:

Acá siempre hubo una visión, desde hace muchos años, más bien referida a un enfoque sanitario. Tanto es así que, en la época de la dictadura militar, no me acuerdo el año –pero eso es fácil de encontrar- ya se despenalizó la tenencia y la tenencia para consumo. De modo que en una época bastante autoritaria se despenalizó al consumidor considerando de que no estaba incurriendo en un delito (Entrevista a político del Partido Colorado, realizada el 30/05/2018).

3. La política de drogas en democracia (1985-2004)

Con el regreso a la democracia el asunto de las drogas entra nuevamente en la agenda, así por ejemplo, el Senador Luis Alberto Lacalle Herrera hizo en 1986 una exposición sobre el “El consumo y tráfico de drogas en el Uruguay”, si bien referenció algún dato estimado sobre el uso de sustancias psicoactivas, se expidió particularmente acerca del fenómeno mundial y urgió al país a sumarse a la lucha contra las drogas:

Resulta un poco ingenuo creer que en nuestro país podamos aislarnos de este fenómeno. Decíamos también que algunas cosas no iban a pasar y, sin embargo, sucedieron. De la misma manera, en la familia nadie puede estar en la creencia de que sus chicos están libres de esta potencial amenaza. El país debe integrarse a la lucha mundial contra este problema que ya ha sido convocada y lanzada en otras partes del mundo (Cámara de Senadores 1986, 57).

Esta preocupación por no quedar por fuera de la tendencia mundial, que ya vimos en períodos anteriores, reaparece en esta etapa. Al igual que otros países de la región, el Uruguay de Julio María Sanguinetti creó el 19 de enero de 1988 el organismo multiministerial dependiente del Poder Ejecutivo encargado de las políticas de drogas: la Junta Nacional para el Control del Narcotráfico y el Uso Abusivo de Estupefacientes (Decreto 69/988). Sólo seis meses después el organismo es recreado, y cambió de nombre a Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas

y se conformó por más carteras (Decreto 463/988). Finalmente, es actualizado durante el segundo mandato de Sanguinetti, en 1999, como consecuencia -entre otras cuestiones- de los nuevos requerimientos operativos y funcionales que surgen de la ley 17.016 aprobada el año anterior: en primer lugar, se declaró “de interés nacional la política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas y la represión del narcotráfico y sus delitos conexos” (art. 1), y en segundo lugar, se creó la Junta Nacional de Drogas (JND)(Decreto N° 346/999).

Consultado sobre la creación de este organismo en 1988, el ex presidente Julio María Sanguinetti sostuvo que respondió más al contexto internacional que a las necesidades del país en la materia:

VL: ¿Se acuerda cuando se crea la Junta Nacional de Drogas?

JMS: Sí, sí yo me acuerdo perfectamente, hubo toda una política internacional, eso me acuerdo perfectamente.

[...].

JMS: Sí, sí todo un movimiento. Me acuerdo perfectamente. En el Uruguay eso era como diríamos algo como preventivo; algo como incipiente, no se veía un fenómeno de drogas masivo en ningún sentido. Se hablaba un poquito de la marihuana, pero no pasaba de ser un exotismo [...]. Pero hasta aquél momento no había realmente una cosa muy... Cuando nosotros llegamos al gobierno no se veía digamos una situación, una problemática nacional grave, esa era la realidad.

VL: Pero, ¿y en su segundo mandato sí...?

JMS: No, no luego empezó a crecer, pero tampoco era un fenómeno digamos tan, tan masivo.

En ese sentido, cuando se discute la aprobación de la Convención de 1988, el Senador del Partido Nacional Alberto Zumarán observó -basándose en el informe elaborado por el penalista Gonzalo Fernández- que desde un análisis puramente jurídico no deberían aprobar la Convención, pero era preciso hacerlo porque: “El Uruguay suscribe esta Convención y se convierte así en uno de los países que estrecha filas para luchar contra el narcotráfico, o queda al margen de este esfuerzo internacional que está realizando en ese sentido. Pensamos que el prestigio y el buen nombre del país nos tienen

que colocar en un solo lado: en el de quienes están decididos a enfrentar el narcotráfico” (Cámara de Senadores 1994, 497).

Tres años más tarde se dio el debate parlamentario para modificar, ampliar y actualizar las disposiciones del decreto-ley 14.294 a razón de un proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Senado (Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo 1996). El objetivo central era ajustar la normativa interna a la aprobada Convención (Ley 16.579), de hecho, en lo referente a la *Situación del problema en el país* sólo se le dedica unos pocos renglones⁵⁰. La ratificación del acuerdo y su posterior incorporación al derecho local en 1998 mediante la ley 17.016 se produjeron diez años después de la aprobación de la Convención, según Silva Forné, el tiempo transcurrido “[...] puede vincularse al hecho de que Uruguay en la época se había constituido en plaza financiera regional, famosa por su estricto secreto bancario [...]” (2016, 264), y el acuerdo de Naciones Unidas establece que las Partes no podrán negarse a aplicar las disposiciones amparándose en el secreto bancario (Convención de 1988, art. 5, inc. 3 y art. 7, inc. 5).

Para la nueva ley de drogas, los parlamentarios tomaron como base la legislación elaborada en 1974, tal como lo explicó el senador Walter Santoro del Partido Nacional, en su calidad de miembro informante de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado:

Se procedió a sustituir algunas de las disposiciones y a modificar otras de las vigentes. A su vez, se incorporaron normas al Decreto-Ley N° 14.294, basándose en la legislación internacional. [...]. Esta técnica legislativa consiste en tomar el Decreto-Ley N° 14.294, mantener su estructura y algunas de sus disposiciones modificando otras e incluyendo normas nuevas relativas al lavado de dinero. Para cumplir con esta tarea se ha tenido el más absoluto de los respetos hacia las normas constitucionales (Cámara de Senadores 1997, 268).

⁵⁰ Sin especificar la situación del problema de las drogas en Uruguay se señala lo siguiente: “Sabido es el grado con que la actividad a que refiere el proyecto de ley afecta a la sociedad contemporánea, procurando especialmente al Poder Ejecutivo el crecimiento cualitativo y cuantitativo de las actividades vinculadas a este tema” (Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo 1996, 2-3).

Recordemos que el mencionado tratado a través del artículo 3 solicita a las Partes que adopten las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno absolutamente todas las actividades que puedan vincularse al tráfico de drogas, incluso la tenencia para consumo personal. Nuevamente, los decisores uruguayos optaron por un régimen más benevolente y “algunas de las recomendaciones no fueron adoptadas como la figura de enriquecimiento ilícito, la abolición del secreto bancario y la penalización del consumo personal” (Garat 2013, 8). Entonces, la ley 17.016 incorpora a través de los Capítulos IX a XIII normativa sobre lavado de activos y decomiso; medidas de control sobre precursores y otros productos químicos; regulación de entidades de intermediación financiera y medidas de cooperación jurídica penal internacional.

La dimensión del esquema cognitivo-normativo respecto de las personas usuarias de drogas se ha ampliado, no consideraron que fuese un delincuente, pero tampoco necesariamente un enfermo, tal como afirmó el médico y diputado frenteamplista Luis José Gallo Imperiale: “En realidad, más que de consumidores hablaría de adictos, porque se puede ser consumidor sin ser adicto, y este último es el enfermo” (Cámara de Representantes 1998a, 103).

En esa dirección, la nueva redacción dada al segundo párrafo del artículo 31 buscó facilitar el juicio respecto de la tenencia de drogas para uso personal y darles más garantías a los usuarios. Para ello, cambió ‘la cantidad mínima’ por ‘razonable’, es decir, se tuvo en cuenta que hay distintos tipos de usuarios, “ya que nunca existe una cantidad mínima que sea igual para una persona que recién comienza a consumir con respecto a otra que está internada y que se droga desde hace ocho o diez años” (Cámara de Senadores 1997, 52). En consecuencia, se optó por sustituir “la expresión ‘cantidad mínima’ por ‘cantidad razonable’ y vincular siempre esta última al nivel habitual de consumo del sujeto” (Cámara de Senadores 1997, 59).

También incorporó el criterio de la ‘convicción moral’ del juez en cuanto a la valoración del propósito de la tenencia de drogas por parte de los ciudadanos, al tiempo que le exige al magistrado que fundamente en su fallo las razones que han formado tal convicción. Este artículo fue uno de los que motivaron mayores preocupaciones en relación al sistema de evaluación de las pruebas de este delito, ya que el proyecto original del Ejecutivo proponía que quedara exento de la pena quien tuviere una cantidad mínima para consumo personal “según la convicción que el Juez se forme al respecto”. Esta fórmula así planteada abría la posibilidad de discrecionalidad por parte de los jueces, por lo cual se abogó por una redacción en la cual el magistrado argumente tal convicción.

Por otra parte, profundizó su matriz despenalizadora en tanto “se redujo el mínimo de pena de las figuras delictivas ya existentes, por lo que todas ellas -los delitos de drogas en sentido estricto- resultaron compatibles con la excarcelación provisional” (Silva Forné 2017, 153); entre estas conductas excarcelables se pensó particularmente el autocultivo. La justificación a este cambio se encuentra en la vigencia de la dimensión del esquema cognitivo-normativo sobre el usuario de drogas como enfermo y no como delincuente, que veinticuatro años después aún conserva vigencia uruguaya:

Estas disposiciones de tipo penal reciben una modificación fundamental porque, aunque se mantiene la pena, se cambia lo relativo a las penas mínimas en cada una de ellas, habilitándose a que pueda otorgarse la excarcelación provisional. [...]. Por lo tanto, teniendo en cuenta el tipo de sujeto que interviene o que ejerce esta conducta, provocaba situaciones realmente complicadas debido a que, en general, son individuos que más que carcelaje necesitan tratamiento médico (Cámara de Senadores 1997, 269).

Al Estado correspondía desarrollar estrategias de educación, de prevención y de disminución del consumo, e incluso un diputado frenteamplista afirmó: “Nuestra responsabilidad comienza a la hora de instrumentar y financiar sistemas de prevención y educación, porque para ello se necesitan recursos” (Cámara de Representantes 1998a, 103).

No obstante estos avances, la nueva ley no resolvía una contradicción que se produjo en relación a la marihuana: habilitaba la tenencia para consumo personal pero seguía penalizando el autocultivo. Varios dirigentes frenteamplistas identificaron el asunto, sobre todo en el arduo debate que dieron en la Cámara de Representantes. El diputado Jorge Orrico votó en contra porque

[...] existe una contradicción en cuanto a la economía de este proyecto, en la medida en que el artículo 31 establece que quedará exento de pena -con lo cual consagra una causa de impunidad- el que tuviere en su poder una cantidad destinada exclusivamente a su consumo personal. Entonces, el que compra una cantidad mínima destinada a su consumo personal queda exento de la pena. Sin embargo, el que tuviera esa cantidad mínima porque la produce, será penado. La contradicción entre ambos conceptos me parece flagrante y entiendo que habría que ponerse de acuerdo.

[...] Habría que exigir un requisito cuya finalidad fuera de comercialización o suministro de quien tiene la elaboración. (Cámara de Representantes 1998b, 37-38).

El diputado Carlos Pita, también del FA, criticó el prohibicionismo punitivista y su fracaso a nivel global (Cámara de Representantes 1998b, 23-24); su compañero Carlos Gamou dijo que hay que comenzar la discusión sobre la legalización de las drogas (Cámara de Representantes 1998b, 30); y el diputado Gallo Imperiale -quien ocuparía el cargo de Senador en 2013 cuando se votó la regulación del cannabis- sostuvo:

Si en el próximo siglo estas estrategias represivas en materia de educación y prevención no dan resultado, tal vez tengamos que pensar en algunos aspectos de legalización. [...] Pasado ese período -que hay que seguir transitando-, llegue un momento en que todo este entorno del narcotráfico y sus influencias haga imposible seguir avanzando. Entonces, deberemos buscar soluciones que no serán como las actuales; quizás en el próximo siglo podamos encontrarlas (Cámara de Representantes 1998a, 104).

La idea no predominó y esta situación contradictoria resultó evidente a medida que el consumo de marihuana creció, del 3% reportado en 1998 al 12,2% de 2006 (Walsh y Ramsey 2015). Así, de un total 1574 de procedimientos llevados adelante durante el período 2006 – 2009 en los que se incautó marihuana, el 43,3% comprendían entre 0 y 9 gramos; en el caso de las plantas, de 72 procedimientos se encontraron entre 0 y 9 plantas en el 87,5% de los casos (Garibotto 2010, 86). En este contexto, los uruguayos acudían al mercado ilegal dominado por la marihuana de mala calidad que se importa desde Paraguay.

El inicio del siglo coincidió con el comienzo de la presidencia de Jorge Batlle (2000-2005), que en varias oportunidades clamó por la legalización de todas las drogas; siguiendo a economistas liberales como Gary Becker y Milton Friedman entendía que la ilegalidad generaba un gran negocio y sentenció: “Esto no ha sacado a la gente de las drogas. Y lo que es más, si se elimina el incentivo económico de la [empresa], pierde fuerza, pierde tamaño, pierde gente que participa” (Rotella 2001). Sus dichos no se tradujeron en ninguna propuesta parlamentaria, fue una cruzada simbólica tanto a nivel local como en foros internacionales⁵¹. Sin embargo, esta postura dio libertad al Presidente de la JND, el joven prosecretario Leonardo Costa, que articuló con varias organizaciones sociales para implementar políticas y campañas de reducción de daños “que todos los protagonistas de la regulación de las drogas en Uruguay consideran como un antes y un después” (Muller Sienna y Draper 2017, 61)⁵².

A mitad del mandato de Batlle, el país atravesó una fuerte crisis socioeconómica que visibilizó el consumo de pasta base de cocaína, lo cual a pesar de representar un porcentaje cercano al 1% de la población total, se convirtió en el centro de los debates eclipsando los novedosos abordajes mencionados. La gran atención que concentra este

⁵¹ Ni siquiera en su gabinete se compartía la postura, según indican Christian Muller Sienna y Guillermo Draper el Ministro del Interior de Jorge Batlle, Guillermo Stirling, habría enviado un proyecto para penar el microtráfico y proponía cuantificar explícitamente el consumo personal (2017, 65). Sólo dos notas periodísticas, del mismo medio, refieren al mencionado proyecto que habría sido presentado al Senado a mediados de septiembre de 2000 (Narcos tienen montados sus propios servicios de vigilancia, La Republica, 8 de noviembre de 2000).

⁵² Consultado por su experiencia como Presidente de la JND y la reducción de daños, Leonardo Costa expresó: “Yo justamente no venía del mundo de las drogas ni de las ONGs ni nada, era un abogado tributarista –como lo sigo siendo. Y bueno, por razones de concepción más liberal y Batlle también, se empezó justamente a trabajar en reducción de daños pensando en los casos de HIV y Hepatitis C que, en esa época, sobre todo a partir de los 2000 – 2001, por intercambio de jeringas era bastante común. [...] Pero más que importante que se logró hacer –para mí- fue romper con un paradigma de concepción previa en tema de drogas que era prohibicionismo puro; ese quizás es el mayor efecto ¿no?” (Entrevista realizada el 15/05/2018). También quien le sucedió en el cargo, Milton Romani, reconoció: “Y además Leonardo Costa, como buen abogado, nos advirtió, él estaba preparando una legislación que la había promovido en cierta medida, pero nosotros la tomamos con continuidad. Te digo esto porque -desde el punto de vista político- hubo continuidad de las políticas públicas, eso es un dato muy importante (Entrevista realizada el 01/06/2018).

consumo la explica el periodista especializado Guillermo Garat, en dos cuestiones: “por un lado, causa un gran daño en el estado físico y en el aparato psíquico de los usuarios regulares. Por otro lado, la pasta base se convirtió en un soporte para el amarillismo en los medios de comunicación masivos [...]” (2015, 20); en un contexto en el que también creció la violencia urbana la pasta base se convirtió en la explicación de la misma. Por otra parte, para Aguiar y Musto, la llegada de la pasta base a Uruguay “en alguna medida, tuvo como externalidad reconfigurar la visión de la marihuana como droga ‘menos mala’” (2016, 304).

La crisis socioeconómica tuvo también su impacto en el sistema de partidos, de modo que en las elecciones de 2004 se rompió la hegemonía bipartidista de los tradicionales Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) con el triunfo de Tabaré Vázquez del Frente Amplio (FA) que ganó en primera vuelta con el 50,45% de los votos. De esta manera se inició una nueva etapa política en el Uruguay que tuvo su correlato en las políticas de drogas y la posterior legalización de la marihuana en el segundo mandato frenteamplista.

4. Las políticas de drogas frenteamplistas (2005-2020)

Apenas unos meses después de la investidura de Vázquez como presidente, se organiza en mayo de 2005 la primer “fumata” en el Parque Rodó -en el marco de la Marcha Mundial de la Marihuana-; Guzmán Castro (2014) describe que el evento demandando la “liberalización” fue espontáneo y descentralizado, surgió del intercambio anónimo de correos y congregó a unas tímidas 300 personas. Posteriormente a este evento se articularon algunas organizaciones (Filardo et.al 2012; Lissidini y Pousadela 2018).

A nivel institucional, la JND fue conducida por el psicólogo Milton Romani quien en el plano local profundizó la línea de reducción de daños y en el ámbito internacional logró que, en 2008, la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas incorpore por primera vez en su historia una cláusula de promoción de los derechos humanos en la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas⁵³.

Romani fue ratificado en su cargo por el siguiente presidente frenteamplista, José Mujica. Con fecha 1ro de marzo, es decir el mismo día que asumía su mandato Mujica, Romani le envió un memorando -documento que nos fue facilitado por el ex Secretario de la JND para esta investigación- en el que le planteó como “nudo político inmediato” el tema de la “Liberalización o legalización de la marihuana”, específicamente Romani apuntó a “la posibilidad de crear una norma que permita o habilite el autocultivo” y le expuso al electo presidente los “inconvenientes a tener en cuenta”, así como los “aspectos positivos” de tal medida. Además, sugirió que “el Parlamento debe tener una Comisión Especial o Permanente de seguimiento de la política pública en drogas” (*Memorando De Secretario General SND a Presidente de la República 2010*)⁵⁴.

Al mes siguiente, en abril de 2010, se propuso y aprobó la creación de una Comisión Especial en la Cámara de Representantes para que presente un informe sobre

⁵³ Resolution 51/12. Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf

⁵⁴ La creación de comisiones parlamentaria que realicen un seguimiento del conjunto de las políticas públicas en drogas fue una de las mociones que el colectivo de trabajadores y técnicos frenteamplistas que tienen tareas de gobierno presentó al V Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Compañero Gral. Líber Seregni”, realizado el 13-14 de diciembre de 2008. La instancia política aprobó ésta y el resto de las solicitudes. Respecto de la propuesta de creación de una comisión parlamentaria, Milton Romani explica que: “Incluso yo sugería que se podían dar algunos pasos que no eran tan difíciles como para ir avanzando de a poquito, y proponía que –al final se conformó– que se creara una comisión legislativa. Porque yo le tiraba de las orejas a los legisladores que en el tema drogas estaban omisos; y yo recomendaba que era mejor un proyecto de ley que surgiera desde los legisladores y no del Poder Ejecutivo, que no fue lo que pasó” (Entrevista realizada el 01/06/2018).

adicciones, consecuencias e impacto en la sociedad uruguaya, proponiendo acciones concretas a desarrollar en la materia, la misma tendría un plazo de actuación de seis meses (Cámara de Representantes 2010); no obstante, en diferentes fechas prorrogó el plazo de trabajo.

El año 2010 termina con una importante novedad, se presentó el primer proyecto que propuso la despenalización del autocultivo personal de marihuana. El mismo fue patrocinado por el diputado del Partido Nacional y actual presidente del país, Luis Lacalle Pou. En sus argumentaciones identificó el tratamiento contradictorio que recibía la conducta en la ley de drogas: “sin perjuicio de legalizar el consumo, no se establece el medio legal de obtención de la sustancia”; consultado acerca de esta iniciativa ejemplificó esta incoherencia con otra sustancia psicoactiva: “En Uruguay está habilitado el consumo y estaba penado cualquier medio de obtención, o sea: se puede tomar mate pero no se puede comprar yerba, ni plantar yerba ni importar yerba ni tener yerba, o sea, no podés tomar mate” (Entrevista realizada el 30/05/2018). Asimismo, sin citar fuentes, sostuvo en el proyecto que “las estadísticas indican que en las épocas del año que ingresa menos marihuana al país, sube el consumo de drogas tales como la pasta base, cocaína, etc”. Luego de exponer la idea de separación de mercados afirmó que “el cultivo personal atenta directamente contra el único beneficiario que presenta la situación: el narcotraficante” (Repartido 424 2010). En paralelo propuso el aumento de penas para otras actividades vinculadas al mercado de drogas⁵⁵.

Entre enero y febrero de 2011 se producen dos detenciones por posesión de plantas de cannabis que actúan de disparador del tema a nivel público, la de Alicia Castilla -

⁵⁵ Sus principales preocupaciones fueron el comercio de la sustancia y el encarcelamiento de cultivadores: “mi obsesión era separar la droga del dinero. Y obviamente luchar contra la injusticia que en Uruguay se daba, en aquel momento habían [...] aproximadamente 200 personas presas por tenencia para consumo, claramente para consumo personal” (Entrevista realizada el 30/05/2018).

argentina de 66 años- y la de Mauricio Balitzki -de 40 años y padre soltero-. Fueron trasladados a la cárcel de Canelones y estuvieron allí dos meses, mientras decenas de personas pedían por su libertad frente a la Suprema Corte de Justicia. Estas detenciones despertaron el interés de un grupo de diputados de varios partidos (del oficialista Frente Amplio, del Partido Colorado y del Partido Independiente) que en coordinación con las jóvenes organizaciones cannábicas elaboraron un proyecto (Garat 2015; Muller Sienna y Draper 2017).

La iniciativa con fecha del 13 de julio de 2011, autorizaba la plantación, el cultivo y la cosecha domésticos de plantas de cannabis de efecto psicotrópico destinadas para consumo personal o compartido en el hogar de hasta ocho plantas; también habilitaba la posibilidad de autorizar asociaciones de consumidores. En relación al artículo 31 que aborda la conducta de tenencia, avanzaba en su claridad al establecer que “Quedaría exento de responsabilidad el que transportare, tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere una cantidad destinada a su consumo personal lo que será valorado conforme a las reglas de la sana crítica. Sin perjuicio de ello se entenderá como cantidad destinada al consumo personal, hasta 25 (veinticinco) gramos de marihuana” (Repartido 629 2011). Al igual que el proyecto de Lacalle Pou, buscó una adecuación de la normativa, pero a diferencia de aquél sus argumentos se centraron en “el respeto por las libertades individuales” y evitar la “situación de inseguridad jurídica” resultante de la discrecionalidad de los jueces y su convicción moral para valorar la cantidad para consumo personal lo cual “genera un amplio margen de resoluciones disímiles para situaciones similares” (Repartido 629 2011)⁵⁶.

⁵⁶ Los autores del proyecto comentaron que no les “seducía” la propuesta de Lacalle Pou y que “lo que se intentó hacer fue darle más respuestas a un problema, que sabíamos que no iba a ser una respuesta integral, pero era una respuesta políticamente posible e incluso con el hecho de tener varios partidos nos daba un impulso como para aprobar la ley. Lo interesante de ese proyecto era que tenía la firma de dos partidos de

Como mencionamos, la Comisión Especial que debía redactar un informe sobre la situación de las drogas en la sociedad uruguaya continuó sus labores más allá del plazo inicial de seis meses. El 18 de octubre de 2011 presentó al pleno tres informes: uno en mayoría del Partido Frente Amplio y del Partido Independiente y otros dos en minoría, del Partido Nacional y del Partido Colorado. El informe de mayoría llevó un anexo *Sobre la despenalización del cannabis* (Cámara de Representantes 2011). Tanto el informe del FA-PI como el del PN propusieron que se constituya una Comisión Especial de drogas con fines legislativos, moción que se aprobó el 7 de diciembre cuando se retomó la presentación del informe en el pleno (Cámara de Representantes 2011b).

Para abordar la violencia en la sociedad, en marzo de 2012, Mujica creó un Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo. Retomando datos del Ministerio del Interior, Guillermo Garat indica que “entre 2011 y 2012 los homicidios en Uruguay aumentaron de ciento noventa y nueve a doscientos sesenta y siete” (2015b, 293). Según autoridades policiales, un 29% de ese número se explicaba por “ajustes de cuentas” entre pandillas que disputaban a fuego el microtráfico de Montevideo y la zona metropolitana (ibíd.). El 11 de mayo dos jóvenes asesinaron a un trabajador de la pizzería La Pasiva, Gastón Hernández, un joven de 34 años, padre de cinco hijos; el acto quedó registrado por las cámaras de seguridad y esas imágenes fueron transmitidas por los informativos de televisión, y se vinculó el crimen al consumo de pasta base. El impacto mediático provocó una movilización de “uruguayos indignados” y duras críticas de la oposición⁵⁷.

oposición también y eso le daba un marco de consenso interesante” (Entrevistas realizadas en mayo de 2018).

⁵⁷ Todos los entrevistados en Uruguay para esta investigación hicieron referencia al asesinato ocurrido en la pizzería. En su reporte de la marcha, el periódico *La Diaria* describe: “Una señora con lágrimas en los ojos decía: ‘Nunca pensé venir a una marcha de éstas. Pero verlo así en la tele me impactó..., un padre de familia con cinco hijos. Podrían ser mis nietos’” (Plaza del entrevero, 15 de mayo de 2012).

El Gabinete da a conocer el 19 de junio un paquete de medidas denominado *Estrategia por la vida y la convivencia*. Allí se planteó un diagnóstico vinculado al fenómeno de las drogas,

La profundidad y permanencia de los procesos de fractura social, el quiebre cultural y la segmentación educativa y residencial en nuestro país, sumados al creciente desafío impuesto por las nuevas formas del crimen organizado, ciertos patrones de consumo de drogas y el incremento en el número de personas que reinciden en modalidades violentas de actividad delictiva, suponen la necesidad de pensar los problemas de seguridad ciudadana en su integralidad [...] (*Estrategia por la vida y la convivencia* 2012, 2).

Por tanto, entre las propuestas para abordar la violencia encontramos: agravamiento de las penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base⁵⁸; abordaje integral de la problemática de las personas afectadas por el consumo problemático de drogas [...] para actuar sobre las principales consecuencias del consumo de drogas en particular de la pasta base de cocaína; creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; y legalización regulada y controlada de la marihuana; además proponía modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores.

Si bien en el documento el gobierno de izquierda se despegaba del discurso de “mano dura” por poco eficiente, su paquete reflejaba todo lo contrario y en ese marco la legalización del cannabis buscaba suavizar las medidas represivas (Repetto 2013; Muller Sierra y Draper 2017; Queirolo et al 2018). Incluso dentro de su partido no estaban conformes con la Estrategia, y así lo señaló una legisladora frenteamplista: “Bueno, el paquete... y bueno venían el aumento de internación para los menores, era un conjunto de medidas que venían orientadas hacia políticas muy represivas, en las dos líneas, en la línea de minoridad infractora y en la línea de la política de drogas. Entonces que en el

⁵⁸ Esto dio origen a la promulgación de la ley 19.007 sobre Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína aumento de las penas en determinados casos, aprobada el 16 de noviembre de 2012.

medio de esa política apareciera lo de la regulación de la cannabis era como que sí, como una mosca en la leche, una flor en un lodazal [...]” (Entrevista realizada el 22/06/2018).

La iniciativa de regulación legal del cannabis del Poder Ejecutivo fue enviada al Congreso en agosto, la misma consistió de 6 páginas de justificaciones y la propuesta en un artículo único: “[...] el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización, y distribución de marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación” (Repartido 945 2012).

Ese fue el comienzo de una frenética actividad parlamentaria que convirtió a esta escueta iniciativa en una ley de 42 artículos, la 19.172 que lleva el título *Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*, aprobada el 10 de diciembre de 2013. Uno de sus protagonistas, el diputado Sebastián Sabini, describió así el proceso de elaboración del proyecto: “Fue extenso, fue largo, fue trabajoso, implicó la creación de un espacio de trabajo entre Presidencia, la Junta Nacional de Drogas, el Parlamento, los legisladores que estaban a favor, los que estaban en contra, las organizaciones sociales, especialistas desde médicos, abogados, un trabajo también de parte de la asesoría jurídica nuestra muy fuerte de empezar a poner en papel un montón de cosas que se estaban diciendo [...]” (Entrevista realizada el 22/08/2018).

4.1 El proceso político de la regulación legal y el esquema cognitivo-normativo de la dirigencia uruguaya

Un mes después de lanzada la *Estrategia por la vida y la convivencia*, los medios de comunicación dieron a conocer los datos de una encuesta elaborada por la consultora

privada CIFRA según la cual un 66% de los uruguayos no estaba de acuerdo con la legalización de la marihuana (El Observador 2012b), tan sólo unos días antes el presidente declaró que depondría su iniciativa si el 60% del país no la apoyaba (El Observador 2012; Aguiar y Musto 2016, 307). La oposición popular al proyecto se mantendría durante el debate que se dio al año siguiente, y fue un asunto que tuvo impacto en las filas frenteamplistas, tal como expresó el diputado Doreen Ibarra:

Además, creo que mi fuerza política se equivoca. Muy pocas veces, mi fuerza política de izquierda, progresista, de la que soy fundador, ha estado dispuesta a votar un proyecto de ley que tiene que ver directamente con lo popular, con lo que piensa la sociedad y, en definitiva, con lo que la ciudadanía tiene que elegir, cuando existe una diferencia tan grande desde el punto de vista de las encuestas: el 63% de las personas se opone, y la mitad son frenteamplistas. Pero bueno; son las correlaciones de fuerzas internas (Cámara de Representantes 2013, 211).

Para otros legisladores de esa fuerza, como Nicolás Núñez, eran sólo un dato más: “Me importan las encuestas, pero no me condicionan. No creo que se pueda gobernar por las encuestas sino en una democracia más profunda que una medición telefónica de un miércoles a la hora 15” (Cámara de Representantes 2013, 258), mientras que Julio Bango estaba convencido de la propuesta: “Si hoy una encuesta de opinión pública midiera que el 70% de la población está a favor de la pena de muerte, a pesar de ello este legislador no levantaría su mano para aprobar ese proyecto, y se sometería al veredicto popular en la elección siguiente” (Cámara de Representantes 2013, 101)⁵⁹.

⁵⁹ Desde mediados del siglo XX, la ciudadanía uruguaya ha apelado con frecuencia al referéndum para oponerse a ciertas leyes, pero como indica la investigadora Yanina Welp, este mecanismo muestra que no se trata de una disociación entre partidos y ciudadanía, por el contrario, este ejercicio indica la centralidad de partidos fuertes e institucionalizados (Welp 2010). Es decir, la experiencia uruguaya ha evidenciado que para la activación de los plebiscitos “desde abajo” se precisan grupos organizados, con recursos materiales y humanos para difundir la iniciativa y juntar las firmas requeridas (Op. Cit.).

Ahora bien, conociendo los datos de opinión pública respecto de la legalización de la marihuana, cabe preguntar por qué los opositores no activaron este mecanismo para derogar la ley. Consultado al respecto, un legislador del Partido Nacional relató: “Nosotros en ese momento veníamos de un debate público sobre el tema aborto y veníamos juntando firmas para el tema de inseguridad, entonces era como que no podés juntar firmas por todo, todo el tiempo y no había capacidad en su momento de reacción de la sociedad uruguaya para juntar firmas para derogar la ley en el plazo” (Entrevista realizada el 09/05/2018). Por su parte, un militante del Partido Colorado expuso: “En mi partido no se ha hablado nada porque está el grupo de Amado que estaba a favor, una gente joven. En su momento, el líder que era Pedro Bordaberry nos dijo que él nos iba a apoyar y después llegó el momento y nadie apoyó, quedamos solos. Y bueno, ¿qué me iba a poner yo al hombro una campaña cuando venía la campaña nacional [presidencial], sin recursos? Yo creo que la gente hubiera votado en contra [...]” (Entrevista realizada el 17/05/2018).

Pero las diferencias no sólo surgieron al interior del Frente Amplio ni tampoco la disciplina partidaria se impuso sólo allí, tal como expresó el diputado colorado Aníbal Gloodtdofsky:

Por tanto, no vamos a acompañar este proyecto de ley a pesar de compartir el principio de la solución, porque hay una disciplina partidaria, la misma que hace que algunos que piensan distinto a mí terminen votándolo. Como hombre de partido, esto lo respeto; los partidos políticos son comunidades de ideas y la unidad de acción es lo que garantiza ese sistema.

[...]

Creo en el marco regulatorio y lo voto a través de los artículos que nuestro Partido ha permitido que aprobemos (Cámara de Representantes 2013, 208).

En consecuencia, se observó que mientras los diputados aceptaron legislar por un estrecho margen, 50 votos de 96, esa diferencia se amplió favorablemente cuando se consideró particularmente el artículo 5° literal E referente al autocultivo, alcanzando 59 votos afirmativos de 84. Situación similar ocurrió en la otra cámara, donde el proyecto en general obtuvo 16 de 29 votos, mientras que el artículo indicado obtuvo 17 votos positivos de 24. Como hemos expuesto a lo largo de este capítulo, en la dirigencia uruguaya hubo un amplio consenso en autorizar esta conducta, como destacó el frenteamplista Roberto Conde en su calidad de miembro informante: “De modo que, me tranquiliza, además, haber comprobado en el debate de la tarde de hoy que todos los partidos políticos, a través de diversos legisladores y activistas de sus propias filas, han concordado, primero, en la necesidad de legislar, y luego, en impulsar el autocultivo de cannabis en el Uruguay. Esto es una base de coincidencia fundamental [...]” (Cámara de Senadores 2013, 258-259).

Desde el primer proyecto presentado para reconocer el autocultivo en 2010 se tomó como referencia a la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y su postura de que en América Latina las medidas para abordar el consumo de drogas han sido ineficaces (Repartido 424 2010), lo mismo hizo José Mujica en las justificaciones de su propuesta para que el Estado asuma el control y la regulación del mercado de la marihuana, y afirmó que el enfoque de las políticas de drogas que derivan del RIFS “deja

poco margen para otros abordajes y que ha mostrado ser un instrumento ineficiente, ineficaz y contradictorio para el logro de los objetivos que se propone” y “ha generado más daños no sólo por los efectos colaterales sino por la ausencia total de debida adecuación a los instrumentos de derechos humanos consagrados por la comunidad internacional” (Repartido 945 2012). Es decir, para la dirigencia uruguaya, que ya lo planteaba desde 1998, el prohibicionismo está agotado y es momento de generar alternativas, sobre todo una vía propia, adecuada a sus valores:

Desde siempre, Uruguay incorporó los derechos humanos esenciales en sus normas y en sus instituciones; esos derechos fueron fundamentales en su ordenamiento jurídico. El respeto y la garantía de los mismos son dos de las obligaciones más importantes en un Estado democrático, por lo que Uruguay está obligado a respetar el derecho a consumir marihuana dentro de un marco regulatorio y garantista; esa es una obligación constitucional y legal del Estado uruguayo (Cámara de Senadores 2013, 197).

Si bien lo que impulsó la decisión de la legalización de la marihuana fue una situación de inseguridad pública, al momento de la formulación se evidenció que para la dirigencia uruguaya el problema de las drogas es un asunto de salud pública, tal como lo indica el artículo 1º de la ley: “Decláranse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas” (Ley 19.172 2013).

El esquema cognitivo-normativo predominante sobre el usuario de drogas, específicamente las personas usuarias de cannabis, ya no lo concibe como “enfermo”, como lo hizo inicialmente; la actual dirigencia uruguaya distingue que hay distintos tipos de consumos (ocasional, regular, problemático, responsable); reconoce que el ciudadano tiene libertad para elegir consumir. Como observó un diputado nacionalista, “se fuman un porro allí abajo no alteran el orden público ni generan [perjuicios] a tercero, está bien”,

o como apuntó un legislador del Partido Independiente, “hablar de drogas no necesariamente implica hablar de problemas, porque hay consumos problemáticos y consumos no problemáticos, pero además si hay problema, no hay uno, hay más de uno”. También es destacable el respeto hacia esta práctica privada: “otra cosa que hemos aprendido que es el derecho de la gente a sobrevivir, a pasar la vida como puede y a meterse encima lo que quiera con tal de llevar la vida para adelante, algunos la disfrutarán, otros no, pero tiene que ser un uso responsable”, aceptó un representante frenteamplista⁶⁰.

Las personas usuarias de drogas en Uruguay nunca fueron definidas como delincuentes y la tenencia para uso personal no se castigó, sin embargo al estar penalizadas las formas de aprovisionamiento y suministro en los hechos fueron tratadas como delincuentes, tal como dijo un militante del Partido Independiente: “Pero entonces teníamos una incongruencia normativa muy grande que era consumo habilitado y acceso prohibido, con lo cual si uno consumía no cometía un delito pero todos sabíamos que había cometido un delito, de alguna manera se había procurado la sustancia y como comprarla estaba prohibido, venderla estaba prohibido, plantarla estaba prohibido, ergo cometiste un delito aunque no lo estás cometiendo” (Entrevista realizada el 09/05/2018).

Esta situación se hizo más evidente cuando aumentó el consumo, ante lo cual el sistema político buscó resolverlo a través del autocultivo, que como dijimos era la conducta aceptada por toda la dirigencia, y así lo señaló un político colorado: “pero fíjate de que ahí todos los partidos apoyaban el autocultivo de alguna manera”. También la dirigencia blanca alineada con las libertades individuales lo favoreció: “Yo lo voté al autocultivo, yo estoy de acuerdo con el autocultivo; estoy de acuerdo porque es un derecho del individuo hacer un autocultivo de lo que consume”. En otras palabras, las de

⁶⁰ Entrevistas realizadas en mayo-junio de 2018

un representante del Frente Amplio, “es sumamente injusto que haya alguien preso por tener una planta de marihuana”⁶¹.

En el proceso político además se entendió que el autocultivo era una solución parcial, ya que no todas las personas cuentan con espacio, conocimiento o ganas de cultivar, y para abarcar una mayor parte del mercado consumidor -quitárselo a las bandas criminales- se optó también por la venta en farmacias. En consecuencia, en la ley se establecieron tres mecanismos excluyentes de aprovisionamiento para los ciudadanos uruguayos, previamente registrados: el cultivo doméstico o compartido en el hogar “de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo y el producto de la recolección de la plantación precedente hasta un máximo de 480 gramos anuales” (art. 3, inc. e, Ley 19.172); la integración de clubes de membresía que “deberán tener un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco socios. Podrán plantar hasta noventa y nueve plantas de cannabis de uso psicoactivo y obtener como producto de la recolección de la plantación un máximo de acopio anual proporcional al número de socios [...]” (art. 3, inc. f, Ley 19.172); y el expendio de cannabis psicoactivo en las farmacias que “no podrá superar los 40 gramos mensuales por usuario” (art. 3, inc. g, Ley 19.172).

Asimismo, la concepción despenalizante que la dirigencia tiene sobre la conducta de tenencia de cannabis para uso personal se cristalizó en una fórmula que reconoce que cuando el cultivo personal o doméstico exceda las seis plantas o se conserven más de 480 gramos anuales, el juez decidirá si hay intención de venta ya no con arreglo a su convicción moral sino a las reglas de la sana crítica: “Quedará exento de responsabilidad el que produjere marihuana mediante la plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de cannabis de efecto psicoactivo en los términos de lo dispuesto en el artículo 3° de la

⁶¹ Entrevistas realizadas en mayo-junio de 2018

presente ley. El destino a que refiere el literal E) del artículo 3° será valorado, en su caso, por el Juez competente y con arreglo a las reglas de la sana crítica, en caso que se superaren las cantidades allí referidas” (art. 6, Ley 19.172).

Ahora bien, una vez establecida la regulación del cannabis, el rol que -según los políticos uruguayos- corresponde al Estado como mediador entre la sustancia y sus habitantes es el de educar, informar y prevenir acerca de los riesgos y daños que entraña el uso de marihuana, para que decidan sin la necesidad de la amenaza de coerción. De acuerdo con un legislador nacionalista, “[...] lo que el país tiene que hacer, decirle a la gente ‘mira no consumas esto porque te hace daño’, ‘esto te va a dañar’, pero prohibir el consumo de ninguna manera porque eso atenta a la libertad individual que ha sido en Uruguay un derecho protegido históricamente”, es decir, como sostuvo un político del Frente Amplio, llevarlos hacia “un uso en el cual la persona sea consciente de lo que le puede pasar como negativo, pero para eso el Estado tiene que jugar un rol muy importante en la información”, y en palabras de un dirigente colorado, “hay que inducirlo a autorregularse”. Estas ideas las sintetizó un diputado frenteamplista de la siguiente manera: “[...] yo tengo un enfoque donde las drogas existen, las personas van a consumir si quieren hacerlo y en todo caso la política puede ayudar a tomar mejores decisiones. Pero la pedagogía del miedo -que es la pedagogía de la prohibición- no ha funcionado en términos de prevenir el consumo problemático o en reducir el consumo”⁶².

Además, se concibió que la regulación legal centrada en el Estado garantizaba de una manera más adecuada la protección de la salud pública al asumir el control de calidad de la sustancia, como expresó un diputado del Partido Independiente: “y entonces para la salud es mejor que esté legal. Claro si yo puedo controlar lo que consumen, si yo puedo

⁶² Entrevistas realizadas entre mayo y junio de 2018.

decir ‘este es un producto sano, de la planta...’, y no es la marihuana prensada que viene de Paraguay, que le ponen nafta para que no la huelan los perros en la aduana, sí claro, mucho mejor” (Entrevista realizada el 09/05/2018).

Muchos de los entrevistados para esta investigación hicieron un paralelismo con otra experiencia que el país tuvo en términos de control de otra droga, el alcohol, cuando el Estado asumió entre 1934 y 1996 la producción de bebidas como el whisky y la caña entre otras, a través de la empresa estatal ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland): “al igual que se había hecho con el alcohol en los años ‘30 [...] se le daba el monopolio de la producción, distribución, etcétera, al Estado”, relató un militante del FA. También hizo este repaso histórico un dirigente del PC: “El alcohol obviamente estaba instalado de Río Negro al Norte, el nivel de locuras y de esquizofrenias producto de los alcoholes baratos, espantosos que venían de Brasil fue terrible. Esa es la razón por la cual el Estado se puso a producir alcoholes comestibles [...]”⁶³. Y con más detalles, un funcionario frenteamplista expuso:

En el Uruguay hasta el ‘92 el ingreso de whisky estaba restringido, con una cantidad de impuestos y el Estado tenía el monopolio de la producción de destilados: grapa, caña, una bebida que es de acá nomás que es el Espinillar, whisky eran solamente de producción estatal y eso viene del año ‘34, que cuando Estados Unidos prohíbe, Uruguay regula. Cuando se salía de la prohibición en Estados Unidos, cuando estaba el lío, Uruguay dice ‘no, nosotros regulamos y el Estado se hace cargo de la producción’ (Entrevista realizada el 23/05/2018).

Y es que, como afirmó un dirigente del FA, “lo que pasa es que acá para entender el fenómeno tenés que rastrearlo para atrás”. Todos los entrevistados para esta investigación afirmaron que la regulación del cannabis responde a una tradición liberal que impregna -en mayor o menor medida- a toda la dirigencia. Según un legislador nacionalista, “Uruguay es un país de libertades, en otros países las sociedades son mucho más limitadas respecto de este tema. Y Uruguay lleva la delantera, en esto como en otros

⁶³ Entrevistas realizadas entre mayo y junio de 2018

temas”; para un militante del PC “el corte más liberal acá en Uruguay es mucho más transversal que partidario”, por su parte, el representante del Frente Amplio se remontará al siglo pasado para expresar esta idea: “Uruguay es un país liberal, acá hace 100 años que la mujer vota, hace 80 o 90 años que se legalizó el juego, la prostitución; hace 100 años que se separó la Iglesia del Estado [...]”.

Para la dirigencia política uruguaya el sistema político está atravesado por una tradición liberal, la cual los actores tienen muy presente y a ella apelan para comprender la regulación del cannabis:

Naturalmente hay una filosofía del país, luego hay partidos más liberales y partidos más conservadores. Cuando mi partido en 1900 desarrolló todo un conjunto de reformas fue muy impugnado por el Partido Nacional, nosotros lo considerábamos –digamos mis antepasados– un desarrollo de la filosofía liberal, ellos lo veían como un espacio revolucionario que llevaba a la sociedad a la ley de divorcio, la ley de divorcio por la sola voluntad de la mujer que dio lugar a todo un debate, todo un debate sobre el amor libre; ¡estábamos destruyendo la familia! (Entrevista a líder político del Partido Colorado)

Una parte de esta tradición liberal se articuló con otra, el batllismo: “[...] el país tiene una tradición liberal, pero llamémosle ‘liberal social’ porque está también asociada a un Estado, a un Estado fuerte, un Estado Benefactor de responsabilidad social también fuerte; un Estado que siempre –por ejemplo– incidió en el tema salud”, señalaron desde el Partido Colorado. Para un referente del Frente Amplio, la política de cannabis se entiende “porque creo que en el Uruguay hay cierta cultura de la regulación, que tiene que ver con el batllismo, que tiene que ver con que Uruguay tenía regulado la producción –el monopolio, de hecho– del alcohol, la regulación del juego, la regulación de la prostitución”. Para la dirigencia uruguaya, la “moral laica” de las políticas de Battle y Ordóñez arraigó, “porque en el fondo ningún partido se opuso [a la regulación del cannabis], no hay cuestiones religiosas, un Estado muy laico, moralmente somos laicos, el Estado uruguayo sigue siendo Batllista en cuanto a reformismo”, dijo otro militante del PC. Y en la actualidad esos valores también son banderas del Frente Amplio, como

reconocen sus integrantes: “Hay mucho de batllismo en el FA, claro que sí. Hay mucho de batllismo en la fisonomía del Uruguay”.

Otra parte de esa tradición liberal, vinculada a los militantes del Partido Nacional no coincide en que el Estado intervenga en los mercados -en este caso, el de la marihuana-. Así lo expresaron legisladores de esa fuerza:

Yo creo que en realidad no precisábamos ninguna ley para que la marihuana fuera libre, yo creo que alcanzaba con plantar, con plantear el autocultivo, el autocultivo está permitido y si hay gente que se junta autocultiva -en lo paradójico de la palabra-, si hay un club, los clubes donde varias personas se juntan para cultivar para consumo propio, eso el Estado tampoco debería entrar en eso. Distinto es cuando ya entras en el aparato de que el Estado produce, compra, vende en las farmacias ahí me parece que está mal.

Para ellos con el autocultivo alcanzaba para satisfacer el derecho al consumo: “Yo creí que el gobierno podía, buscando solucionar ese contradictorio, buscar darle esa libertad y ese derecho –yo creo mucho en la libertad-, ese derecho aquellos que quisieran consumir mediante el mecanismo del autocultivo, hasta ahí llegaba. Ahora todo lo que se hizo después, donde el Estado, por más que digan ‘no el Estado no produce’, en realidad el Estado termina subsidiando la marihuana”. Es decir, el involucramiento del Estado en la regulación de una actividad económica termina, para los nacionalistas, recortando un derecho individual: “El tema de la venta en farmacias generó una distorsión grande, en las farmacias, en el tema de los bancos; es una política estatista, o sea, los que gobiernan tienen cabeza estatal: el Estado planta, supervisa, en todo está metido el Estado, registro. Yo soy mucho más liberal en eso, y sobre todo en este tema”⁶⁴.

La actual dirigencia uruguaya entiende que este marco de respeto por libertades individuales fue el que posibilitó que durante la dictadura no se estableciera la

⁶⁴ Entrevistas realizadas entre mayo y junio de 2018. Incluso durante el debate propusieron un sustitutivo para el artículo referido al autocultivo en el que no establecían una cantidad de plantas, ni la necesidad de un registro. El diputado Lacalle Pou, uno de los promotores de esta modificación, la defendió: “[...] este artículo refiere al autocultivo puro y duro. Acá no hay IRCCA, no hay límite de plantas, no hay control, no hay registro; acá hay libertad y cabeza más abierta. No hay conservadurismo. Esto es lo que nosotros venimos defendiendo hace mucho tiempo” (Cámara de Representantes 2013, 345).

penalización de la tenencia de drogas para uso personal, y lo consideran el punto de partida de la actual política de cannabis: “De modo que en una época bastante autoritaria se despenalizó al consumidor considerando de que no estaba incurriendo en un delito. Naturalmente esto ha sido un poco contradictorio porque ¿de dónde se proveían? Digamos, ¿no? Evidentemente. Pero en todo caso a él no se le estaba condenando. Eso es un antecedente lejano del tema” (político del Partido Colorado). Un frenteamplista observa que la política despenalizante incluso resistió otras ideas: “En el año ‘88 cuando Naciones Unidas aprieta todas las clavijas y busca penalizar el uso, en el Uruguay se liberaliza más todavía”. En definitiva, la despenalización del consumo elevó el piso del debate, y así lo explicó un referente del Frente Amplio, “no es una política que surja en el aire, sino que el Uruguay a diferencia de otros países de América Latina ya tenía despenalizado el consumo de todas las drogas [...], ya existía una trayectoria, una historia anterior de discusión del problema que habilitaba esta salida, cosa que en otros países de América Latina no pasaba”.

En consecuencia, afirmó un diputado del Partido Independiente: “[...] era como la evolución lógica-yo te diría- que en este momento llegaran estas cosas. [...]. Porque en Uruguay la evolución lógica era ir hacia la liberalización”. Incluso, en referencia a Luis Lacalle Pou, destacó que “un legislador del partido más conservador de este país fue el que presentó el primer proyecto de legalización del autocultivo, eso te da la pauta de que esto no es un invento de izquierda es la evolución lógica de este país”.

4.2 Las ideas y el rol del presidente

En este último apartado queremos apuntar el rol clave que tuvo el presidente en la toma de la decisión de regular legalmente la marihuana. Para ello es necesario destacar que

Lorena Repetto (2013, 2014) identificó que en Uruguay la política de drogas siempre fue resultado de la iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo, y que la regulación del cannabis se inscribió en tal patrón; ella sostiene que “lo que determinó el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno fue la decisión del Poder Ejecutivo, específicamente a través de la propuesta del Gabinete de Seguridad” (2013, 51).

Como hemos expuesto a lo largo de este capítulo, existían organizaciones movilizadas que empujaban por un cambio en la política respecto del cannabis - articuladas con otras como las de diversidad sexual, los feminismos, los sindicatos-, habían proyectos legislativos, la Universidad de la República albergó debates y jornadas de discusión, lo cual dio origen a una reconocida sinergia de la política uruguaya -también llamada ‘militantismo múltiple’ (Rivera Vélez 2017)- donde las mismas personas son militantes sociales, académicos e integrantes de partidos políticos. No obstante, en este estudio consideramos que la presencia de estos elementos es una condición necesaria pero no suficiente para que las políticas de drogas cambien, lo que se requiere es de la decisión de la máxima autoridad del país, el presidente.

En su libro, Guillermo Garat retoma lo expresado por Sebastián Aguiar, Doctor en sociología y militante de la causa: “La demanda antes era micro climática y libertaria. Tenía pocas posibilidades de trascender, aunque Uruguay ya era de los pocos países en el mundo donde había un proyecto de ley fuerte con apoyo de casi todos los partidos, no era improbable que sucediera algo. Pero aprobar una ley en este período de gobierno sin la anuencia de Mujica era improbable” (2015, 68).

José Mujica no había probado la marihuana cuando decidió legalizarla. Ante un medio local afirmó que a las personas con adicción a la pasta base había que darles instrucción militar o enviarlas a trabajar al campo (Perfil 2010). Según consta en el libro

Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo, incluso el mandatario se burló del proyecto de ley propuesto en 2011 por legisladores de su partido: “Ahora vamos a discutir si media docena de plantitas de marihuana o nueve”, al igual que muchos dirigentes políticos del mundo, la política de drogas no era una prioridad: “Yo tengo que pelear por el ferrocarril, por el laburo, por el hombre de la calle” (Sienra Muller y Draper 2017, 29). Es decir, no primaban en él ideas acerca de la protección de los derechos de los usuarios, y así lo señaló un frenteamplista: “Pero respecto al tema marihuana, si bien él no tiene un fundamento de salud pública y Derechos Humanos -nunca vas a escuchar al Pepe decir que es un tema de derechos-, pero lo entendió desde un punto de vista te diría militar, que es preferible derrotar al enemigo sin librar una batalla que intensificando la violencia, eso lo comprendió, lo entendió” (Entrevista realizada el 01/06/2018).

El motivo detrás de la legalización fue el convencimiento que era el modo de socavar el narcotráfico, quitándole la fuente de financiamiento. Y para que el mandatario llegara a tal razonamiento fue determinante el rol del Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro. Varias de las personas entrevistada hicieron referencia a ello, por ejemplo, un referente del Partido Colorado indicó: “[...] conociendo como alguna manera el Ministro de Defensa de ese momento era, creo lo tiró como pensando que esa era la solución porque conceptualmente él creía que el mercado negro era el que en definitiva causaba problemas de violencia”. Un político frenteamplista afirmó que la propuesta de legalizar la marihuana fue suya, luego habló del vínculo de hermandad entre Mujica y Fernández Huidobro, y señaló: “[...] fue muy importante la figura de Fernández Huidobro, el Ministro de Defensa. Fernández Huidobro siempre era un estudioso del tema del dinero en el mundo. Él estudió bastante el tema del dinero producido por el narcotráfico [...]. Y fue él el que lo convenció a Mujica”.

En efecto, como parte del Gabinete de Seguridad formado en marzo de 2012, Fernández Huidobro propuso legalizar el cannabis como forma de contrarrestar las extraordinarias ganancias del narcotráfico, cuestión que ya había desarrollado en su blog personal⁶⁵:

Solamente una enorme tasa de ganancia explica las infraestructuras desplegadas y los riesgos que acepta correr el ‘tráfico’. Y el precio que produce esa rentabilidad se explica fundamentalmente por la prohibición. [...]. La prohibición actúa de hecho como un gran impuesto y como una subrepticia pero colosal reserva de mercado. Ambas cosas a favor de los grandes beneficiarios que, y esto es decir, no son los grandes traficantes sino los bancos [...]. Mientras haya demanda a manos llenas, habrá oferta cueste lo que cueste. Todo será cuestión de precio. Absolutamente todo: incluso el tamaño de las coimas (Fernández Huidobro 2010a).

En su tesis doctoral, Clara Musto define la decisión del Ejecutivo de crear un monopolio estatal para la comercialización del cannabis como una “irrupción”, ya que fue repentina, tomó a todos por sorpresa y cambió los parámetros y los actores involucrados en el proceso político que se venía desarrollando desde mediados de los 2000 (Musto 2017, 88).

Lissidini y Pousadela (2018, 381) describen el actuar del presidente en términos “instituyentes”, donde el liderazgo de Mujica logró “instituir desde el vértice contribuyendo a la formación de una demanda nueva (existente en una pequeña minoría movilizadora en torno del tema, pero no en calidad de demanda general atribuible a ‘la sociedad’ o ‘la ciudadanía’)”.

Además, la literatura reconoce que la estrategia se delineó en la oficina del Presidente Mujica⁶⁶ (Repetto 2013, 2014; Aguiar y Musto 2015; Musto 2017; Queirolo

⁶⁵ También en ese espacio encontramos una entrada titulada *Marihuana*, del 19 de noviembre de 2010, donde, el por entonces senador, reconoció que “en estos días el Diputado Lacalle Pou ha presentado en el Parlamento una iniciativa al respecto que desde ya saludamos”; para él no había dudas de que el debate había llegado para quedarse (Fernández Huidobro 2010b).

⁶⁶ En esta investigación sostenemos la relevancia del Poder Ejecutivo en la reforma de las políticas de drogas en América Latina por tratarse como un asunto de seguridad y no de salud, y en el caso uruguayo cabe destacar que en las tres principales instituciones en materia de seguridad hubo una alineación entre el presidente José Mujica, quien ocupó el cargo de Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, y el de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro. Los tres fueron miembros fundadores del Movimiento de

et. al 2018), y así fue definido también por el diputado frenteamplista Darío Pérez Brito durante el debate parlamentario: “Esto nació en el Poder Ejecutivo, en las alturas; por eso dije que era un proyecto cupular” (Cámara de Representantes 2013, 192). Si bien las organizaciones, los diputados más involucrados y los expertos fueron esenciales en la formulación de la ley, esto sólo fue posible porque el presidente puso el tema en la agenda.

En un trabajo reciente, la investigadora Rosario Queirolo compara la experiencia uruguaya con lo ocurrido en Canadá y en los estados de la unión americana, y observa que: “[...] es una política top-down en la cual ni los activistas, ni la opinión pública, o la promesa de campaña de un partido hacia su electorado jugaron un rol decisivo en la introducción del tema en la agenda pública. Los activistas, nacionales e internacionales, sólo adquirieron relevancia más tarde, cuando fueron capaces de influir en el proceso que transformó el artículo único propuesto en la ‘Estrategia por la vida y la convivencia’ en la Ley 19.172” (2020, 116-117). De manera, como señaló una legisladora frenteamplista, “el Poder Ejecutivo fue muy determinante para que un proyecto de ley muy combatido por la ciudadanía, muy mal mirado entrara efectivamente en la agenda parlamentaria” (Entrevista realizada el 22/06/2018). También la determinación de Mujica fue fundamental para lograr la disciplina partidaria y conseguir los votos para aprobar la ley.

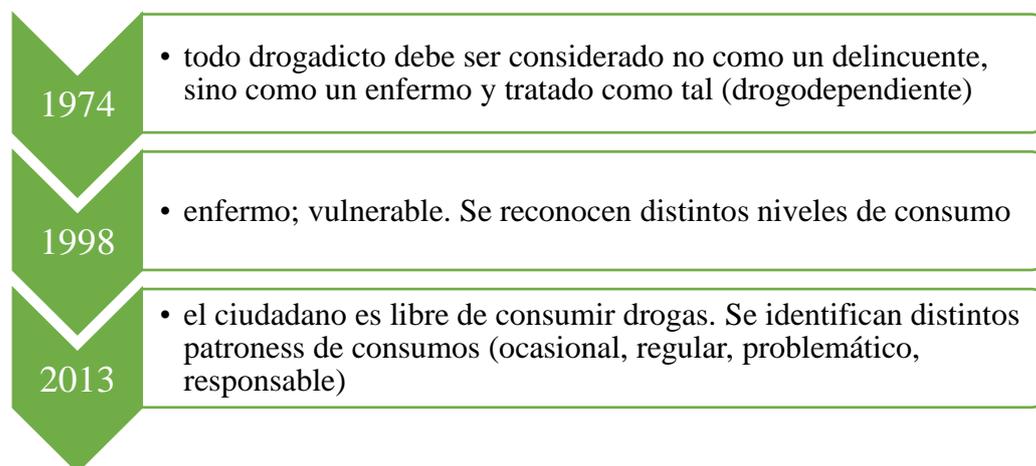
5. Conclusiones

En este capítulo hicimos una caracterización socio-histórica de la política de drogas uruguaya y la analizamos a partir del marco teórico propuesto. Mostramos cómo el esquema cognitivo-normativo que se formó en la dirigencia uruguaya en los ‘70 cuando

Liberación Nacional-Tupamaros, e ingresaron a las filas del FA en el sector creado por los ex guerrilleros, el Movimiento de Participación Popular (MPP).

el problema de las drogas entra en la agenda pública condicionó el posterior desarrollo de la política de drogas. La concepción cognitiva-normativa que se tuvo del usuario como enfermo y no como delincuente en 1974, se actualizó para los '90 cuando además de identificarlo como enfermo y vulnerable, se reconoce que hay distintos niveles de consumo, finalmente en 2013 la dirigencia entiende que el ciudadano es libre de consumir drogas e identifica distintos tipos de consumidores (ocasional, regular, problemático, responsable).

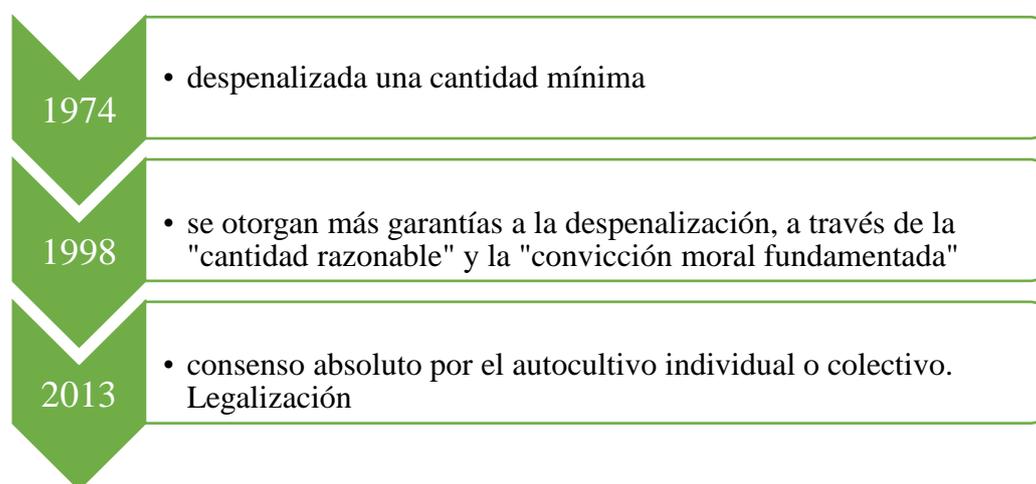
Figura 6: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre las personas que usan sustancias ilícitas



Lo mismo ocurrió con la dimensión del esquema cognitivo-normativos respecto de la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal: en 1974 se exime de pena a quien tenga una cantidad mínima para uso personal, derecho al cual en 1998 se le otorgan más garantías a través de la fórmula “cantidad razonable” -la cual es sensible al nivel habitual de consumo del sujeto- y la “convicción moral del juez fundamentada” que posibilita la revisión de la sentencia, no obstante permanecía la contradicción entre consumo y aprovisionamiento de la sustancia, situación que se evidenció con el aumento del uso, ante lo cual se propone como solución -desde 2010- el autocultivo individual o colectivo, práctica sobre la cual hay un amplio consenso en la dirigencia. No obstante, se

entendió que es una solución parcial ya que no todas las personas cuentan con espacio, conocimiento o ganas de cultivar, y para abarcar una mayor parte del mercado consumidor -quitárselo a las bandas criminales- se optó también por la venta en farmacias. Además, se aportaron más elementos para garantizar el autocultivo, porque si bien se limita a 6 plantas, quien tenga más de dicha cantidad, el destino de esa producción será valorado por el “Juez competente y con arreglo a las reglas de la sana crítica”.

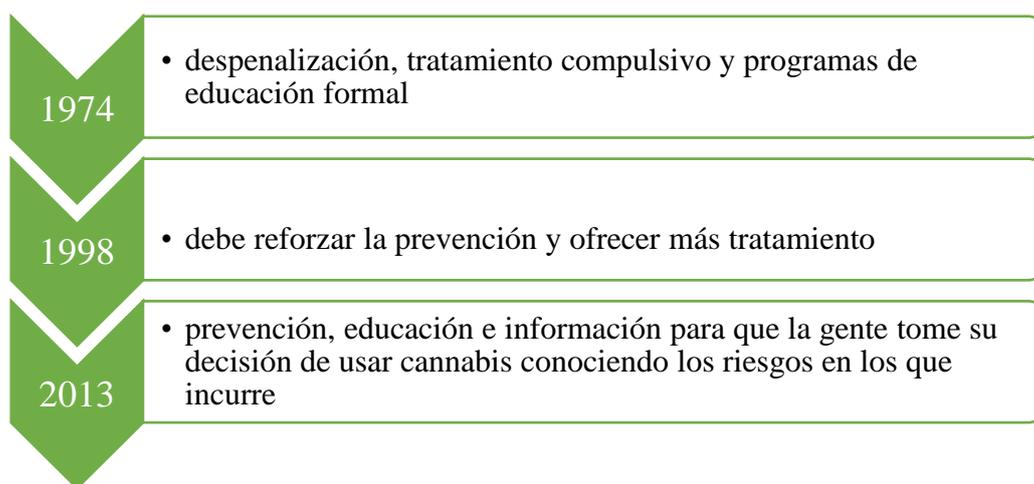
Figura 7: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal



Finalmente, mostramos cómo evolucionó el esquema cognitivo-normativo en relación al rol que le cabe al Estado como mediador entre las sustancias y los ciudadanos, que es coherente con la manera de concebir al usuario de drogas y la conducta de tenencia de sustancias para uso personal. En 1974, se consideró que el usuario no tiene que ser penalizado, pero sí puede ser sometido a tratamientos de salud sin su consentimiento, también corresponde al Ministerio de Salud organizar programas de educación formal al respecto. Estas tareas serán todavía vista como claves en 1998 cuando la dirigencia estime que hay que reforzar la prevención y ofrecer más tratamientos. Finalmente, en 2013 en el marco de la legalización de la marihuana se piensa en campañas de prevención, educación

e información para que la gente tome la decisión de usar cannabis conociendo los riesgos en los que incurre.

Figura 8: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos



Como hemos podido apreciar a lo largo de este capítulo, la principal fuente de ideas en competencia provino de la política internacional que presionó en sentido penalizante. Uruguay adaptó los requisitos de las Convenciones de Naciones Unidas a su cultura política local, hasta 2013 que con la legalización desafía abiertamente los acuerdos sobre control de drogas. Podemos señalar que el fenómeno de las drogas en Uruguay se complejizó, pero también lo hizo el esquema cognitivo-normativo que predomina en la dirigencia uruguaya, que refinó las relaciones causales y la apreciación valorativa del mismo a lo largo de esta dependencia de la trayectoria ideacional.

Finalmente, en esta investigación tomamos la clasificación de políticas morales propuesta por Christoph Knill (2013) que distingue entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Según esta aproximación las políticas de drogas se ubican como latentes, es decir, aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial, pero –bajo ciertas condiciones- podrían activarse. En el caso de Uruguay

se observa que el esquema cognitivo-normativo respecto del problema de las drogas no ha activado la política en términos morales, es decir, en Uruguay la política de drogas se asemeja en su proceso político a una política no moral.

CAPÍTULO 5: CHILE, NO PODEMOS SEGUIR SIENDO UNA SOCIEDAD PACATA

El caso chileno es el que muestra mayor complejidad porque en el periodo bajo estudio se elaboran cuatro leyes sobre drogas y el Decreto que reconoce las propiedades medicinales del cannabis; además es el caso que marca el recorte temporal 1973-2015 de esta investigación. También aporta complejidad el juego que se da entre Sociedad Civil, Poder Legislativo y Ejecutivo en la última etapa de análisis que ocurre entre 2014 y 2015.

La historia de las políticas de drogas en Chile, escasamente desarrollada por la academia, comienza en el gobierno de la Unidad Popular cuando se aprueba en 1973 la ley 17.934 que por primera vez regula todo lo relativo al tráfico de estupefacientes en un sólo cuerpo legal fuera del Código Penal. Este instrumento sería reemplazado por la dictadura militar en 1985 con la ley 18.403. Una vez retomada la democracia, se inicia el proceso que daría como resultado la ley 19.366 de 1995. Por último, diez años después se sanciona la actual ley 20.000 que entre sus propósitos buscó penalizar el microtráfico⁶⁷.

En el capítulo además veremos cuál fue el esquema cognitivo-normativo que predominó en la dirigencia chilena durante todos estos años y cuál ha sido la dimensión moral de esta política y su vínculo con el cambio parcial respecto del cannabis.

⁶⁷ Para la elaboración del capítulo sobre Chile utilizamos la recopilación automatizada de toda la actividad desarrollada en el poder legislativo asociada a las leyes sobre drogas que elabora la Sección Historia Legislativa y Parlamentaria. Se trata de un documento público y abierto conocido como “Historia de la ley” que rescata todas las modificaciones, versiones y debates en torno a un proyecto de ley desde que ingresa al Congreso hasta que finalmente es publicado como ley en el diario oficial. Estos productos no poseen fecha de edición. Véase: <https://www.bcn.cl/historiadelailey/acerca-de-este-sitio/>

1. Las primeras regulaciones (1874-1969)

De los tres casos, Chile fue el primero en aprobar un Código Penal en 1874. En él se establecieron las disposiciones que penalizaban con prisión y multa al “que fabricare o a sabiendas expendiere a cualquier título sustancias medicinales deterioradas o adulteradas en su especie, cantidad, calidad o proporciones, de modo que sean peligrosas para la salud por su nocividad o por el menoscabo de sus propiedades curativas [...]”, situación que era agravada por el hecho de que la fabricación o el expendio fueren clandestinos (art. 313° d). También era penalizado quien vendiera estas sustancias peligrosas para la salud (art. 314°). La preocupación era la adulteración; como reconoce el historiador Marcos Fernández Labbé: “El sentido lato de la normativa se dirigía no en contra de un consumo recreativo o ‘vicioso’ de los medicamentos, sino contra la posibilidad de que fuesen adulterados, generando con ella peligros fatales para la salud pública” (2013, 75).

Con el correr de las primeras décadas del siglo XX las regulaciones se materializaron en diversos reglamentos y en el Código Sanitario, y se estableció una cuota de importación de hojas de coca para los trabajadores bolivianos y peruanos del salitre⁶⁸.

En 1939 se publica un libro de quien por entonces era Ministro de Salubridad -y futuro presidente de la república- Salvador Allende. La obra *La realidad médico social chilena* es un estudio acerca de las condiciones socioeconómicas del país, que aborda el tema de la salud desde el salario, la alimentación, la vivienda, etc. dedica un capítulo a las toxicomanías. Allí enumera algunas circunstancias que no permiten tener un censo preciso de los toxicómanos, tales como la clandestinidad, el tratamiento en clínicas privadas que generalmente no llevan una estadística en buena forma y que los médicos

⁶⁸ Para conocer más al detalle este proceso es imprescindible leer el libro *Drogas en Chile 1900-1970. Mercado, consumo y representación* de Marcos Fernández Labbé (2011).

no tienen obligación de denunciar las toxicomanías (1939, 116)⁶⁹. Al final del libro, Allende indica una serie de medidas para mejorar la condición social de los chilenos y enumera un conjunto de disposiciones complementarias entre las que se menciona el “Tratamiento obligatorio de los toxicómanos” (1939, 214).

Si hasta la década de los ‘60 el consumo de drogas fue marginal y confinado a los extremos sociales -las elites o los sectores populares-, a partir de esa década se expande entre los jóvenes de clase media a través de la marihuana. Desde la colonia hasta inicio del siglo XX Chile fue un destacado productor mundial de cáñamo⁷⁰, y si bien durante aquella década quedaban pocas plantaciones ubicadas en el Valle del Aconcagua éstas comenzaron a ser visitadas por jóvenes “para comprar sacos de cogollos a muy bajo precio o intercambiarlos por *jeans* importados con los campesinos”, lo cual en el tiempo derivó en robos y saqueos (Ibañez 2018, 50). En 1964 se creó la Brigada de Represión del Tráfico de Estupefacientes y Juegos de Azar (BEJA). A penas cinco años después se aprobaba una reforma al Código Penal en lo relativo a delitos contra la salud pública, con la ley 17.155 del 11 de junio de 1969⁷¹.

A los artículos 313° y 314° -con sus respectivos incisos- referidos a estupefacientes se agrega un nuevo artículo, el 319° que contiene siete apartados. Al interés de esta tesis, destacamos el literal b que exime de la pena a los usuarios como subproducto de la

⁶⁹ Cabe mencionar la apreciación que sobre el fenómeno tuvo el Ministro: “Los individuos de la burguesía y, especialmente, de la aristocracia son los cultores habituales del alcaloidismo porque en ellos, el factor individual— la falta de voluntad, sensación de irresponsabilidad y miedo a la vida— toma ciertas características intelectualizadas, imaginativas, cuya regulación concuerda mejor con el tipo de excitación, o falsa vitalidad que dan los alcaloides” (Allende 1939, 116).

⁷⁰ Se llama cáñamo a las variedades de *Cannabis sativa* L. destinadas al uso industrial y alimenticio. Estas variedades suelen contener un menor porcentaje de tetrahidrocannabinol (THC) que las destinadas al uso psicotrópico o medicinal. Ejemplo de este uso son: cultivo de rotación; fibra textil; aceite comestible (contiene ácidos grasos poliinsaturados, omega-3, omega-6, omega-9, ácido linoleico y ácido gamma linoleico); harina para hornear; papel; combustible; material de construcción, entre otros fines (Bertone 2014).

⁷¹ Previamente, en enero de 1968 se ratificó mediante decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores la Convención Única de Estupefacientes de 1961 (Decreto 35, 1968).

definición de traficantes: “este tráfico [...] se entenderá que lo realizan los que adquieran, sustraigan, porten consigo, importen, exporten, transporten o guarden tales sustancias o materias primas, a menos que sea notorio que lo hacen exclusivamente para su uso personal” (art. 319, b). La situación sería definida por el juez quien apreciará la prueba en conciencia (ibíd.).

Otro aspecto que consideramos importante para el devenir de la política es la distinción entre “sustancias estupefacientes y aquellas drogas que producen efectos de dependencia”, ya que este segundo grupo habilita al Tribunal a “rebajar hasta en tres grados las penas que en los referidos artículos se establecen” (art. 319, f). La clasificación de las sustancias -entre ellas el cannabis- se hace mediante un reglamento, que como veremos en el desarrollo de esta investigación ha sido centro de la disputa política. En el caso del Decreto 459 del Ministerio de Salud Pública que reglamentó a la ley 17.155, ubicó al Cannabis y a la Resina de Cannabis dentro del listado de sustancias estupefacientes, por lo cual las causas que lo involucraban no accedían a la posibilidad de la rebaja de la pena (Decreto 459, 1969).

No obstante la penalización, el narcotráfico no disminuyó, por el contrario en el marco de la prohibición mundial en desarrollo, Chile fue incluido en el circuito ilegal dada su cercanía a los centros productores de cocaína así como su extensa frontera marítima. Según lo descrito por Eduardo Vergara, en uno de los pocos trabajos que abordan la historia de la política de drogas de ese país, en el año 1970 la mencionada Brigada antidrogas incautó 80 kilos de cocaína y “en base a este hallazgo y su simbolismo, el gobierno de la Unidad Popular tomaría la decisión de abordar este problema no sólo desde la perspectiva de quienes cometían delitos con su tráfico sino en los consumidores” (2016, 36).

2. La definición socialista del problema de las drogas (1971-1973)

El 4 de septiembre de 1970 la alianza política denominada Unidad Popular compuesta por el Partido Comunista, el Socialista y el Radical más otros grupos pequeños como el MAPU (Movimiento de Acción Popular Unitaria) e Izquierda Cristiana obtuvo la primera mayoría relativa con la candidatura presidencial de Salvador Allende Gossens. Si bien en esta coalición estaban los principales partidos que en 1938 ganaron la elección bajo la denominación Frente Popular, según el propio Allende no querían ser una repetición de tal experiencia ya que el Frente “[...] buscó mejorar el régimen y mantener el sistema. Nosotros queremos cambiar el régimen y el sistema, para poder constituir una nueva sociedad sobre bases sociales y económicas totalmente distintas” (de Ramón 2001, 189).

Este proyecto de construcción de una nueva sociedad se veía amenazado por el consumo de drogas de la juventud, pilar fundamental de la empresa. A penas siete meses después de asumir la presidencia, Allende envía al Congreso el proyecto de ley que busca reprimir el tráfico de estupefacientes. En el mensaje que acompaña la normativa propuesta define:

Desde hace un tiempo a esta parte se ha producido en nuestro país un notable aumento del consumo de drogas y estupefacientes, principalmente por la juventud.

Muchas y de variada índole son las causas de este fenómeno, pero todas ellas pueden remitirse a la mala estructuración de la familia y de la sociedad. Frente a un mundo sin horizontes cunden los mecanismos de evasión (Historia de la ley 17.934 s/f, 4).

El sujeto, el joven consumidor, es pasivo: es el subproducto de una sociedad de consumo que no le ofrece otros ideales que situaciones de violencia y discriminación; de la dominación cultural, ya que a través de las drogas se pretende difundir un estilo de vida que le es ajeno a su idiosincrasia; y víctima de la inescrupulosa búsqueda de ganancias de los traficantes que contribuyen a perpetuar la injusticia y a adormecer la juventud (ibíd.).

Para el historiador Marcos Fernández Labbé que la política de drogas la haya iniciado un gobierno de izquierda genera una paradoja: “[...] por un lado eso, un país que estaba construyendo una vía chilena al socialismo se alinea con un tipo de política global encabezada por su ‘acérrimo enemigo, los Estados Unidos’, pero en segundo lugar al interior de la izquierda chilena y particularmente en la cultura comunista, que en la época era muy fuerte, hay un persistente hostigamiento a la cannabis y a los usuarios de cannabis ¿por qué? Porque son asociados justamente con el imperialismo, ser consumidor de cannabis significa ser hippie, significa ser psicodélico, significa no estar en las luchas del pueblo [...]” (Entrevista a Marcos Fernández Labbé).

En el discurso de inauguración del año escolar pronunciado el 25 de julio de 1971, Allende una vez más ilustra cómo comprende el uso de drogas por parte de los jóvenes “que no vuelan por su propia imaginación, sino que tienen que recurrir a las drogas para empinarse frente a los procesos pequeños de todos los días y de la miseria del hombre”, y es a través de la acción de la educación que el Estado va a señalarle “la gran tarea dignificadora, arrancándola de la oscilación y el vicio, entregándole el más noble mandato que puede tener un joven: luchar por su patria, una nueva sociedad y un nuevo hombre en la colmena fecunda del trabajo” (Salvador Allende, 1971). En esta alusión para Eduardo Vergara el presidente arroja “luces sobre cómo trataría este tema a lo largo de su mandato, y, cuál sería la herencia para los gobernantes posteriores” (2016, 34).

En el proyecto enviado, entonces, define que la persecución penal tiene que ser para los proveedores de sustancias ilícitas y no para los consumidores, que “más que una sanción punitiva, requieren de un tratamiento educativo, médico o psicológico, que les permita su recuperación y su efectiva rehabilitación social” (Historia de la ley 17.934 s/f,

6)⁷². Es decir, para abordar el consumo se establecieron sanciones en lugar de la pena privativa de libertad, regla que se mantiene hasta nuestros días.

Otro rasgo destacable del proyecto es la distinción, en al menos, dos tipos de uso de drogas, así a quienes se sorprende consumiendo estupefaciente se los somete a una pericia médica a fin de que se califique la circunstancia y, por tanto, reciban una respuesta diferenciada por parte del Estado, de modo que si es definido como adicto se hace acreedor de un “tratamiento de recuperación” y si no lo es, se le obliga a “una medida educativa de colaboración con la autoridad y control médico temporal”. El fin es la reinserción del desviado, o sea “inculcar en el infractor un sentido de responsabilidad social y a encausarlo por las vías de su compromiso para con la comunidad” (ibíd.)

El proyecto enviado el 23 de junio de 1971 por Allende al Congreso, dos años más tarde daría origen a la ley 17.934 que por primera vez regula todo lo relativo al tráfico de estupefacientes en un sólo cuerpo legal fuera del Código Penal. De los debates en el Congreso se aprecia que hubo un amplio consenso entre la dirigencia del momento en la definición del usuario, y que se observa en lo expresado por un senador de Izquierda Cristiana, retomando lo dicho por senador de Partido Nacional: “Como ha dicho el Honorable señor Bulnes, nadie por su propia voluntad, o más que eso, por su debilidad o su inclinación a aspectos anormales, cae en el consumo de las drogas, y el peligro existe porque hay un tráfico de estupefacientes que tiene un dinamismo tan grande, que hoy día la gente joven está expuesta a caer en cualquier momento en las garras de estos

⁷² El médico especialista Sergio Sánchez Bustos contextualiza: “Allende había escrito su tesis de grado de medicina mucho antes y él tenía el concepto de degeneración, toxicomanía como claves para entender la problemática social respecto a este tema, entonces no vamos a decir que era una persona de... digamos era una persona que se movía con la vanguardia intelectual de su minuto, en ese minuto todo el mundo pensaba más o menos igual, pero no había una visión crítica realmente hacia entender que la política de drogas podía estar involucrada en aspectos de seguridad nacional o seguridad Interior del Estado, siempre lo enfocaron como una situación sanitaria que había que prohibir o controlarla de manera muy restringida” (Entrevista a Sergio Sánchez Bustos).

comerciantes” (Historia de la ley 17.934 s/f, 183). Por tanto, correspondía castigar a estos corruptores de la juventud y no a los consumidores, lo cual queda plasmado en el segundo artículo de la ley que define que no son narcotraficantes quienes porten consigo sustancias psicoactivas siempre que “que justifiquen o sea notorio que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o al uso personal exclusivamente” (art. 2, ley 17.934).

Entonces respecto de la conducta prevalece la idea de descriminalización de la tenencia, esto no evita que se tomen medidas “para colocar en un nivel de convivencia a quienes se han extraviado o se han marginado de la sociedad”, como señaló un representante de la Izquierda Cristiana (Historia de la ley 17.934 s/f, 183), y para ello se apela a una idea bastante difundida trasnacionalmente: la internación compulsiva para los habituados al consumo. Esta “desviación” en caso de no requerir tratamiento médico se intentará corregir a través de una medida de colaboración con la autoridad por un tiempo no superior a tres meses (art. 10, ley 17.934)⁷³.

Entre las cámaras del Congreso existieron serias diferencias respecto del proyecto, para superarlas se conformó una comisión mixta. Uno de los aspectos que provocó una fuerte discrepancia fue la propuesta hecha por un senador del Partido Demócrata Cristiano (DC) de separar las sustancias en dos tipos, “aquellas que producen dependencia, y las que, sin acarrear los mismos efectos, son nocivas para la salud y no es conveniente su divulgación ni uso” y en consecuencia sancionar “con penalidad distinta el tráfico y elaboración de ambos tipos de drogas” (Historia de la ley 17.934 s/f, 116). En este segundo grupo entraba el cannabis, cuyo consumo se había expandido entre los ‘60s y

⁷³ Podemos observar que realmente no se buscaba criminalizar el consumo ya que, en su informe sobre modificaciones propuestas, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados indica que “para acomodar la redacción de esta norma al criterio de que la colaboración con la autoridad no es propiamente una pena sino un medio o forma de lograr la corrección del consumidor de estupefacientes, reemplazó la palabra ‘pena’ por ‘medida’” (Historia de la ley 17.934 s/f, 45).

'70s y por lo cual se conformó una Comisión Investigadora sobre el problema de la marihuana⁷⁴.

En la Sala de Diputados se entendió que la marihuana era la puerta de entrada hacia sustancias más nocivas: “Comienzan con la marihuana, y en tres años ya son elementos bastante capacitados; han pasado por la etapa de los ácidos, los alucinógenos, y, evidentemente, en una carrera rauda, van hacia los estimulantes como la cocaína, que ya tiene repercusiones de tipo mortal”, tal como alegó un integrante del Partido Radical (Historia de la ley 17.934 s/f, 70). También para los diputados la marihuana sería la responsable de los ataques de neurosis y de esquizofrenia sufridos por los jóvenes, de modo que no acordaban con el criterio.

A su vez, la distinción propuesta por el Senado tenía como objetivo otorgar flexibilidad a los jueces ya que en la redacción del proyecto se otorgaba la misma pena (presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado medio, pena muy alta), “a la persona mayor de 21 años que tiene un laboratorio gigantesco para preparar cocaína, que es el caso recientemente descubierto en las cercanías de Algarrobo, que el muchacho que va a Los Andes, consigue una mata de cáñamo y extrae de ella marihuana para su consumo personal”, como apuntó un senador del Partido Nacional (Historia de la ley 17.934 s/f, 144).

Esta fue la idea que prevaleció, y cuando se reglamenta la ley la planta de cannabis y sus resinas quedan catalogadas como sustancias estupefacientes que no producen graves efectos tóxico o daños considerables a la salud pública (Decreto 535, 1973). Así se mantendrá hasta el año 2008 cuando se la reclasifique como sustancia dañina, durante la

⁷⁴ Esta Comisión es mencionada sólo dos veces en el debate, habría estado conformada por el Ministro de Educación, altos funcionarios del Ministerio de Salud y de los hospitales de Neurología y de psiquiatría, así como de periodistas, no obstante, no se pudo hallar ningún registro que acredite su actividad.

primera gestión de Michelle Bachelet y que será una de sus promesas de campaña para su segundo mandato revisar “el Reglamento que considera a la marihuana en la lista 1) entre las drogas más peligrosas” (Nueva Mayoría 2013, 103).

El gobierno de la Unidad Popular fue derrocado por la dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet, que dominó al país entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. Durante su gestión se llevaron adelante profundas transformaciones en la economía y en la política, sin embargo con respecto al consumo de drogas no hubo cambios y se continuó por el camino trazado por el gobierno de izquierda.

3. Una nueva ley de drogas bajo la dictadura (1983-1990)

Una vez derrocado el gobierno de Salvador Allende, las Fuerzas Armadas organizan su gestión en forma de una Junta de Gobierno que concentra el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo. Diez días después de tomar el poder, disuelven el Congreso Nacional y crean cuatro Comisiones Legislativas, presididas por uno de los integrantes de la Junta y, además, integrada por hasta dieciséis miembros, quienes deberán ser profesionales, técnicos o expertos altamente calificados⁷⁵. La cuarta comisión era presidida por quien fuese el General de Armas del Ejército y se abocaba a tratar los temas de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, y Transportes y Telecomunicaciones (Ley 17.983, 1981); es en esta comisión donde se dará el intercambio por una nueva ley de drogas.

⁷⁵ Cabe señalar que esta organización tuvo dos etapas una que va entre 1976 a 1981, y otra a la cual referimos aquí de 1981 a 1990, ya que el debate por la ley 18.403 se da entre 1983 y 1985. En la primera etapa las comisiones son denominadas con números romanos: “Comisión I.- Hacienda; Economía, Fomento y Reconstrucción; Minería y Relaciones Exteriores; Comisión II.- Interior; Trabajo y Previsión Social; Educación; Salud Pública y Justicia; Comisión III.- Agricultura; Tierras y Colonización; Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo y Transporte. Existirá además una Comisión Legislativa Especial de Defensa Nacional, que se conocerá como Comisión Legislativa IV” (Decreto 220, 1976).

Antes de abordar la elaboración la ley 18.403 -publicada el 4 de marzo de 1985- hay que señalar que el material existente es muy escaso, y que prácticamente no hubo debate. No obstante, hay algunas cuestiones a destacar. Tal como informa el Secretario de Legislación de la Junta de Gobierno respecto del proyecto, “materialmente, su objetivo es obtener una mayor eficacia en la prevención de la toxicomanía y en la represión del tráfico ilegal de estupefacientes, incorporando al texto de la ley mencionada nuevas figuras delictivas y circunstancias agravantes; adecuando su terminología a los actuales conocimientos científicos y a la utilizada en las conferencias internacionales; otorgando valor probatorio a nuevos medios de prueba, y agilizando el procedimiento” (Historia de la ley 18.403 s/f, 26).

Como nuevos delitos aparecen la apología a las drogas o su propaganda, la asociación ilícita, y se habilita la extradición tanto activa como pasiva de personas extranjeras. También con este proyecto se buscaba modificar un artículo del Código de Justicia Militar, para que sea considerado abandono de servicio el uso y porte de drogas por parte de los uniformados, pero finalmente el asunto se trató en otra instancia. Otras novedades se vinculan específicamente con la marihuana: “se penaliza con presidio a quienes sin contar con la competente autorización, siembren, cultiven, cosechen o posean especies vegetales o sintéticas del género cannabis, en circunstancias que hagan presumir el propósito de tráfico ilícito” (art. 2)⁷⁶.

También son penalizados los que abandonaren en lugares públicos o de fácil acceso plantas de las mencionadas (art. 3), lo cual en el Informe técnico de los Ministros de Defensa Nacional, Educación Pública, Justicia y Salud Pública se justificó en que la

⁷⁶ A pesar de mencionarse la posibilidad de cultivar legalmente con una autorización, no se especificó cómo obtenerla, lo cual se trataría en la siguiente ley –la 19.366- y en 2014 se autoriza por primera vez un cultivo de cannabis.

“situación se produce con frecuencia, lo que sin duda facilita su consumo especialmente por menores de edad” (Historia de la ley 18.403 s/f, 6).

Al propósito de esta tesis, continua la descriminalización del porte para uso personal con la fórmula “a menos que justifiquen o sea notorio que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o al uso personal exclusivamente”, para distinguirlo del narcotráfico (art. 5). Respecto del consumo, el lenguaje se *aggiorna* al vocabulario de la época y “se reemplazan las expresiones ‘adicto’ por ‘dependiente’ y ‘adicción’ por ‘farmacodependencia’” (Historia de la ley 18.403 s/f, 7).

A diferencia de la ley anterior, desapareció la distinción entre tipos de consumo al quitarse la medida de colaboración con la autoridad para quienes no tenían un consumo habitual. Se mantuvo el examen médico a toda persona que se le encontrase consumiendo o portando para uso personal y de considerársele dependiente se lo trataba. En el proyecto enviado por Pinochet se proponía definir con mayor precisión la medida de colaboración con la autoridad, ya que según él se aplicaba escasamente pese a su evidente contenido resocializador, pero en el trámite legislativo se argumentó que resultaba incongruente someter tal sistema a una persona que no requiere atención médica especializada ni ha cometido delito.

Como podemos observar, durante la dictadura siguió predominando el esquema cognitivo que considera al usuario de drogas como un enfermo al que no hay que penalizar, sin embargo estuvo desafiado por una idea causal disponible en la época que consideraba al consumidor parte del narcotráfico⁷⁷ y que estuvo encarnada por el General

⁷⁷ Por ejemplo, en esta idea se sustenta el fallo Colavini de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina de 1978.

César Mendoza Durán, Director de Carabineros. En el diálogo con Julio Zenteno Vargas, jurista penal, se aprecia la lógica causal de la idea:

El señor Relator: -Pero hasta habría que cambiarle, mi General, y perdóneme que entremos en el diálogo, en un poco de discutir, porque no me corresponde a mí, pero ya que usted me asiente sin decírmelo, le voy a decir lo siguiente.

Aquí estaríamos castigando el consumo, entonces,

El señor General Mendoza: Y ojalá se castigara.

El señor Relator: —cuando el consumo no se castiga.

El señor General Mendoza: -Ojalá se castigara. Lamento no haber podido intervenir

El señor Relator: -Es que eso es imposible castigarlo.

El señor General Mendoza -para que se castigue el consumo.

El señor Relator: -Eso es imposible castigarlo. Queda dentro de la libre decisión del ciudadano el consumirlo o no consumirlo.

[...]

El señor Relator: -Por eso aquí se ataca al que distribuye. Golpeando al que distribuye, desaparecerá el consumidor, porque

El señor General Mendoza: -Creo que es a la inversa.

El distribuidor no tiene razón de existir, porque sería un pésimo negocio distribuir a quien no se la compra.

El señor Relator: -No, si el distribuidor estará siempre.

El señor General Mendoza: -Sería un pésimo negocio. Si no hay consumidor, ¿qué haría el vendedor? (Historia de la ley 18.403 s/f, 92-93).

Otra voz en contra de penalizar fue la de Fernando Matthei, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile, miembro de la Junta Militar de Gobierno y responsable de la tercera comisión legislativa que afirmó: “Por ejemplo, sí aquí se trata de establecer en esta ley de que el uso o el consumo de drogas sea castigado, yo desde ya les digo que no estoy de acuerdo. Tenemos que ponernos de acuerdo, primero, sobre qué es lo que vamos a querer. Si mañana decimos: ‘Señores, castigaremos al que consume drogas’, desde ya digo: ‘Un momento, yo no firmo eso’” (Historia de la ley 18.403 s/f, 102).

Finalmente, una cuestión más a indicar con respecto a este período es el modo en que se clasificó al cannabis. En consonancia con las Convenciones de Naciones Unidas, la sustancia se reguló a través de tres decretos del Ministerio de Salud, en dos de ellos reglamentando el Código Sanitario y la ley 18.164 sobre legislación aduanera (Decretos 404 y 405), y en el tercero para reglamentar la ley 18.403 que sanciona el tráfico ilícito de drogas (Decreto 67).

Entonces en el primero, el Decreto 404, que hace referencia a los estupefacentes ubica a la sustancia en la Lista II del Ministerio de Salud, y consigna que:

La importación, exportación, tránsito, extracción, producción, fabricación, fraccionamiento, preparación, distribución, transporte, transferencia a cualquier título, expendio, posesión y tenencia de [...] cannabis, resina de cannabis, extractos y tinturas de cannabis, [...] en su caso, estarán prohibidas en el territorio nacional. Sin perjuicio de lo anterior, en casos calificados y para fines de investigación científica, el uso de estas sustancias podrá ser autorizado por el Instituto de Salud Pública de Chile, en las condiciones que determine la resolución correspondiente.

Con todo, el Instituto de Salud Pública podrá autorizar y controlar el uso de cannabis, resina de cannabis, extractos y tinturas de cannabis para la elaboración de productos farmacéuticos de uso humano (art. 5º, Decreto 404).

Además, este decreto autoriza la venta al público de productos que contengan cannabis en farmacias o laboratorios mediante receta médica retenida con control de existencia (art. 23).

Por su parte, en el Decreto 405 relativo a psicotrópicos no se hace referencia al cannabis sino a los tetrahidrocanabinos. A estas moléculas las ubica en la Lista I de sustancias prohibidas, aunque al igual que en el decreto anterior el Instituto de Salud Pública puede autorizar “el uso de todos los isómeros de los tetrahidrocanabinos para la elaboración de productos farmacéuticos de uso humano” (art. 6). Los preparados que contengan tetrahidrocanabinos (todos los isómeros) se pueden expender al público también mediante receta médica retenida con control de existencia (art. 23).

Por último, el Decreto 67 es el que reglamenta el art. 1º de la ley 18.403 por el cual se le permite al Tribunal rebajar la pena hasta en dos grados cuando se trate de sustancias que no sean “productoras de dependencia física o síquica capaces de producir graves efectos tóxicos o daños considerables a la salud pública”. Dentro de este grupo encontramos al cannabis y los productos derivados.

Apenas retomado el régimen democrático se iniciará el proceso para suplantarse esta ley por otra.

4. El retorno a la democracia y la permanencia del asunto en la agenda pública (1990-2000)

Con el regreso a la democracia el problema de las drogas entró de lleno en la agenda pública. A tan sólo seis meses del traspaso del mando del dictador Pinochet al candidato electo de la Concertación, Patricio Aylwin, en la Cámara de Diputados -en sesión secreta- se conformó el 13 de septiembre de 1990 la Comisión Especial Investigadora del Problema de la Droga en Chile. Un mes antes, se publicó el Decreto 543 que promulgó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Y el 22 de octubre de ese mismo año se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) que tuvo como objetivo asesorar al Presidente “en todas las materias relacionadas con la prevención y control del uso indebido, la producción y tráfico ilícito de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas y las demás actividades vinculadas con estos delitos como, asimismo, en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción” (art. 1º, Decreto 683), proponiendo planes y programas de acción específicos sobre estas materias.

La Comisión Especial de la Cámara de Diputados tenía que elaborar un diagnóstico del problema de las drogas en Chile, estudiar las legislaciones de otros países al respecto y sugerir políticas. En agosto de 1991 presenta a la Sala su Informe, en tres ocasiones indica que “[...] dicho problema es real y concreto, no obstante que su exacta dimensión no ha podido ser claramente cuantificada en razón de que no existían cifras estadísticas que pudieran demostrar su real alcance” y también “debido a las numerosas variables que lo componen” (Cámara de Diputados 1991, 3123-3158).

Argumentando que “el tráfico ilícito de sustancias o drogas estupefacientes y psicotrópicas y su consumo indebido constituyen una seria alteración de la convivencia

social y afectan de una u otra forma todas las actividades del país” (Historia de la ley 19.366 s/f, 5), el presidente Aylwin presentó en abril de 1992 un proyecto para sustituir la ley 18.403. Las figuras penales que se incorporaron -en consonancia con la Convención de 1988- son: el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales, el lavado de dinero; además “se instaura como práctica para combatir el comercio de drogas la técnica denominada ‘entregas vigiladas’” (Vergara 2016, 65).

El proyecto presentado por el Ejecutivo introdujo un punto que provocó una discusión álgida en el Congreso y en el cual se muestra claramente la dimensión moral del uso de drogas al estipular que: “Sin desconocer la calidad de enfermo del consumidor habitual, se ha estimado necesario sancionar el consumo de estas sustancias en lugares públicos o abiertos al público. La práctica de estas conductas se ha constituido en una verdadera propaganda o difusión de las mismas, significando [a] la vez, la tolerancia que la sociedad muestra frente a este consumo en público, una verdadera aceptación de las mismas” (Historia de la ley 19.366 s/f, 9). En consecuencia, el presidente propuso que quienes consuman o porten sustancias para su uso personal sean castigados con “[...] con prisión en su grado mínimo o multa de un vigésimo de ingreso mínimo mensual o cuatro ingresos mínimos mensuales” (ibíd.).

En el debate que dio origen a la ley 19.366 se retomó en tono fatalista la perspectiva de los setentas centrada en los jóvenes como víctimas del narcotráfico: “Es evidente que los traficantes tienen un interés especial en convertir a los jóvenes en toxicómanos para expenderles una mayor cantidad de drogas en el futuro” (Historia de la ley 19.366 s/f, 160), afirmó una diputada del Partido Renovación Nacional (RN). También como en los setentas, los jóvenes se refugian en la droga para escapar de la realidad social o como producto de una crisis de valores, tal como sostuvo un legislador de RN: “[...] los jóvenes están sufriendo las consecuencias de estas verdaderas selvas que

son nuestras ciudades; del exceso de tiempo libre de que disponen y, obviamente, de la problemática que afecta a las familias, además de la poca comunicación que se da en los hogares, muchos de los cuales están en crisis o desintegrados” (Historia de la ley 19.366 s/f, 144)⁷⁸.

Para los legisladores, esta situación era explotada por los narcotraficantes y su afán de lucro, por lo cual fueron considerados por un diputado del Partido Socialista (PS) “unas ratas sucias, que atentan en contra del destino de nuestra juventud, la que por su poca madurez, por imitación o por problemas propios que dejó como secuela la dictadura, cae más fácilmente en este vicio, que está terminando con lo mejor de nuestro país” (Historia de la ley 19.366 s/f, 152). Un militante de la DC reflexionó acerca de las “dos epidemias” que atraviesa Chile al final del siglo: “la de las drogas de preferencia en los jóvenes y la de las rupturas conyugales” (Historia de la ley 19.366 s/f, 135).

Atendiendo a esa concepción del uso de drogas, las respuestas por parte del Estado para abordarlo debían pasar por campañas de prevención centradas en recomponer los valores, según la Comisión Especial Investigadora del Problema de la Droga en Chile:

“[...] es muy importante y tal vez más efectivo a largo plazo, el hecho de propender a la educación masiva de la población, estimulando el crecimiento normal y positivo de los individuos en todas las áreas del desarrollo, educando preventivamente en el sentido de mostrar como probable el hecho de caer en la drogadicción. Todo lo anterior, mostrándole al niño, joven o adolescente como fortalecer sus vínculos familiares lo que le proporcionara mejores armas para defenderse de caer en el flagelo de la droga” (Cámara de Diputados 1991, 3162).

Otras medidas para lograr que el Chile del futuro esté “libre del flagelo de la droga” pasaba por “ser capaces, como país, de ir fortaleciendo la espiritualidad –hoy está en crisis– y la familia, entregando oportunidades a sus integrantes para alejarse de esta lacra” (Historia de la ley 19.366 s/f, 858), como sugirió un militante del Partido Unión

⁷⁸ Ya en su diagnóstico del Problema de las Drogas en Chile, la Comisión Especial sostuvo que las motivaciones para el consumo eran “[...] evidentemente el consumismo, la pérdida de valores, el quiebre del entorno familiar, exigencias laborales, cierta glorificación del área con que se rodean los narcotraficantes, la disponibilidad de drogas, etc.” (Cámara de Diputados 1991, 3153)

Demócrata Independiente (UDI). Prácticamente no hubo mención al rol del Estado más allá de la forma penal de tratar la conducta.

Y fue sobre este aspecto donde se recorrió un amplio espectro de posiciones, desde quienes abogaban por la llana penalización del consumo, pasando por aquellos que buscaban que a la propuesta presidencial de sancionar el uso en espacios públicos se le sumara la sanción al consumo privado.

Los congresistas que abogaban por una penalización con privación de la libertad argumentaban que “si queremos erradicar esta plaga, que está adquiriendo caracteres de epidemia en Chile, debemos tomar medidas muy rigurosas” (Historia de la ley 19.366 s/f, 712, diputado DC); estimaban que la libertad individual y la privacidad debían posponerse ante el bien común que es la salud pública, entonces sostenían que “bien vale la pena correr el riesgo en tanto no se altere el estado de derecho de hacer efectiva la norma para detener este flagelo que avanza día a día” (Historia de la ley 19.366 s/f, 789, legislador DC). Sin embargo, primó la idea de que la cárcel no tendría un efecto rehabilitador sino todo lo contrario, se la calificó de verdadera escuela del delito por un integrante del Partido por la Democracia (PPD): “En consecuencia, introducir el criterio de que puede haber pena de privación de libertad por el consumo de droga es completamente contradictorio con el fin social que se persigue: la recuperación de la gente sabemos que es mucha y que pertenece a todos los estratos, y, en especial a la juventud que ha caído en la adicción a la droga” (Historia de la ley 19.366 s/f, 707).

Otros legisladores consideraron que el proyecto presidencial de sanción al consumo público era insuficiente y que, siguiendo una moción introducida por el mismo Ejecutivo, había que sancionar también el consumo privado siempre que las personas se hubiesen concertado con otras para ello. El razonamiento en el que se sostenía tal

proposición era que en la privacidad se podría inducir al consumo a personas que no eran adictas o a menores, por lo cual la conducta trascendía al ámbito social: “De tal manera que si queremos enfrentar esta situación, que es dramática, tenemos que llegar hasta el extremo, aparente, de ejercer un control en lo que reviste el carácter de recinto privado, a fin de poder salvar a un sector importante de nuestra juventud”, aseveró un legislador del PPD (Historia de la ley 19.366 s/f, 714). Nuevamente aparece este elemento moral del “contagio”, y un senador de RN secundó: “[...] no es que se sancione en cuanto el recinto es privado, sino en cuanto a que en un recinto privado se comete un acto de trascendencia social, como es el concierto para la finalidad indeseable de inducir en el consumo de drogas a alguien que no es adicto” (Historia de la ley 19.366, 715)⁷⁹.

Finalmente, en torno a la concepción de la conducta de porte o consumo de drogas en público, recordemos que la ley del año ‘73 sancionaba aplicando una “medida de colaboración con la autoridad”, lo cual fue dejado de lado en la ley de la dictadura y se retomó en los ‘90s. En el debate democrático prevaleció la concepción de que es necesario sancionar esta conducta como falta, para evitar la propagación de un accionar inmoral y como medio de resocialización: “Pero lo más destacable de esta iniciativa es que se consideren sanciones al consumidor. Este es el verdadero portador de la epidemia, incluyendo expresamente al consumidor ocasional, ya que así empiezan todos los adictos” (Historia de la ley 19.366 s/f, 168, diputado RN), ello -según un diputado de la DC-, “[...] con la finalidad de mantener el juicio de reproche de la sociedad en relación con él no es un acto positivo sino negativo” (Historia de la ley 19.366 s/f, 137). Dicho en palabras de otro militante de la DC, “las penas que se establecen son simbólicas, entregan señales:

⁷⁹ Sólo a unos pocos legisladores, como al diputado Isidoro Tohá (PS), les resultó una medida que no se ajustaba a la igualdad jurídica ante la ley al apuntar que: “[...] resulta necesario mantener un criterio de igualdad entre las diferentes manifestaciones de la drogadicción. Mientras la sociedad no penalice el consumo del alcohol y el tabaco en lugares privados, resulta ilógico e inconsecuente castigar el consumo de drogas. Estamos arriesgando una falsa distinción entre conductas similares” (Historia de la ley 19.366, 779).

tienden a alertar, a ayudar o a facilitar, sobre todo, la prevención o la corrección de quienes se inician en el consumo de la droga. Los enfermos por ella, sin duda, requieren tratamiento de rehabilitación de otra magnitud” (Historia de la ley 19.366, 348).

La ley 19.366 publicada a fines de enero de 1995 tiene un título denominado “De las faltas y su procedimiento”, el cual a través de ocho artículos -del 41 al 48- abordó las sanciones para quienes porten drogas para su consumo en espacios públicos, o en recintos privados siempre que se hubiere concertado con tal propósito. Las penas a las que son sometidos son: a) Multa de media a diez unidades tributarias mensuales⁸⁰ y b) Asistencia obligatoria a programas de prevención hasta por sesenta días, en instituciones consideradas como idóneas por el Servicio de Salud de la ciudad asiento de la Corte de Apelaciones respectiva.

Con respecto al cannabis, se estableció que el cultivo destinado al uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo sería sancionado según los artículos 41 y siguientes (art. 2°). También se indica que el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) será el organismo estatal encargado de otorgar la autorización para los cultivos legales a escala (*ibíd.*). La ley 19.366 mantuvo la distinción entre el daño que producen las sustancias y la posibilidad de que el juez rebaje la pena, en tal sentido el Decreto 565 que la reglamentó -ya no dictado por el Ministerio de Salud sino por el de Justicia- ubicó, como se hizo en el '73 y en el '85, al cannabis en la lista de sustancias que no producen dependencia física o síquica. A nivel de regulación de medicamentos, seguirán vigentes las clasificaciones hechas por los Decretos 404 y 405 de la dictadura.

⁸⁰ La unidad tributaria mensual (UTM) es una unidad de cuenta usada en Chile para efectos tributarios y de multas, actualizada según la inflación. Al momento de redacción de este trabajo una UTM, según el Servicio de Impuestos Internos, cotiza en 50.372 pesos chilenos; a su vez, a la cotización del día, una UTM equivaldría a 62 dólares. Véase: http://www.sii.cl/valores_y_fechas/utm/utm2020.htm

Pocos meses después de publicada la nueva normativa, considerando “que el flagelo de las drogas es un mal que continúa avanzando en nuestro país” y en consecuencia “que sólo una preocupación metódica, sistemática y continua permitirá hacer retroceder este flagelo que ataca principalmente a niños y jóvenes en nuestro país”, los Diputados deciden reconstituir la Comisión de Drogas la cual tendría vigencia hasta el final del período legislativo (Cámara de Diputados 1995). Éste es el puntapié para la elaboración de la última ley de drogas chilena, la 20.000, que desarrollamos a continuación.

5. La ley 20.000 y el endurecimiento de la penalización del cannabis

La ley 19.366 llevaba poco más de un año y medio en vigencia cuando la Comisión Especial de Drogas de la Cámara de Diputados presentó su Informe a partir de una evaluación de la eficacia de la mencionada ley y, con base a ello, proponer las modificaciones consideradas necesarias. Uno tras otro los distintos expertos invitados por la Comisión dieron cuenta de una situación: si bien en la ley hay distinción de penas por la sustancia traficada no la hay respecto de las cantidades, lo cual provoca que se apliquen altas penas a traficantes primerizos o con poca cantidad, situación que se ve agravada porque la ley no prevé la posibilidad de penas alternativas a la prisión.

En 1998 al comenzar un nuevo período legislativo se acuerda la reconstitución de la Comisión Especial de Drogas, que retomaría el trabajo de la anterior y evaluaría los proyectos presentados al momento (Cámara de Diputados 1998). Nuevamente, al presentar su informe un año después, hay consenso entre los representantes de diversas instituciones de que la principal falencia se encuentra en la rigidez de las penas establecidas para los traficantes y que se aplican a una gran cantidad de personas que

comercian pequeñas cantidades (Cámara de Diputados 1999). De modo que identificar y penalizar el microtráfico será el principal objetivo de la reforma a la ley de drogas.

Dado que el porte de drogas para su consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo no está penalizado -aunque sí sancionado-, la dirigencia chilena consideró que con esta fórmula y teniendo en cuenta la desproporción de las penas, el perfil socioeconómico y la carencia de antecedentes penales de quienes ejercen el microtráfico, los jueces no castigaban apropiadamente. Es decir, los magistrados no aplicaban penas de hasta diez años de prisión que fueron pensadas para narcotraficantes y, en cambio, optaban por considerar las pequeñas cantidades como uso personal. Según lo expresado por el presidente Eduardo Frei Ruiztagle en el Mensaje que acompañó el proyecto de ley: “Ello ha producido un mayor daño social que el perjuicio individual que se trataba de evitar, en la medida que constituye una grave señal que puede incentivar tales conductas” (Historia de la ley 20.000 s/f, 5).

A raíz de esta interpretación, el debate por la tenencia de sustancias psicoactivas para uso personal será central. En el proyecto del Ejecutivo se optó por continuar con la despenalización y generar herramientas para que el juez razonara el destino de la tenencia. Sin embargo, la propuesta de la Comisión Especial sostenía que ya que a los magistrados se les dificultaba precisar si el porte de drogas es para consumir o traficar, la manera más eficaz de lidiar con el microtráfico y dificultar la distribución de drogas era castigar con presidio a todos los que tuviesen en su poder sustancias ilícitas: “Esta modificación es fundamental, porque hoy muchos jueces califican el microtráfico como consumo y, de esa forma, se ha expandido este flagelo en la mayoría de las poblaciones, lo que ha incrementado el alto índice de drogadicción (Historia de la ley 20.000 s/f, 705), sostuvo un diputado de la UDI. Según los senadores de la Comisión de Constitución de esa manera se pondría un freno al fenómeno del “uso de consumidores como microtraficantes por las

organizaciones delictuales, como canal de distribución amparado por la impunidad que deriva de la actual interpretación judicial” (Historia de la ley 20.000 s/f, 392).

La propuesta de la Comisión de Drogas suponía que penalizar el porte de drogas no era lo mismo que castigar el consumo, en palabras del senador Jaime Orpis (UDI): “Sólo se habla del porte de droga, y en esas circunstancias es muy difícil establecer la línea divisoria entre lo que es tráfico y consumo. Ante ello, prefiero ser categórico: que se castigue como delito. Sólo incurre en delito quien la porta. Si el consumidor es detectado con droga, se le aplica el artículo 4^o” (Historia de la ley 20.000 s/f, 340). Sin embargo, rápidamente Jorge Correa Sutil (DC) en su calidad de Ministro del Interior subrogante, hizo notar la contradicción de la fórmula: “[...] según la tesis de la Comisión Especial de Drogas, si una persona es descubierta portando droga, le convendría consumirla con el objeto de ser sancionada por una falta, y no por portarla, porque en tal caso se le sancionaría por un delito. Llegamos al absurdo de que al que porta droga le convendría, frente a la sorpresa policial, consumirla rápidamente para obtener una menor sanción” (Historia de la ley 20.000 s/f, 256).

Considerando que el uso de drogas es un fenómeno sanitario, los legisladores se opusieron a la penalización del porte para consumo personal con ideas como alejar a las personas de los servicios de salud, la saturación del sistema carcelario o la libertad individual. Justificando el daño en el que puede incurrir el poder punitivo del Estado, una diputada del PPD, indicó: “Por un lado, se impide el proceso de reeducación y resocialización de los consumidores, transformándolos en simples delincuentes y, por otro, se genera una mayor presión sobre el sistema penitenciario nacional, que en los últimos años ha visto aumentada de manera exponencial su demanda de servicio” (Historia de la ley 20.000 s/f, 336). En contra de la tentación penalizadora, un senador del PPD sostuvo el argumento de la autonomía corporal: “Prefiero apostar a la libertad

responsable de las personas y no concentrar todos los recursos en el sistema estatal para que se ocupe de vigilar qué pone en la mente o en el cuerpo cada persona” (Historia de la ley 20.000 s/f, 783).

De este modo, si bien se arribó a la penalización de los microtraficantes - entendidos como aquellos que portan “pequeñas cantidades” de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas- se eximió del presidio a los que logren justificar que tales sustancias están destinadas “a la atención de un tratamiento médico o a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo” (art. 4, ley 20.000). Además, para colaborar con la tarea del juez se incluye que: “Se entenderá que no concurre la circunstancia de uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo, cuando la calidad o pureza de la droga poseída, transportada, guardada o portada no permita racionalmente suponer que está destinada al uso o consumo descrito [...]” (art. 4, ley 20.000)⁸¹.

Al igual que la ley precedente, la 19.366, sanciona a quienes porten o consuman drogas en espacios públicos o en lugares o recintos privados, si se hubiesen concertado para tal propósito⁸². A las penas de multa de una a diez UTM y asistencia obligatoria a programas de prevención, se suma la “participación en actividades determinadas a beneficio de la comunidad, con acuerdo del infractor y a propuesta del departamento social de la municipalidad respectiva [...]”⁸³. En la misma falta incurrirá quien siembre,

⁸¹ Es destacable el presupuesto cognitivo con el que opera la dirigencia chilena: considerar que en un mercado ilícito quien porte algún psicoactivo tiene información de la calidad o pureza del bien en cuestión, y que sólo quien trafica puede tener un producto de calidad.

⁸² A pesar de que en el debate legislativo en reiteradas oportunidades se mencionó que “no hay ninguna persona procesada por consumo de drogas que haya sido descubierta en un lugar privado previa concertación, o sea, el consumo privado concertado no es eficaz en la práctica” (Historia de la ley 20.000 s/f, 510), o que “se cuentan con los dedos de una mano el ingreso de la policía, sin orden judicial, a recintos privados -especialmente moradas, casas, hogares-, para verificar si en ellos se están consumiendo sustancias ilícitas” (Historia de la ley 20.000 s/f, 472), en la redacción se mantuvo esta condición.

⁸³ Recordemos que en 1973 se estableció también como sanción una medida de colaboración con la autoridad cuando se tratare de un consumidor que no requiera tratamiento médico (art. 10, ley 17.934).

plante, cultive o coseche especies vegetales del género cannabis para uso personal (art. 8, ley 20.000).

Nuevamente, primó la idea de que la ausencia de pena es lo que permite que quienes acuden a un tratamiento de rehabilitación no teman ser denunciados ante las autoridades, pero el consumo en público no deja de ser visto como propagador de una actividad inmoral: “es imposible sancionar el consumo privado, porque significaría convertir la potencialidad del tratamiento en la complicidad de un delito, pero tampoco es admisible una norma permisiva. Si bien el consumo puede ser tolerado a nivel privado, el consumo a nivel público tiene que ser sancionado con mucha fuerza” (Historia de la ley 20.000 s/f, 511, senador DC).

Es interesante destacar que si bien la conducta ha permanecido despenalizada desde 1973 no deja del todo conforme a la dirigencia. Una parte considera que: “[...] si se estima que el consumo de drogas afecta la salud pública y ese es el motivo por el cual se castiga la plantación y elaboración de sustancias, así como el tráfico, es inconsecuente que no se castigue a quien mantiene todas esas redes, cual es el consumidor. Hay dos valores en juego: la libertad de los adultos y la necesidad de proteger a los jóvenes frente a la adicción” (Historia de la ley 20.000 s/f, 424, senador RN); o dicho en las palabras de otro senador de RN, “[...] mientras el Estado mantenga una posición tan ambigua como la que muestra en la actualidad, nos costará mucho reducir el consumo de drogas” (Historia de la ley 20.000 s/f, 475). Mientras que otra parte de la dirigencia entiende que en esa norma la arbitrariedad pasa “porque si una persona consume al interior de su casa, porque tiene recursos y un espacio grande para hacerlo, no tiene ninguna sanción, siempre y cuando no se haya reunido con el objeto de consumir; pero a la gente modesta que, a lo mejor, no tiene dónde hacerlo y debe ir a la plaza, se le aplica una sanción” (Historia de la ley 20.000 s/f, 169).

Para los años dos mil cuando se da este debate, la sociedad chilena ha ampliado su uso de drogas y ha entrado al mercado la pasta base de cocaína. No obstante, el esquema cognitivo de la dirigencia chilena respecto del problema, los usuarios y el rol que le compete al Estado es muy similar al que delineamos en los debates pasados en términos de los traficantes corrompiendo a la juventud, así lo expresó un diputado de la DC: “[...] no es el consumo el verdadero y más grande problema, puesto que los delitos no están asociados a él, sino al tráfico, a las personas que promueven el consumo mediante el obsequio de drogas a jóvenes y niños, y una vez que los dominan y pasan a pertenecer a su círculo, les exigen que consigan nuevos consumidores para mantener y hacer crecer su oferta y su negocio. ¡Eso es lo que se debe combatir!” (Historia de la ley 20.000 s/f, 349).

A su vez los jóvenes usan drogas por una crisis de valores o evasión de la realidad que el Estado tiene que subsanar, como apuntó un legislador independiente: “[...] un combate eficaz contra la droga no puede eludir la pregunta de por qué en nuestro mundo contemporáneo crece la angustia frente a la realidad cotidiana hasta el punto de impulsar a cantidades cada vez mayores de personas a ingresar en el circuito infernal de la droga. ¿Qué pasa en nuestro mundo contemporáneo que el consumo de drogas se hace tan atractivo para nuestra gente, en especial, para los jóvenes?” (Historia de la ley 20.000 s/f, 191).

En consecuencia, la solución que se propone:

[...] la mejor manera de derrotar a un traficante y evitar el consumo de drogas es a través de una adecuada formación de los jóvenes que les permita decir que no, en forma libre y espontánea, cada vez que se les ofrezca droga. Ésa es la gran batalla que, eventualmente, conducirá a disminuir en forma considerable el tráfico y consumo de drogas. Sin duda, la mejor manera de evitar que se trafique y que se consuma droga es teniendo la capacidad de formar con claridad a los jóvenes, haciéndoles presente que la droga les hace mal porque destruye sus vidas, que les hace mal a sus familias y que termina por crearles una enorme frustración personal y espiritual (Historia de la ley 20.000 s/f, 166, diputado de RN).

De los 39 legisladores que conformaron la Comisión Mixta que cerró el debate y redacción de la ley 20.000, sólo uno votó en contra: el senador del PPD Néstor Ávila. Durante el debate tuvo una postura muy crítica, señaló que ningún país había registrado avances respecto del flagelo aplicando legislación represiva y que la ley que se discutía sería un eslabón más de la cadena de fracasos, camino al que Chile era arrastrado por los sectores más conservadores de la sociedad (Historia de la ley 20.000). Pero el Senador fue más allá y en el mismo momento en que se daba este debate presentó un proyecto para despenalizar el autocultivo.

La propuesta que entró al recinto el 1ro de julio de 2003 se sostuvo en dos argumentos: “Legalizar el cultivo para su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo permitirá a los usuarios abastecerse sin tener que depender de las redes de tráfico. También posibilita disponer de un producto sin adulterar, de mayor calidad y con menores riesgos para la salud” (Boletín 3269-07). Es decir, Ávila consideraba que si lo que se busca es proteger la salud y seguridad de la ciudadanía, ésta era una forma más eficiente que la prohibición, “un experimento social fracasado [que] perdura sólo por una inercia alimentada de prejuicios y medias verdades” (ibídem).

La discusión sobre el proyecto, que tuvo lugar año y medio después, ingresó al pleno con el rechazo unánime por parte de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento⁸⁴. Allí nuevamente se evidenció el esquema normativo de la dirigencia chilena: el consumo, según un senador socialista, “tiene que ver con aspectos

⁸⁴ Al debate en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento asistió, entre otros, el Jefe del Área de Salud del CONACE, el doctor Mariano Montenegro. Este psiquiatra fue identificado por los diversos entrevistados como un actor clave en la política de drogas de Chile y como acérrimo opositor del cannabis, y en el momento en el que se produjo el cambio parcial se desempeñaba como Director Nacional del SENDA (ex CONACE). En el marco del debate del proyecto de despenalización del autocultivo y luego de enumerar una serie de consecuencias negativas que tendría el uso de marihuana, sostuvo ante la Comisión que: “los efectos nocivos para la salud de la Cannabis están documentados y que no es trascendente el hecho de que ‘nadie haya muerto por su consumo’. El Estado no debe esperar a que haya muertos cuando se está ante una sustancia tan dañina como la descrita” (Cámara de Senadores 2004).

más generales, culturales, de nuestra sociedad: falta de sentido de la vida, ausencia de comunidades más activas, crisis de la familia, exclusión social; es decir, un conjunto de causas muy profundas que llevan a las personas -jóvenes y no tan jóvenes- al consumo de drogas” (Cámara de Senadores 2005b). Se defendió la despenalización de la conducta “porque se estima que quien las consume requiere políticas que le permitan rehabilitarse y salir de su adicción por el daño físico que provocan. En definitiva, las penas de cárcel no pueden aplicarse a los que incurren en conductas que dañan su propia salud” (ibídem). Respecto de las responsabilidades del Estado, correspondía reforzar la prevención.

A diferencia de los debates anteriores donde se abordó el problema de las drogas en general, acá podemos observar específicamente lo que atañe al objeto de esta tesis: el esquema cognitivo de la dirigencia chilena respecto del uso personal de cannabis. En tal sentido, queremos destacar dos cuestiones: una, los vínculos lógico-causales respecto de la sustancia que se expusieron. Con excepción de Ávila, todos los legisladores indicaron que estaba científicamente comprobado que el consumo de marihuana era el paso previo para el uso de drogas duras⁸⁵. Casi todos mencionaron los distintos daños que produce, llegando un senador de la DC al extremo de afirmar que “va asesinando paulatinamente las neuronas de quienes la consumen. Reitero: va asesinando, matando, las neuronas” (Cámara de Senadores 2005b).

El otro punto a resaltar -que no es privativo de la dirigencia chilena- es la desconfianza en la ciudadanía: “Tampoco se puede descartar que quienes planten

⁸⁵ Se apeló mucho a datos científicos y a los informes elaborados por el CONACE como modo de oponer la afirmación del senador Ávila de que era el prejuicio lo que sustentaba la visión chilena del asunto, un correligionario de su partido sostuvo: “Considero, no por razones de índole cultural ni por prejuicios, sino por causas sustentadas en investigaciones científicas, que la marihuana causa daño en quienes se habitúan a su consumo” (Cámara de Senadores 2005a).

cannabis en sus casas puedan empezar a abastecer a su entorno inmediato, abriendo una puerta a la comercialización y al microtráfico” (Cámara de Senadores, 2005b).

Si bien varios senadores pusieron de relieve la importancia y necesidad del debate sobre este asunto, y le reconocieron a Ávila el mérito de provocarlo, el proyecto fue rechazado por los votos negativos de todos los legisladores excepto el del proponente⁸⁶. Dos meses después del rechazo de su moción, el Senador Néstor Ávila presentó un proyecto que tenía como objetivo autorizar el autocultivo de cannabis para fines terapéuticos, para lo cual era suficiente un certificado emitido por el médico tratante del que debía dejarse copia y constancia en la unidad policial más cercana (Boletín 3812-07). A diferencia de la propuesta anterior, ésta sólo fue remitida a la Comisión de Salud y allí fue archivada años más tarde.

La ley 20.000 fue sancionada en 2005 y se reglamentó tres años más tarde mediante el decreto 867 del Ministerio del Interior y por primera vez desde 1973 la planta de cannabis fue catalogada dentro de la lista de sustancias “productoras de dependencia física o síquica, capaces de provocar graves efectos tóxicos o daños considerables a la salud” y por ello quien es juzgado como traficante de marihuana no puede acceder a una rebaja de la pena. Transcurría la primera gestión de Michelle Bachelet y fue una de sus promesas de campaña para su segundo mandato revisar “el Reglamento que considera a la marihuana en la lista 1) entre las drogas más peligrosas” (Nueva Mayoría 2013).

Sin embargo, al igual que en las dos leyes precedentes, se contempla en el artículo 9 la posibilidad de solicitar una la autorización por parte del Servicio Agrícola Ganadero

⁸⁶ El legislador estimaba de antemano que la iniciativa no avanzaría y ante la prensa declaró “muchos sectores admiten que la iniciativa es buena, pero que no están dispuestos a dar la cara para apoyarla. Existe una maraña de prejuicios que impide abrir paso a iniciativas de esa índole” (Agencia Orbe, 2003).

para un cultivo lícito. Será esta medida la que habilitó a la sociedad civil a realizar la primera plantación de cannabis legal a gran escala en América Latina, este desarrollo junto a las propuestas legislativas y la decisión del Ejecutivo se identifican analíticamente como tres vías por las que intentó avanzar el cannabis y serán abordadas en el siguiente apartado.

6. Proceso político y respuesta parcial: el reconocimiento terapéutico del cannabis

En 2011 se aprueba una reestructuración del Ministerio del Interior -que pasa a denominarse del Interior y Seguridad Pública- y el CONACE como dependencia del mismo también es actualizado: se convierte en Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), “servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública” y sujeto al Sistema de Alta Dirección Pública (art. 18, ley 20.502). Es decir, esta conversión implicó que se le otorgara más capacidad para el desarrollo de sus actividades y que -a diferencia del organismo que lo precedió- ya no ejerciera funciones relacionadas con el control de la oferta.

No obstante, tanto actores de la sociedad civil como legisladores, no acuerdan con que esta dependencia esté en la órbita del mencionado ministerio. Así lo declararon los senadores Ricardo Lagos Weber (Partido Por la Democracia), Juan Pablo Letelier (Partido Socialista) y Fulvio Rossi (Partido Socialista) en su proyecto de ley: “deberíamos considerar un cambio de enfoque y establecer que las políticas públicas en materia de drogas sean dirigidas por el Ministerio de Salud, por esa razón es que también el Estado

debiera contemplar que el Senda, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, dependa administrativamente de la Cartera de Salud y no del Ministerio de Interior y Seguridad Pública [...]” (Boletín 8510-07, 2012)⁸⁷. En esta iniciativa también propusieron la exención de la responsabilidad penal del autocultivo y el porte o transporte de cannabis para consumo personal (ibídem). Si bien otros senadores -como los demócratacristianos Jorge Pizarro y Guido Girardi- alentaron el debate⁸⁸, la propuesta fue archivada.

Como apunta Eduardo Vergara, los proyectos de Ávila o de Lagos Weber, Letelier y Rossi, si bien “no prosperaron en el debate ni en su aprobación pero sí fueron llenando un vacío importante en la contingencia nacional para servir de base para debates posteriores” (2016, 95).

Durante el 2013 se desarrollaron una serie de sucesos que pusieron el asunto de la regulación de la marihuana en el debate público, preparando el terreno para que entrase al año siguiente en la agenda parlamentaria. Ese año se dieron tres detenciones vinculadas a la sustancia que adquirieron atención mediática⁸⁹. Asimismo, en mayo se presentó el

⁸⁷ En entrevistas diputados de diferentes partidos reconocen que “claramente el tema del SENDA depende del Ministerio del Interior pero a lo mejor debería depender de Salud [...]” (Entrevista realizada el 09/12/2019) y que “lo que hemos planteado muchas veces, por ejemplo, a propósito del SENDA -que es el organismo que está a cargo de poder estudiar este tipo de cosas-, es un organismo que está a cargo del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Salud, ahí queda de manifiesto cuál es el enfoque que ha existido desde la perspectiva del estado frente al tema” (Entrevista realizada el 09/12/2019).

⁸⁸ Según el portal de la Cámara de Senadores, Pizarro declaró que esperaba que “en el Senado y en el Congreso exista mucha participación ciudadana, la opinión de expertos y se recoja la experiencia internacional, para terminar con una decisión del Poder Legislativo que permita encarar el tema de mejor manera, respecto de una droga que no produce el daño de las drogas duras y que si es consumida con responsabilidad personal no debiese tener mayor problema” (Senado, 8 de agosto de 2012). Para ese año, la población de Chile ya se posicionaba como la principal consumidora de marihuana de América Latina.

⁸⁹ En diciembre de 2012 fue imputado por cultivar 120 plantas el médico psiquiatra Milton Flores y director de la comunidad espiritual Instituto Triagrama que promueve con tal fin el uso del cannabis y otras plantas enteógenas (Triagrama, s.f.). En un primer momento recibe una condena de 41 días de presidio remitido, sin embargo, la Corte Suprema anula el proceso y -negándose a las alternativas propuestas por el Ministerio Público- recibe una nueva sentencia de 541 días y una multa de 10 UTM (Valenzuela 2013); este caso llegará incluso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También en 2013 ocurre, por una parte, el allanamiento por Carabineros de la vivienda del actor Ariel Mateluna -protagonista de la multipremiada película “Machuca”- donde se encontraron una veintena de plantas, y por otra parte en mayo, días previos a la Marcha Mundial de la Marihuana, se llevó a cabo un operativo en la productora Evolución de Manuel

Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas de la OEA, momento en que la Secretaría General estaba a cargo del ex Ministro del Interior (2000-2005) y actual senador chileno José Miguel Insulza (2018-2026)⁹⁰. En este contexto el asunto del cannabis se convirtió en una pregunta obligada a las candidatas de la campaña presidencial de 2013⁹¹.

De esta manera, el marco institucional se volvió más fértil para poner la primera semilla de cannabis legal en América Latina⁹².

6. 1 La vía de la sociedad civil

En este apartado exponemos brevemente una experiencia que tiene origen en la sociedad civil y que condujo al primer cultivo a gran escala de cannabis en la región, lo destacamos

Lagos -hermano del conductor de televisión, Sergio Lagos y de Álvaro López, vocalista del grupo musical Los Bunkers, que también estaba en el momento- y se encontraron aproximadamente 630 gramos de marihuana, por lo cual fue arrestado y, juicio abreviado mediante, recibió la misma condena que su proveedor de cannabis: tres años y un día de presidio, con beneficio de libertad vigilada, evitando los siete años solicitados por la fiscalía. Con el apoyo de 52 reconocidas figuras, los hermanos Lagos lanzaron la campaña #Soloporpreguntar donde a través de un video subido a YouTube el 7 de junio de 2013 se interpela a la ley 20.000; al día de hoy cuenta con 861,456 vistas. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kbHh6kN47ac>

⁹⁰ En el informe que aborda de manera integral el problema de las drogas en la región se indica, por ejemplo, que “El cultivo para uso personal podría prevenir los peligros de la expansión del consumo asociada con la venta comercial al detalle y permitir a las personas producir para su propio uso y quizás para regalarlo o compartirlo en un pequeño colectivo. Aun en el contexto de la prohibición, el cultivo para el uso personal puede tener un tratamiento diferente [...]” (OEA 2013, 91).

⁹¹ Michelle Bachelet de la Nueva Mayoría y la candidata de la Alianza (coalición de derecha), Evelyn Matthei, pasaron a la segunda vuelta tras la elección disputada en noviembre de 2013. Mientras que la hija del ex comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile, que como dijimos estuvo en contra de la penalización de los usuarios de drogas cuando se discutió la ley durante la dictadura de Pinochet, se mostró partidaria de discutir sobre la regulación legal de la marihuana, señaló que era necesario distinguir el porte de la droga y el consumo propio, y cuestionó que la marihuana sea considerada una droga dura (El Mostrador 2013), su contrincante Michelle Bachelet se limitó a afirmar que estaba dispuesta “a revisar la eficacia de nuestra política de drogas, es decir, si lo que estamos haciendo es lo correcto” y “en ese contexto es posible reevaluar si seguiremos calificando o no a la marihuana como una droga dura” (Fernández 2013).

⁹² Si bien la legalización en Uruguay ocurrió a fines de 2013, la plantación a gran escala llevada adelante por dos empresas a las que el Estado les compra la sustancia para distribuir en las farmacias se realizó en 2016, y -luego de una serie de inconvenientes- el producto llegó a los locales en julio de 2017 (Hudak, Ramsey y Walsh 2018). Por tanto, plantación de cannabis a gran escala emprendida en octubre de 2014 en el Municipio de La Florida y su cosecha en abril del siguiente año, fueron las primeras del continente (El Mercurio 2015).

porque ocurrió en el mismo momento en que se presentan los proyectos legislativos y por su impacto en tal proceso, así como en la opinión pública. En tal sentido la responsable del proyecto afirma que uno de los objetivos fue justamente influir en la percepción que la ciudadanía tenía acerca de la planta: “[...] tener la intención de hacer un primer cultivo, tenía por una parte la misión de desplazar las barreras simbólicas -o sea, el inconsciente colectivo de un país ya no es el mismo una vez que se hace un primer cultivo legal, algo pasa, se reconfigura el escenario- [...]” (Entrevista realizada el 29/11/2019).

En 2014 la reconocida actriz chilena Ana María Gazmuri conforma la Fundación Daya, una organización sin fines de lucro, que promueve el uso terapéutico del cannabis. El 23 de mayo de ese año con el respaldo del alcalde de la comuna de La Florida, Rodolfo Carter, así como el apoyo de la Fundación Arturo López Pérez (institución especializada en el tratamiento del cáncer), la Farmacopea Chilena y la Universidad de Valparaíso, solicitó al SAG autorización para sembrar cannabis y llevar adelante un estudio denominado “Uso compasivo de aceite de cannabis como terapia complementaria para el manejo del dolor en usuarios de establecimientos de salud y de Fundación Daya en la comuna de La Florida”, la cual se otorgó el 8 de septiembre (Labiano 2020b, 162)⁹³.

El alcalde Carter por ese entonces llevaba 15 años en las filas de la Unión Demócrata Independiente (UDI) partido de derecha conservadora, espacio en el que estaba el senador Jaime Orpis, quien desde hace años era un ferviente militante en contra de las drogas. Carter argumentó esta solicitud sosteniendo que: “La mayoría del pueblo chileno es cristiano y el primer mandato de un cristiano es compadecerse con el dolor y aquí hay dolor. No estamos promoviendo la legalización de ninguna droga como dice el

⁹³ La Florida es una comuna ubicada en el sector suroriente de la ciudad de Santiago, capital de Chile. ([https://es.wikipedia.org/wiki/La_Florida_\(Chile\)](https://es.wikipedia.org/wiki/La_Florida_(Chile))). Rodolfo Carter fue concejal en ese distrito durante casi 12 años y desde 2012 es el alcalde (https://es.wikipedia.org/wiki/Rodolfo_Carter). A través de la Resolución Exenta N°: 2490/2014, el SAG autorizó a la Fundación Daya la siembra, plantación, cultivo y cosecha de especie cannabis Sativa.

senador Orpis. Si ellos quieren seguir en el pasado sometiendo al pueblo chileno a la mano de las farmacéuticas que hacen negocio con el dolor, eso es problema de ellos” (El Mostrador, 23 de mayo de 2014). Apenas 6 días después el alcalde renunció a pertenecer a tal partido⁹⁴.

Cuando el alcalde ofrece el territorio que representa para llevar adelante el proyecto, en la Fundación Daya se consideró como una oportunidad doblemente estratégica:

“nos pareció una alianza interesante, sobre todo nos pareció una posibilidad de meter una cuña política interesante y tensionar la discusión al aliarnos con un alcalde de derecha, que ideológicamente se supone que está en el lado de los que están en contra de esto, por lo menos en el principio de la discusión -esto ha ido mutando, se ha ido transformando-. Entonces nos parecía que era poner una cuña importante que de alguna manera tensionaba la postura política de otros sectores que naturalmente uno pensaría que están más allanados, más abiertos a esto. [...] Y por otro lado nos permitía operativamente llevar a cabo el proyecto que queríamos desarrollar” (Entrevista realizada el 29/11/2019).

A su vez, para otorgar la autorización el SAG solicitó informes a diversos organismos públicos que se pronunciaron a favor, como la Intendencia de la Región Metropolitana que consideró como “positivo el desarrollo del mencionado proyecto, y por tanto la concesión de la autorización por parte del Servicio Agrícola y Ganadero a la siembra y cultivo de la especie cannabis” al tiempo que demandaba la coordinación en materia de seguridad pública “a fin de otorgar el debido resguardo a las personas y bienes involucrados en la plantación y producción lícita de la especie cannabis” (Oficio N° 4246, 3 de septiembre de 2014). El Instituto de Salud Pública comunicó que le parecía importante el estudio ya que “permitirá contar con evidencia nacional para el uso terapéutico de la cannabis” y que a futuro “pueda formar parte del arsenal terapéutico que

⁹⁴ Un año después, cuando efectivizó su renuncia ante el Servicio Electoral, los medios daban cuenta de las diferencias entre Carter y su agrupación: “Carter había amenazado con renunciar molesto por la falta de renovación en las ideas del partido, como por ejemplo su adhesión a la dictadura de Augusto Pinochet. La directiva de entonces planeó una nueva declaración de principios que finalmente no se concretó. Paralelamente algunas iniciativas de Carter han estado alejadas de lo que tradicionalmente impulsa la UDI en temas valóricos. El alcalde instaló un predio para autocultivo de marihuana medicinal e impulsó una campaña de educación sexual que incluía el uso de preservativos” (El Mostrador, 6 de noviembre de 2015).

el país requiere [...]” (Ordinario N° 1200, 21 de julio de 2014). Incluso el SENDA estimó que “tal investigación puede entregar importantes conclusiones que aporten al conocimiento médico y científico respecto del uso terapéutico del cannabis y sus derivados [...]” (Ordinario N° 1353, 22 de julio de 2014).

6.2 La vía legislativa

El intenso proceso legislativo que se dio en torno al posible reconocimiento legal del autocultivo y la remoción de sanciones para el porte personal de cannabis inició en enero de 2014 cuando se publicó el informe elaborado por el Comité de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados sobre la ley 20.000, allí se indicó que si bien la tenencia de pequeñas cantidades para el uso personal es una conducta lícita, “no obstante, esa finalidad no se estaría cumpliendo, porque de todas formas el consumidor requiere tener acceso a la sustancia, comprarla, cultivarla, proveérsela de algún modo” (Evaluación de la ley 20.000, 35). También el documento incorporó la postura de la Defensoría Penal Pública que sostuvo que “hoy en día, la mayoría de las veces la conducta de consumir puede llegar a ser un delito, debido a este nudo legal existente entre la licitud del consumo privado y próximo en el tiempo, y el problema del cultivo” (Evaluación de la ley 20.000, 38).

En marzo se hizo público que la saliente directora del SENDA, Francisca Florenzano, había elaborado un decreto para cambiar la clasificación de la marihuana como sustancia productora de graves efectos a la salud. También en ese mes, los medios de comunicación reportaron los datos del estudio de la consultora “Plaza Pública Cadem” según los cuales un 65% de los chilenos entrevistados consideraban que la marihuana es una droga blanda, incluso un 54% de las personas que nunca la habían probado eran de

esta opinión (Plaza Pública Cadem 2014, 8-9); además un 78% de los encuestados estaba de acuerdo con que “Se autorice la venta de marihuana con receta médica para uso medicinal” (ibíd., 10).

Otros acontecimientos prepararon el terreno: el psiquiatra Milton Flores que se encontraba detenido por el cultivo en su organización Triagrama, presentó el 27 de enero de 2014 una denuncia contra el Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e inició una huelga de hambre, medida que fue respaldada por diputados y senadores de distintos partidos (El Mostrador, 4 de junio de 2014). Recordemos que en mayo la Fundación Daya y el Alcalde de La Florida hacen su pedido de autorización para el cultivo a gran escala. En junio, en la masiva marcha por la marihuana estuvieron presentes el senador socialista Fulvio Rossi y el ex candidato presidencial y líder del Partido Progresista (PRO), Marco Enríquez-Ominami (EFE, 2 de junio de 2014). También a inicios de ese mes, el Poder Ejecutivo constituyó una mesa de trabajo con expertos del mundo social, académico y médico con dos grandes objetivos: definir umbrales de posesión que permitan diferenciar al consumo de cannabis del microtráfico de drogas y considerar la viabilidad del uso terapéutico de la marihuana, así como también del autocultivo (Álvarez 2014). A mediados de julio en conferencia de prensa el Director del Instituto de Salud Pública, Dr. Ricardo Fábrega, dio a conocer que se autorizó por primera vez el ingreso de Sativex, un fármaco derivado del cannabis, para Cecilia Hyder quien padece lupus y cáncer de mama, en el anuncio estuvieron además de los mencionados la Presidenta de la Fundación Daya, Ana María Gazmuri, el representante de la ONG Movimental, Claudio Venegas, el Director del Servicio Salud Metropolitano Norte, Álvaro Lefio y el representante de la empresa Sierra Pharma, Felipe Ara; en el comunicado oficial se indicó: “Si bien en otras oportunidades el ISP ha entregado la autorización de la importación, instancias ajenas no han permitido que esto

se materialice, por esto la relevancia que hoy este hecho se concrete” (Instituto de Salud Pública de Chile 2014).

Finalmente, el 23 de julio se presentó en el Senado el proyecto “que modifica la ley N° 20.000 con el objeto de despenalizar el auto cultivo, cosecha, porte o consumo, regulados a escala individual, de plantas vegetales del género cannabis, cuando esas conductas se funden en razones de índole personal, terapéutica o espiritual” (Boletín 9470-07), de autoría de los senadores socialistas Isabel Allende, Alfonso De Urresti, Juan Pablo Letelier, Carlos Montes y Fulvio Rossi (Independiente); el proyecto ingresó y pasó a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y allí quedó hasta ser archivado cuatro años después.

Ese mismo día ingresaron, pero en la cámara de Diputados, el proyecto de Resolución N° 123 y un proyecto de ley (Boletín 9471-11). En el primero, que fue tratado y aprobado en la sesión del 1 de octubre, los legisladores acordaron “solicitar a la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria, la modificación de los decretos 404 y 405, del Ministerio de Salud, y del decreto 867, del Ministerio del Interior, a fin de facilitar el acceso a tratamientos y medicamentos derivados de la especie vegetal cannabis sativa” (Cámara de diputados 2014c, 60). Por su parte, los diputados de Amplitud Karla Rubilar, Pedro Browne, Joaquín Godoy y Matías Walker por la Democracia Cristiana patrocinaron el proyecto que “Modifica la ley N° 20.000, sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, con el objeto de legalizar el autocultivo de cannabis para el consumo privado” (Cámara de diputados 2014a, Boletín 9471-11).

Éste último se refundirá con el proyecto que “Modifica el Código Sanitario y la ley N° 20.000, que Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias

Sicotrópicas, con el objeto de despenalizar el expendio y el autocultivo de cannabis con fines medicinales” (Cámara de diputados 2014b, Boletín 9496-11), presentado el 11 de agosto por diputados de varios partidos⁹⁵. Luego de ser aprobado en la Comisión de Salud, en 2015 pasó a la Sala; entre sus medidas más destacadas se encontraba el permiso para que los mayores de edad cultivaran “seis plantas individualmente consideradas o de un total de un metro cuadrado en interior con luz artificial, además de la tenencia de un máximo de quinientos gramos de sumidades floridas cosechadas secas sin aditivos, en un mismo y único domicilio”. Otra novedad era que definía como porte para consumo personal los 10 gramos de cannabis. Con 68 votos a favor, 39 en contra y 5 abstenciones el proyecto de ley fue aprobado el 7 de julio de 2015, sin embargo, regresó a la Comisión de Salud ya que fue objeto de indicaciones (Cámara de Diputados 2015b, 72-73).

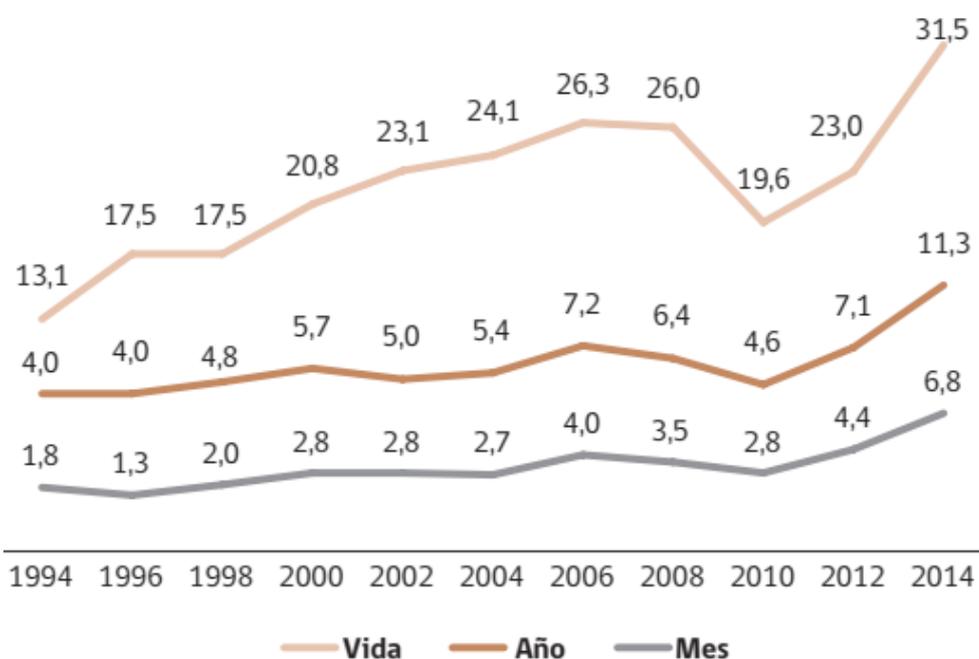
El proceso comenzó su decadencia cuando en octubre se dieron a conocer las indicaciones del Poder Ejecutivo, a través de las cuales apuntó que el porte para consumo personal y próximo en el tiempo se supondrá “cuando se posea, transporte, guarde o porte cantidades iguales o inferiores a *dos* gramos de cualquier especie, subespecie o variedades vegetales del género cannabis”, y tal circunstancia se entenderá también “cuando el número de especies de cannabis plantadas, sembradas, cultivadas o cosechadas, no exceda de *una* planta” (cursivas propias; Oficio 997-363, 2015).

Estos proyectos tendientes a autorizar el autocultivo y el porte para consumo personal en la vía pública fueron concebibles porque el esquema cognitivo de la clase dirigente chilena respecto del uso de cannabis, de las personas que deciden consumir, así como el rol que ante esta conducta compete al Estado se quebró y otras ideas entraron a

⁹⁵ Alberto Robles (Partido Radical Social Demócrata); Claudio Arriagada (Partido Demócrata Cristiano); Karol Cariola (Partido Comunista de Chile); Juan Luis Castro (Partido Socialista de Chile); Daniel Farcas (Partido Por la Democracia); Marcela Hernando (Partido Radical Social Demócrata); Vlado Mirosevic (Partido Liberal de Chile); Manuel Monsalve (Partido Socialista de Chile); Marco Antonio Núñez (Partido por la Democracia); Víctor Torres (Partido Demócrata Cristiano).

competir, aunque sin lograr la preponderancia. Si bien este quiebre puede deberse a muchos factores, quisiéramos destacar uno: en los diez años de vigencia de la ley 20.000 hubo un importante incremento del consumo de marihuana, lo cual también implicó un mayor grado de aceptación social de la práctica. Esta trayectoria al alza se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Evolución de la prevalencia (%) de consumo de marihuana. Chile 1994-2014



Fuente: SENDA (2015): Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile 2014, 17

Podemos observar que para el año 2014 uno de cada tres chilenos había consumido al menos una vez en su vida marihuana. De modo que una parte de la dirigencia entendía que

Hoy forma parte del escenario habitual de la vida de cientos de miles de chilenos que usan la marihuana como un elemento recreativo, religioso, terapéutico y de relajación. [...]. Esos miles de chilenos que usan la marihuana día a día como vehículo de distracción, también son seres humanos funcionales que trabajan, mantienen una familia, crían hijos y asumen las demás responsabilidades de toda persona mayor de edad, en tanto no caigan en una relación de adicción y dependencia (Cámara de diputados 2015a, 47, diputado Independiente).

El concepto de libertad individual concentró muchas de las exposiciones del debate, en tal sentido afirmó un legislador Independiente (ex RN): “Debemos entender que, así como los chilenos deciden a quién eligen como Presidente de la República, también son capaces de tomar la decisión personal respecto de si quieren o no consumir marihuana” (Cámara de diputados 2015b, 53). Y conectado con tal concepto, el derecho a la libre determinación del plan de vida: “La despenalización de la cannabis es un gran paso en pro del empoderamiento de los ciudadanos y del refuerzo de la facultad que tienen para organizar su vida de la manera que mejor les acomode” (Cámara de diputados 2015b, 46), tal como alegó la diputada comunista Camila Vallejo.

También en una parte de la dirigencia se resignificó la manera histórica de entender el problema, recordemos que los legisladores chilenos han entendido que los traficantes corrompen a los jóvenes con droga, esta idea no pierde vigencia, pero se entiende que al no permitir el autoabastecimiento de cannabis se los empuja a tal situación:

¿O acaso vamos a negar que los jóvenes que consumen marihuana y no la pueden cultivar, recurren a los microtraficantes para comprarla; que se ven obligados a acceder al mercado negro donde no solo compran marihuana de mala calidad, sino que se les abre la puerta a otro tipo de drogas duras, como la cocaína y la pasta base? Todos sabemos que eso sucede. Si alguien no lo sabe, quiere decir que a algunos diputados y diputadas les está faltando calle (Cámara de diputados 2015b, 46).

En relación a la conducta de porte que si bien no está penalizada pero sí es sancionada, en la discusión de la Comisión de Salud se afirmó que: “[...] la distinción entre penalizar el uso o consumo de drogas con la posesión o tenencia de drogas para uso personal, es meramente académica, pues es imposible usar drogas sin poseerlas” (Informe Comisión de salud 2015, 30). Y en esa dirección apuntaron las palabras de un diputado demócrata cristiano: “Hoy día en Chile no está penalizado el consumo, a pesar de que la ley al ser ambigua termina penalizando, persiguiendo igual a los consumidores por concepto de porte o tenencia” (Entrevista realizada el 09/12/2019). Además, esta misma

situación fue sostenida con datos en uno de los proyectos discutidos: “En nuestro país, del total de procedimientos realizados el año 2012, y en estadísticas elaboradas por la Subsecretaría de Prevención del Delito, 85.023 detenciones fueron por infracción a la Ley de Drogas, alcanzando el porte y consumo un total de 77.6% de los procedimientos” (Boletín N° 9471-11).

Sin embargo, el debate parlamentario mostró dos cuestiones: por un lado, la persistencia del esquema cognitivo normativo, y por otro, el cariz moral del asunto, en tanto los opositores esgrimieron que apoyaban el uso del cannabis terapéutico, pero no recreativo, así las palabras del diputado Jorge Ulloa (UDI): “Sí es aceptable que la cannabis se use como medicamento. Pero aquí no hay que ser muy inteligente para darse cuenta de que permitir su cultivo personal y colectivo, claramente va a significar que un porcentaje muy pequeño se destine a fines medicinales, y uno muy alto, a fines no medicinales. Por lo tanto, como está planteado en los considerandos me parece un riesgo” (Cámara de diputados 2014c, 62).

Incluso se asocia el modo de consumir la sustancia con el tipo de uso: “Si la idea que este autocultivo finalmente va a ser destinado para medicina sea efectivamente destinado para medicina y no para consumirlo vía combustión” (Entrevista realizada el 09/12/2019).

Podemos observar que en esa parte de la dirigencia sigue operando el esquema cognitivo en torno al rol corruptor de menores de los narcotraficantes:

Lo que sí acepto es la utilización de la cannabis con fines medicinales. [...]. Por lo tanto, aprobaré esta iniciativa si el tema es aclarado y se puede votar por separado la utilización de marihuana con fines medicinales. Pero como me confirman que no se puede, pues se votará todo en un solo paquete, mi voto será en contra, porque no estoy dispuesto a que después me apunten con el dedo y digan que permití la existencia de traficantes en el país, que se dedican a corromper y vender drogas a nuestros niños (Cámara de diputados 2015b, 38, diputado de RN).

Entonces, se dejó ver que sobre la sustancia, quién la usa y el fin de su consumo hay una concepción moral, es decir, hay un uso “bueno” y uno “malo”, como un expuso un representante de RN: “Reitero, lamentablemente el proyecto de ley ha ido más allá de lo que se pensó en un principio. Por eso, hemos presentado algunas indicaciones destinadas a corregir ciertos aspectos que han transformado el proyecto en algo que va más allá del espíritu que sus propios autores tuvieron en un principio. La iniciativa tenía un fin muy loable, cual es destinar la cannabis para fines medicinales” (Cámara de diputados 2015a, 38)

Este proceso quedó trunco cuando en octubre de 2015 se conocieron las indicaciones realizadas por el Poder Ejecutivo que propuso bajar las cantidades de plantas y de gramos en el porte, y tanto legisladores como sociedad civil dejaron de acompañar el proyecto. Por ejemplo, la diputada Karla Rubilar que era promotora del proyecto declaró:

Esto es un proyecto que realmente es un retroceso en materia de libertades, no respeta para nada el espíritu de los que presentamos este proyecto de ley. Es claramente prohibicionista, es claramente sancionatorio, ya la verdad es que uno no sabe si reír o llorar y lo único que puedo decir es que después de estas indicaciones, mejor cerremos por fuera porque no hay nada más que tramitar. Este proyecto tiene que quedarse hasta aquí porque la hoy ley 20.000 -sobre todo después del fallo de la Corte Suprema- es muchísimo mejor y muchísimo más respetuosa de las libertades que lo que está tratando de sacar el Ejecutivo⁹⁶. No hay nada que hacer después de esto, este proyecto no se puede aprobar así, asique es preferible que el proyecto muera hoy (ADN Radio 2015).

No obstante, la presidente Michelle Bachelet emitió en diciembre el decreto 84 del Ministerio de Salud mediante el cual modificó la clasificación del cannabis en relación al uso terapéutico. En el siguiente apartado abordamos el actuar del Poder Ejecutivo.

⁹⁶ Rubilar se refería al fallo que dictó la Segunda Sala de la Corte Suprema, en junio de 2015, por el cual absolvió a la psicóloga Paulina González Céspedes del delito de cultivo de cannabis (Corte Suprema 2015).

6.3 La vía ejecutiva

Michelle Bachelet asumió su segundo mandato presidencial el 11 de marzo de 2014, tres días después dio en La Moneda las primeras entrevistas y en ellas –una para la cadena CNN Chile y otra para Chilevisión- se le preguntó por el tema de la marihuana y reafirmó su compromiso de campaña de revisar la ley 20.000, en particular sus ambigüedades, así como la categoría de “droga dura” (Presidencia de la República 2014a; 20124b). A este respecto, cuando se le recordó que fue durante su anterior gestión que quedó así catalogada, la mandataria sostuvo:

Efectivamente se calificó en parte por el Ministerio de Justicia, pues pensaron, tenían dos objetivos: lo primero era disminuir el consumo, y años después lo que se ha demostrado es que no ha bajado para nada el consumo. Y esto fue un planteamiento que me hizo el Colegio Médico. Y segundo, lo que buscaba esencialmente es poder tener formas más duras para luchar y combatir a quienes tenemos que combatir, que no es el cultivo personal o el uso medicinal de la marihuana, lo que tenemos realmente que combatir es las redes de narcotráfico que están asolando a las poblaciones (Presidencia de la República 2014b).

Pero una vez que el proceso legislativo estuvo en marcha la postura del Ejecutivo fue ambivalente, en particular se destacan dos asuntos: uno, la ausencia de representantes en las instancias que atravesó el debate, y otro el nombramiento de Mariano Montenegro –identificado por muchos de los actores por su ferviente oposición al cannabis- como director del SENDA⁹⁷; ambas circunstancias fueron explotadas por los opositores al proyecto.

Apenas despachado el proyecto de la Comisión de Salud, los diputados que la integraron cuestionaron la ausencia sistemática del Ejecutivo y lo acusaron de no dar la cara (La Tercera, 6 de abril de 2015). Una vez iniciado el debate en el pleno de la Cámara, varias veces se hizo presente la falta de involucramiento, incluso por militantes del propio

⁹⁷ Esta circunstancia también es destacada por Jonas Von Hoffmann: “Los legisladores chilenos tuvieron que lidiar con Mariano Montenegro, el director del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), quien activamente trató de socavar su iniciativa de reforma” (2019, 1322).

partido de Bachellet: “Expreso mi inquietud por el preocupante silencio que ha mantenido el Poder Ejecutivo respecto de esta iniciativa. Hoy, más que nunca, es necesario llevar adelante una política pública de cara a la ciudadanía en esta materia” (Cámara de diputados 2015b, 60). En varias ocasiones se llamó a su participación: “Quisiera pedirle a la Presidenta que se incorpore a la discusión. No es posible que el Gobierno esté ausente de la discusión del Siglo XXI. [...]. Esperamos que el Gobierno, que el Ministerio de Salud se incorpore. Que el Ministerio del Interior entienda que la política antidelinuencia no pasa por el cultivo de cannabis” (Díaz 2015).

Como consecuencia de esta inacción, la oposición interpretó que la moción no contaba con el apoyo del Ejecutivo: “[...] aun cuando el proyecto fue patrocinado y suscrito por parlamentarios del oficialismo, no contó y no cuenta hasta el momento con respaldo del Ejecutivo. De hecho, la señal sintomática de ello es la ausencia del Ejecutivo en la sesión de hoy y su ausencia permanente en todas las sesiones celebradas por la Comisión de Salud. En otras palabras, ellos no le ‘prestaron ropa’, no respaldaron esta iniciativa. Es más, en sus declaraciones públicas sobre el tema manifestaron que este proyecto de ley probablemente terminaría provocando mayor consumo de marihuana” (Cámara de diputados 2015a, 29).

Con esta última afirmación se referían a los dichos del Director del SENDA, que constituye el segundo elemento a destacar sobre el papel del Ejecutivo en este asunto. Como señalamos previamente, el médico psiquiatra Mariano Montenegro fue identificado por los diversos entrevistados como un actor clave en la política de drogas de Chile. Entre el año 2000 y 2010 se desempeñó como Jefe del Área de Tratamiento y Rehabilitación del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), bajo la dirección de María Teresa Chadwick. Recordemos que fue durante ese período que se debatió y aprobó la ley 20.000 y su reglamentación, situación por la cual se lo identificó con la

inclusión del cannabis en la lista I (El Mostrador, 15 de mayo de 2015; Becerra 2015). En 2013 fue parte de la subcomisión de drogas dentro de la Comisión de Seguridad que armó las propuestas para el Programa de Gobierno de la candidata Bachelet (Carmona López 2013; Entrevista realizada el 05/12/2019).

En abril de 2015, cuando la Comisión de Salud debatía el proyecto que autorizaría la tenencia de hasta 10 gramos de marihuana y 6 plantas, Montenegro acudió a dar su opinión en calidad de representante de la Sociedad de Psiquiatría, Neurología y Neurocirugía (Sonepsyn) y sostuvo que: “la marihuana es una droga que produce graves daños a la salud donde existe suficiente evidencia científica y epidemiológica que los avala, como de igual forma, existe insuficiente evidencia científica para los efectos favorables de los cannabinoides para la salud”. En relación al proyecto, indicó que éste no contemplaba “el efecto dañino de la marihuana y no mencionan lo complejo que es el impacto en la alta vulnerabilidad social y en niños y adolescentes (invisibles)” y que autorizar el autocultivo “aumenta el acceso a la marihuana, disminuye la percepción de riesgo del uso”, en consecuencia no le parecía que fuese una buena idea legislar sobre la materia (Informe de la Comisión de Salud 2015, 40).

La presidente Bachelet nombró en mayo de 2014 a la médica Lidia Amarales como Directora del Senda, no obstante -como mencionamos- la ley que creó este servicio público indica que ese cargo tiene que ser escogido a través del Sistema de Alta Dirección Pública, es decir, todos los interesados debieron someterse a un concurso público de antecedentes y con ellos el Consejo de Alta Dirección Pública formó una terna que presentó a la cabeza del Ejecutivo; en tal proceso, Amarales quedó fuera⁹⁸. Con la venia

⁹⁸ La terna fue compuesta por los médicos psiquiatras Mariano Montenegro y Humberto Guajardo -decano de medicina de la Universidad de Santiago-; y la abogada Francisca Werth, jefa del Departamento de Estudios y Proyectos de la Defensoría Penal Pública (Emol 10 de abril de 2015).

del Ministro del Interior y Seguridad Pública, Jorge Burgos, Bachelet designó a Mariano Montenegro al frente del Senda el 15 de mayo de 2015 (Entrevista realizada el 05/12/2019).

El nombramiento no fue bien visto ni por la sociedad civil vinculada al cannabis ni por los legisladores que promovían el proyecto. Era conocido que el doctor Montenegro ni siquiera consideraba posibles efectos terapéuticos de la sustancia, en consecuencia tampoco recibió con agrado el Decreto 84 mediante el cual se cambió en las listas del Ministerio de Salud la clasificación de la marihuana: “[...] yo lamento profundamente porque fue fatal en términos de que le dio una ventaja enorme a la industria en desmedro de la salud pública, y lo lamento profundamente porque también la decisión la tomó una presidenta médico, una ministra médico y sin preguntarle los especialistas, y yo me opuse” (Entrevista realizada el 05/12/2019).

Consultado acerca de si este tema fue conversado con Bachelet sostuvo que: “Nunca, la presidenta nunca habló conmigo durante los dos años que fui director, nunca me llamó ni siquiera para preguntarme técnicamente lo que yo pensaba, habían proyectos de ley en el parlamento que yo estaba completamente en oposición a aquello [...]” (Entrevista realizada el 05/12/2019). Montenegro asegura que nunca pudo conocer la postura de la presidenta en relación al cannabis, ni siquiera de manera informal.

Si bien no podemos saber cuál era la postura de Michelle Bachelet, podemos deducir de sus acciones que el tema no era prioritario en su agenda de gobierno. Según el artículo de la periodista Alejandra Carmona López (2013), donde analizaba las contradicciones al interior del Comando de la por entonces candidata de Nueva Mayoría respecto del tema marihuana, apuntó que quienes conocen de cerca el pensamiento de Bachelet sobre el tema, afirmaban que en su gobierno no iría por el camino de la

legalización: “porque la ex mandataria cree que ese es un debate que la elite puede entender de una manera, pero que en las poblaciones se vive de otra forma, sobre todo donde la droga –en general, aunque en esos lugares el real problema sea la pasta base– es percibida como parte fundamental de la falta de seguridad”.

Es importante destacar que al realizar la investigación pudimos advertir que hubo otro tema al que la presidenta le puso todo su capital político y que justamente es otro asunto moral: la ley 21.030 que Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales⁹⁹.

7. Conclusiones

En este capítulo hicimos una caracterización socio-histórica de la política de drogas chilena y la analizamos a partir del marco teórico propuesto. Mostramos cómo el esquema cognitivo-normativo que se formó en la dirigencia chilena en los ‘70 -cuando el problema de las drogas entra en la agenda legislativa- condicionó el posterior desarrollo de la política de drogas, y prácticamente no se alteró ni siquiera con la dictadura militar que desestructuró otros ámbitos de lo público; sólo para mediados de los 2010 logró apenas quebrarse pero no emergió un esquema nuevo que lograra predominar.

⁹⁹ Como señala la politóloga Verónica Pérez Bentancur: “La ley, conocida como ‘despenalización del aborto en tres causales’ o ‘IVE en tres causales’, despenalizaba el aborto en los casos de riesgo de vida de la mujer, inviabilidad fetal y violación. Hasta esta ley, Chile era uno de los cinco países de América Latina (y octavo en el mundo) donde el aborto estaba totalmente prohibido” (2019, 6-7). Pérez Bentancur explica además que fue una de las reformas más conflictivas del mandato de Bachelet, polarizó al sistema de partidos e impactó de lleno en la coalición gobernante -Nueva Mayoría- ya que uno de los socios principales, la Democracia Cristiana estaba en contra. Agrega la investigadora que Bachelet es una presidenta ‘feminista’ que “durante su primer gobierno había promovido personalmente políticas sobre derechos de las mujeres, entre ellas la distribución gratuita de la ‘píldora anticonceptiva del día después’ lo que le valió un fuerte enfrentamiento con la Iglesia” (2019, 164).

La concepción cognitiva-normativa que se tuvo del usuario partió considerando que se trataba de jóvenes que eran doblemente víctimas: por un lado, de la búsqueda de lucro por parte de los narcotraficantes, y por otro, de una sociedad de consumo dominada culturalmente. A su vez, se hizo una distinción entre aquellas personas dependientes a quienes se sometía a internación inmediata para su recuperación, o si no precisaba tratamiento se le aplicaba una medida de colaboración con la autoridad. En otras palabras, el esquema cognitivo-normativo sobre el usuario que dio inicio a la política de drogas chilena consideró que se trataba de jóvenes enfermos o “desviados”.

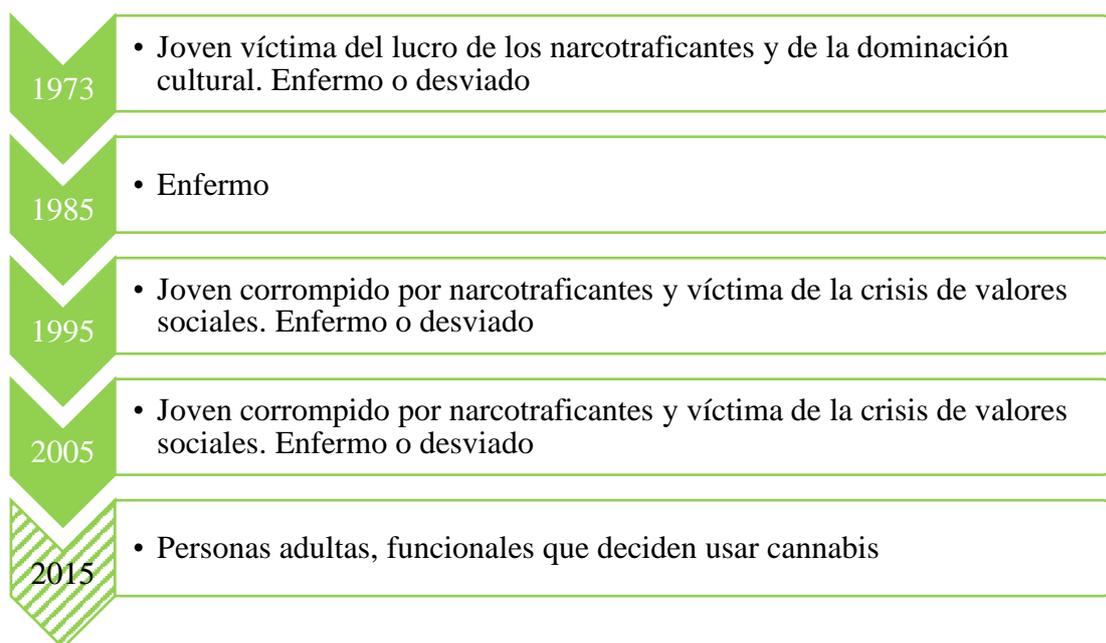
En el contexto de la dictadura, se da una puja entre las ideas conservadoras de quienes detentaban el poder y las de los juristas que los asesoraban en materia legislativa de carácter más liberal. Y acá hay dos cuestiones a destacar: por una parte, el intento de penalizar al usuario por considerarlo elemento indispensable de la cadena del narcotráfico, no obstante, esta idea no prosperó. Por otra parte, a instancia de los juristas, se quitó el castigo a los “desviados” consistente en la medida de colaboración con la autoridad porque se argumentó que resultaba incongruente someter a tal sistema a una persona que no requiere atención médica especializada ni ha cometido delito.

Con el retorno a la democracia, en dos ocasiones se debatió la ley de drogas, en ambas se volvió a la concepción de los ‘70: el usuario como joven víctima corrompida por los narcotraficantes y que utiliza drogas como producto de una crisis de valores en la sociedad; incluso la dirigencia chilena fue tempranamente confrontada -en 2003- con un proyecto que propuso la regulación del autocultivo y nuevamente se vio la preponderancia de la idea de la “falta de sentido de la vida”. Además de tenerse como enfermo, se retornó a la idea de desviado.

Para mediados de los 2010, nuevamente el tema entra en la agenda parlamentaria vinculado al cannabis. En un contexto donde el uso de esta sustancia alcanza a grandes proporciones de la población y de la incorporación de la dimensión terapéutica, el esquema cognitivo-normativo predominante respecto al usuario experimenta un quiebre y una parte importante de la dirigencia empieza a considerar esta práctica como una elección de vida que permite igualmente el desarrollo de la persona en otros ámbitos, es decir, el uso de marihuana no incapacita a las personas de cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, para otra parte de la dirigencia estaba bien apoyar el uso medicinal pero no el uso adulto por considerar que serían cómplices de los narcotraficantes “que se dedican a corromper y vender drogas a nuestros niños” (Cámara de diputados 2015b, 38).

Este quiebre en el esquema permitió que entraran otras ideas a competir con las ya mencionada, aunque sin lograr la preponderancia que articule un nuevo esquema.

Figura 9: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia chilena sobre las personas que usan sustancias ilícitas



Estrechamente vinculado al esquema cognitivo-normativo de las personas usuarias de sustancias ilícitas está el referido a la conducta, que en el caso chileno además es donde podemos apreciar la dimensión moral que se tiene del fenómeno. En 1973 se definió que quienes porten consigo drogas que estén “destinadas a la atención de un tratamiento médico o al uso personal exclusivamente” no serían penalizados, al tiempo que quienes fueran sorprendidos consumiendo se los sometía a un examen médico que determinaba el grado de adicción, en consecuencia, si eran adictos se los internaban y si no se castigaba la conducta con una “medida de colaboración con la autoridad” para corregir la “desviación”.

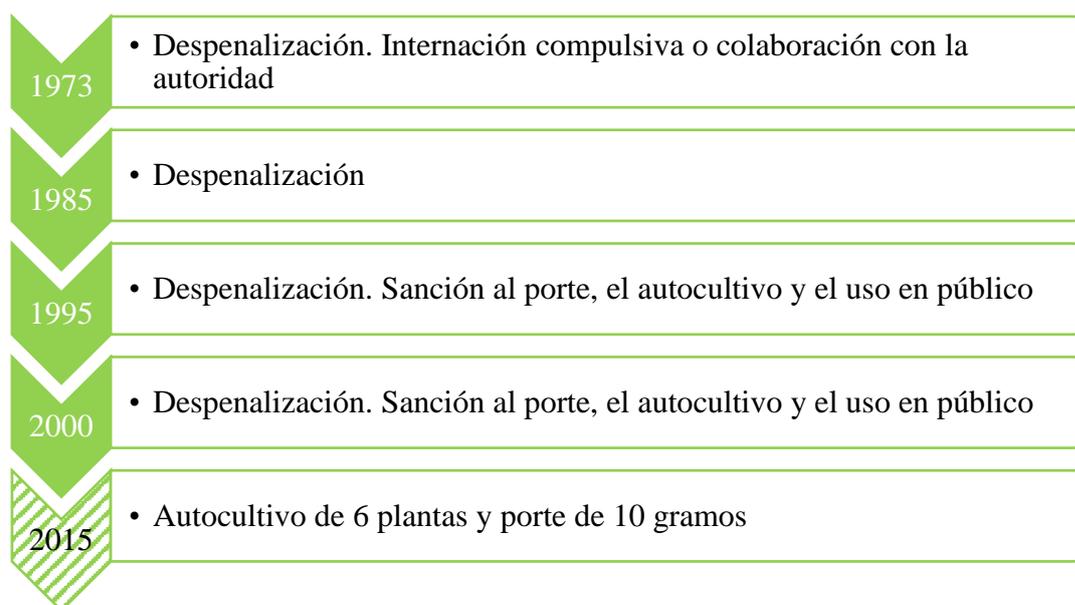
Durante la dictadura continúa la despenalización del porte y se quita la medida de colaboración con la autoridad -a pesar de que Pinochet abogó por definirla con mayor precisión ya que según él se aplicaba escasamente, pese a su evidente contenido resocializador-, pero se incluye por única vez en la historia la penalización de aquellos que hagan apología o propaganda del uso o consumo de sustancias ilícitas.

Para los años ‘90, el autocultivo de cannabis y el porte para uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo se sancionan con el artículo 41 y subsiguientes del Título II dedicado a las faltas en que incurren quienes consumieren alguna de las drogas ilícitas en “lugares públicos o abiertos al público, tales como calles, caminos, plazas, teatros, cines, hoteles, cafés, restaurantes, bares, estadios, centros de baile o de música, o en establecimientos educacionales o de capacitación”, y que son sancionados con multa de 10 UTM o asistencia obligatoria a programas de prevención. Además, se consideró igual falta el consumo “en lugares o recintos privados, si se hubieren concertado con tal propósito”. Una década después, la fórmula despenalizadora se mantuvo y se amplió en un intento por diferenciar la conducta de la que tiene como fin el microtráfico, para ello se adiciona que “cuando la calidad o pureza de la droga poseída,

transportada, guardada o portada no permita racionalmente suponer” que será para consumo personal. En esta última ley, el porte no es sancionado a menos que ocurra en público, y en ese caso es sancionado -lo mismo el autocultivo- con una multa; o la asistencia a programas de prevención o tratamiento o rehabilitación; o la participación en actividades determinadas a beneficio de la comunidad. Como destacamos, lo que se buscó con estos castigos fue no dar una señal de tolerancia ante la práctica del uso de drogas.

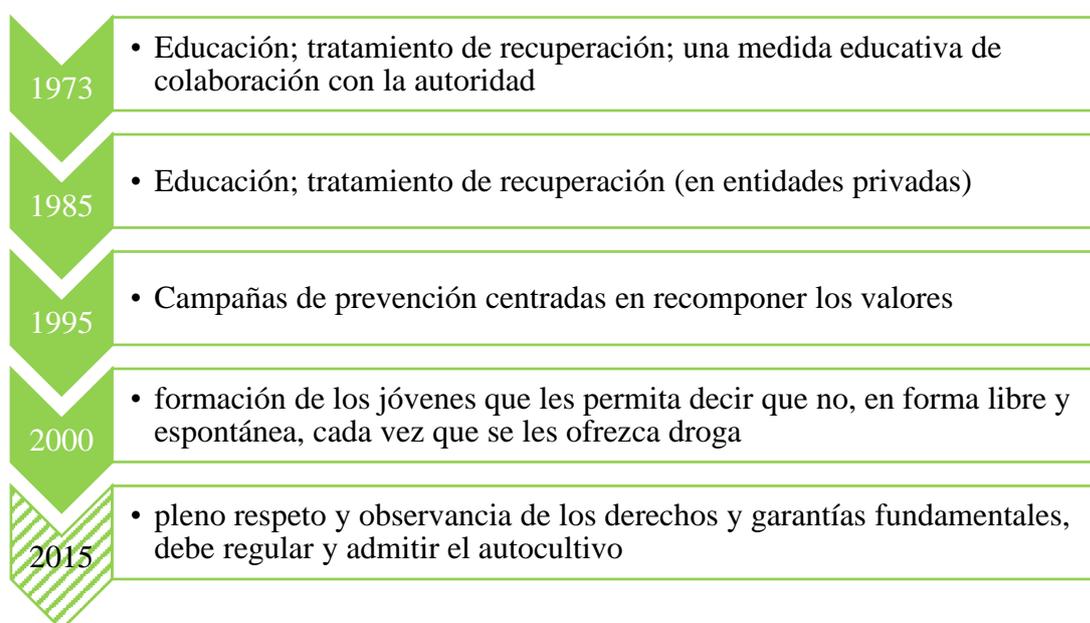
Sin embargo, como se señala en uno de los considerandos del Boletín 9496-11, “sólo en el año 2012 los detenidos por infracción a la ley 20.000 de drogas llegaron a 85.023 personas. De esas detenciones, el 77,6% corresponden a las detenciones por porte y consumo de cualquier tipo de droga”, lo cual mostraba que la sanción no estaba corrigiendo la conducta. En consecuencia, se buscó regular tanto el porte como el autocultivo de cannabis.

Figura 10: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia chilena sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal



Conforme a esta concepción del usuario de drogas así como de la conducta de porte, se desarrolló una acerca del rol del Estado, es decir, de qué manera debía intervenir o mediar la relación entre ciudadanos y sustancia. Las principales tareas que el Estado debía desarrollar se vinculaban a tres áreas: la recomposición de los valores sociales a través de la formación a modo de evitar el consumo, tratamientos de recuperación para las personas que lo necesitasen y medidas resocializadoras para los “desviados”.

Figura 11: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia chilena sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos



A lo largo de este capítulo hemos podido ver que las ideas que articulan el esquema cognitivo-normativo predominante acerca del problema de las drogas en la dirigencia chilena han sido desafiadas por otras cada vez que se reformó la ley, no obstante, ninguna logró un quiebre que permitiese un cambio en la política respecto del porte de cannabis y el autocultivo, conductas que están descriminalizadas desde 1973.

Es llamativo que ante los cambios tanto cuantitativos como cualitativos del fenómeno de las drogas en Chile, tanto las relaciones causales como la apreciación

valorativa del mismo se han refinado para seguir sosteniendo el esquema a lo largo de esta dependencia de la trayectoria ideacional.

Por último, en el caso de Chile podemos ver que la política de drogas como política moral latente se ha activado, y el conflicto de valores ha tendido a predominar. Esto lo hemos apreciado en la definición del problema que la dirigencia hace, donde el uso de drogas se vincula a una crisis de valores por parte de los jóvenes, y a la explotación de dicha vulnerabilidad por los narcotraficantes. También se expresa en la sanción al consumo y la tenencia de drogas en público, conducta desviada que es considerada difusora de la práctica. Incluso, respecto del cannabis hay un uso “bueno” –medicinal, no combustible- y uno “malo” –fumarse un “pito”-.

CAPÍTULO 6: ARGENTINA, PORQUE TE QUIERO TE APORREO

1. Las primeras regulaciones (1924-1973)

Las regulaciones en Argentina en torno a las sustancias psicoactivas comienzan tempranamente en forma de ordenanzas del Departamento Nacional de Higiene, así como otras disposiciones, o proyectos de ley (Aureano 1997; Sánchez Antelo 2012, 2018). Sin embargo, en esta investigación consideramos como inicio de las políticas de drogas las leyes de alcance nacional impulsadas por el diputado radical y médico higienista Leopoldo Bard. Según diversos autores (Sanchez Antelo 2012, 2018; Corbelle 2016; Corda, Galante, Rossi 2014) los debates legislativos de las primeras décadas del siglo XX en torno a la temática estuvieron influidos por corrientes de ideas que combinaban la psicopatología y la criminología, tales como el higienismo, la epidemiología, la infectología, las teorías degenerativas y biologicistas que entendían que ciertas prácticas como el uso de drogas o la homosexualidad eran degeneraciones o anormalidades, que al desviarse de los “valores sociales” eran origen de desorden social o criminalidad. Indica Florencia Corbelle: “se trataba de personas que estuviesen o no cometiendo un delito, era preciso encerrar y aislar para evitar el contagio por imitación o sugestión y, de este modo, neutralizar la amenaza que suponían para la sociedad” (2016, 66).

El proyecto de Bard, con el apoyo de la corporación médica y la prensa logró los consensos que otras propuestas no consiguieron, y así en 1924 se aprueba la ley 11.309, que modificó el Código Penal vigente de 1921, y penó con multa y prisión a quienes estando autorizados vendieran sin receta narcóticos y alcaloides, o lo hicieran en dosis mayores a las indicadas por la farmacopea, así como a aquellos que introdujeran clandestinamente este tipo de sustancias al país (Labiano 2018).

No obstante, al año siguiente, el diputado presentó un nuevo proyecto y en la discusión parlamentaria leyó una carta que le envió el jefe de Policía, Jacinto Fernández, que le informaba que con la redacción dada no se podía ir contra aquellos que “sin dedicarse legalmente a esas actividades comerciales, tienen en su poder cantidades de drogas comprendidas en el régimen de la ley” (Cámara de Diputados 1925, citado en Corda, Galante, Rossi 2014, 12). Por tanto, Bard consiguió que se penalice la tenencia ilegítima con prisión de 6 meses a dos años, con la ley 11.331 de 1926. Dada esta fórmula, no se distingue entre traficantes y usuarios, fue la jurisprudencia la que terminó por alcanzar a los segundos (*op. cit.*)

En 1968 durante la dictadura militar de Juan Carlos Onganía, se reforma nuevamente el Código Penal. En materia de estupefacientes, la ley 17.567 —en concordancia con la Convención Única de Naciones Unidas de 1961— amplía las figuras penales. Si bien continúa castigando la tenencia ilegítima, con prisión de uno a seis años, la pena recaería sólo en quien “tuviere en su poder [estupefacientes] en cantidades que excedan las que corresponden a un uso personal” (art. 294 ter, inc. 3°). Lo que a primera vista pudiese resultar una paradoja, que durante una dictadura que violentamente cercenó derechos y garantías fuera el único momento de la historia en el que la conducta no fue penalizada, se explica porque la redacción de tal norma estuvo a cargo del jurista Sebastián Soler¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Sebastián Soler fue un destacado penalista, de origen español, estudió en Córdoba donde participó de la Reforma Universitaria, y en 1939 intervino en la redacción del Código de Procedimiento Penal de dicha provincia (Luciano 2019). Años después ocuparía el cargo de Profesor titular de Derecho Penal en la Universidad de Buenos Aires. Reconocido por su antiperonismo, fue nombrado Procurador General de la Nación por la dictadura del '55, cargo que ejerció hasta 1958. Su ethos antiperonista radicaba en una interpretación del peronismo asociado con el totalitarismo (Chama 2012), por lo cual no llama la atención su identificación con el liberalismo. Como procurador, propició la nulidad de los edictos policiales que creaban penas fuera de la ley. Según Castro (2015), Canabal (2014) y Gómez (2013), aunque asesor jurídico del conservador Juan Carlos Onganía, Soler era un férreo defensor de la esfera privada exenta del control del Estado, principio que se ajusta a la despenalización. Así también ha sido reconocido por los medios de comunicación, cuando el tema de la despenalización ha entrado en su agenda (Clarín 2005).

También ese año mediante una reforma al Código Civil, se habilitó a las autoridades policiales a “la internación, dando inmediata cuenta al Juez, de las personas que por padecer enfermedades mentales, o ser alcoholistas crónicos o toxicómanos, pudieran dañar su salud o la de terceros o afectaran la tranquilidad pública. Dicha internación solo podrá ordenarse previo dictamen de médico oficial” (ley 17.711, art. 1°, inc. 35). Estos párrafos fueron agregados al artículo 482 que en el Código Civil trata la demencia, con lo cual se asimiló a las personas que usan drogas con las incapaces, y la policía podía requerir la internación compulsiva.

La despenalización tuvo vigencia hasta el 27 de mayo de 1973, cuando dos días después del retorno a la democracia, la ley 20.509 derogó todas las disposiciones en materia penal y declaró que recuperaban vigencia las normas previas, respecto de las drogas entonces se vuelve al texto de 1926.

Esta etapa es caracterizada por los expertos con un doble proceso: por un lado, la abundancia de propuestas legislativas que no llegan a lograr los consensos necesarios para convertirse en nueva legislación, y por el otro, el despliegue de “prácticas sutiles, micro-políticas, que configuran una realidad signada por el arbitrio de la fuerza policial, del sistema judicial y del médico legal” (Sánchez Antelo 2018, 333), que se institucionalizan en rutinas.

2. La primera ley de drogas y el turbulento contexto (1974-1985)

2.1 Antecedentes

Antes de la sanción de la ley 20.771 de 1974, distintos actores se movilaron, entrelazaron y crearon instituciones vinculadas al asunto de las drogas. La paulatina

expansión del consumo de marihuana y anfetaminas entre jóvenes de clase media alertó a los profesionales de la salud vinculados a la toxicología, a las fuerzas policiales, a los representantes políticos y a los medios de comunicación de un problema que ameritaba acciones urgentes. Entonces, al tiempo que estos actores definían el problema generaron las instituciones y regulaciones tendientes a contener lo que se avizoraba “como un ‘flagelo’ que llegaba para quedarse” (Manzano 2014b, 97).

En 1966, Alberto Calabrese, titular de la cátedra de Toxicología de la Facultad de Medicina de la UBA, junto a su mujer crearon el Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT), primera institución especializada en el tratamiento de usuarios con consumos problemáticos. Cinco años después, en 1971, se fundó el Servicio de Toxicomanías (también conocido como Servicio 30 bis) en el Hospital Neuropsiquiátrico José T. Borda. Ese mismo año también se erigió en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires el Centro de Prevención de Toxicomanías (CEPRETOX) (Manzano 2014a; Corbelle 2019).

En octubre el gobierno del General Agustín Lanusse promulga la ley 19.303 que establece las *Normas para la fabricación, comercialización, circulación y uso de drogas*, en ella se establecen cuatro listas, quedando prohibida “la importación, exportación, fabricación, fraccionamiento, circulación, expendio y uso de los sicotrópicos incluidos en la Lista I, con excepción de las cantidades estrictamente necesarias para la investigación médica y científica”, donde fueron introducidos los tetrahidrocanabinos. Según la historiadora Valeria Manzano (2014, 98): “esa ley fue el primer instrumento con el que se dotó a las fuerzas policiales con mayor posibilidades de monitorear áreas de sociabilidad juvenil presuntamente ligadas al consumo de drogas [...]”.

Al año siguiente, mediante el Decreto 452 el gobierno militar creó la Comisión Nacional de Toxicomanías (CONATON) -dependiente del Ministerio de Bienestar Social-, encargada del diseño de las políticas en materia de drogas y primer antecedente de la Sedronar. Y en 1973 se fundó el Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO), primera institución pública especializada, residencial y monovalente para el tratamiento del uso de sustancias psicoactivas (ley 20.332).

Aparte, cabe mencionar que también en 1973 el “Pastor” Carlos Novelli funda el “Grupo Andrés” en Villa Adelina, se trata de la primera experiencia de terapia comunitaria para tratamiento de adicciones; iniciativa de la Sociedad Civil que sería ampliamente replicada en los ‘80 dando lugar a que el propio Novelli funde en 1986 la Federación de Organizaciones no Gubernamentales de la Argentina para la Prevención y el Tratamiento del Abuso de Drogas (FONGA).

Por el lado de las fuerzas policiales, también tenemos un crecimiento institucional: la Brigada de Alcaloides (1920-1970) de la Policía Federal alcanza en 1971 el rango de División de Toxicomanías; y para 1975 se expandió incorporando seis brigadas (Manzano 2014a; Corbelle 2019). Gran parte de sus elementos, 544, fueron instruidos en materia antinarcóticos por Estados Unidos, convirtiéndose Argentina en el país con más policías entrenados entre 1972 y 1978 por la DEA, según consigna Pérez Ricart (2018, 32).

Y es que las relaciones de nuestro país con Estados Unidos -que para esa fecha ya había declarado la guerra a las drogas- eran bastante fluidas. Así en 1970 se abrió en la ciudad de Buenos Aires la primera oficina del Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs, agencia predecesora de la actual DEA (Manzano 2014b). También fruto de la firma en 1972 de un Memorando de Entendimiento entre la Embajada de Estados Unidos y el

Ministerio de Relaciones Exteriores se estableció una Comisión Binacional (*Memorandum of Understanding* 1973)¹⁰¹.

Todos estos desarrollos tuvieron lugar en un contexto de inestabilidad política provocada por golpes militares (1966-1973 y 1976-1983), así como de recrudecimiento de la violencia en el breve interregno democrático. En ese marco no fue difícil vincular a los jóvenes usuarios de drogas con la subversión. Hubo un desplazamiento de las ideas de la “defensa social” que surgieron en los ‘20 hacia aquéllas en veían amenazada a la Nación, es decir, como veremos en la propuesta legislativa, tanto las conductas de los traficantes como los usuarios de drogas eran concebidas como “atentatorias de la seguridad nacional” (Corda, Galante, Rossi 2014, 14).

2.2 Los proyectos presentados

Con la supresión del Código Penal establecido por la dictadura de Onganía y el retorno a la ley de 1926, quedó un vacío en torno al amplio conjunto de conductas vinculadas al tráfico de drogas que éste tipificaba como delitos. Por ello, pocos meses después de tal derogación fue presentado el primer proyecto tendiente a “adecuar al momento en que vivimos las normas jurídicas en vigencia” (Cámara de Diputados 1973, 2312).

La propuesta presentada por el diputado santafesino Ángel Moral, militante del Partido Demócrata Progresista, se justificó en que el uso indebido de drogas, con su obvio

¹⁰¹ El memorando se articula en torno a los dos primeros párrafos que establecen lo siguiente: “Uno. Reafirmar su decisión de cooperar entre sí, y también con otras naciones, de todas las maneras posibles en la eliminación del uso ilícito y el tráfico y contrabando de estupefacientes y otras drogas peligrosas mediante la prevención, prohibición y supresión de los mismos, disponiendo la rápida detención y extradición, cuando proceda, de las personas implicadas.

Dos. Cooperar, como signatarios del presente Memorándum, en todos los aspectos relacionados con la prevención, supresión, educación, asistencia y rehabilitación en relación con el uso ilícito e indebido o el abuso de drogas” (1973, 70-71).

daño individual y social, era uno de esos fenómenos que requieren la acción del estado conducente a “yugularlo desde su comienzo o a combatirlo en miras de su posible contención y de su eventual erradicación” (*Op. Cit*)¹⁰². Según su opinión, la redacción acerca de la tenencia para uso personal dada por Soler al Código Penal en 1968 creaba problemas en su aplicación, esto porque: “El uso personal, en efecto, varía cuantitativamente, en muy amplia escala, entre un consumidor y otro, lo que puede determinar que, so pretexto de necesidad viciosa, un vicioso de menos dosis o un falso vicioso tenga en su poder drogas en cantidades suficientes para traficar con ellas” (Cámara de Diputados 1973, 2313). Y, por tanto, “obvio resulta entonces que tras el embozo «de un uso personal» pueda ocultarse, y así sucede con frecuencia, un traficante” (Cámara de Diputados 1973, 2314). Pena superior que la otorgada a la tenencia para uso personal le cabía a quien indujere a otros, difundiere públicamente o usara estupefacientes en lugares expuestos al público, “ya que la conducta descrita, por vía de mal ejemplo o de la persuasión imitativa o emuladora, suele ser de probada eficacia para la iniciación de los débiles o inmaduros”, es decir, esta exteriorización era indiscutiblemente dañosa, afecta a terceros y al orden público (Cámara de Diputados 1973, 2317). Además, proponía que cuando los responsables de los delitos dependieren de estupefacientes, el juez impusiera una medida de seguridad curativa.

El segundo proyecto ingresado mes y medio después por los radicales Plácido Enrique Nosiglia y Antonio J. Macris pretendía en esta materia “volver al texto de la llamada ley 17.567” de 1968, y por ende sólo a penar a quien “tuviere en su poder en

¹⁰² En los fundamentos de su propuesta utiliza información suministrada por la Policía Federal, el CENARESO y un trabajo realizado por el Centro de Prevención de las Toxicomanías de la Universidad de Buenos Aires, y afirma que, si bien “en nuestro país no se han realizado aún estos estudios en cuanto a las dependencias de las drogas”, se estima el aumento de la adicción en aproximadamente 500% (Cámara de Diputados 1973, 2316)

cantidades que excedan el mínimo indispensable que corresponde a un uso personal” (Cámara de Diputados 1973b, 2784).

Una escueta tercera propuesta de un artículo solicitaba que fuesen “reprimidas con las penas establecidas en el artículo 204 del Código Penal las acciones allí descritas cuando sean ejecutadas respecto a los psicotrópicos incluidos en las listas I y II del decreto ley 19.303/71” (Cámara de Diputados 1974, 288). Firmado por Juan D. Perón y por quien ejercía la cartera de Justicia, Antonio J. Benítez, el Ejecutivo explicaba este pedido de la siguiente manera: “Mediante la sanción penal a quienes trafican ilícitamente de cualquier forma, con los psicotrópicos, se creará un medio idóneo para *contrarrestar la disolvente acción* del uso indiscriminado de estas drogas, cuyo avance hoy señalan, con justificada *alarma*, especialistas médicos, sociólogos y las fuerzas de seguridad” (Cámara de Diputados 1974, 287, cursivas propias).

El último proyecto ingresado, con fecha 28 de agosto, retomó las ideas del proyecto del diputado Moral acerca del problema del uso indebido como flagelo social, sobre el toxicómano que no sólo se destruye a sí mismo sino que también causa perjuicio a quienes lo rodean; citó el aumento estimado del 500% para justificar que “es preciso no solamente reprimir y castigar con suma severidad el comercio prohibido de estupefacientes sino también adecuar los medios para curar a los viciosos” y por ende la internación compulsiva se presentó como una necesidad. Se insistió nuevamente en que “Todo drogadicto es potencialmente un traficante de estupefacientes” (Cámara de Diputados 1974b, 1965).

La novedad de esta propuesta firmada por María Estela M. de Perón, José López Rega¹⁰³ y Antonio Benítez radicó en generar lo que se conoce como ley penal especial, es decir, que regula conductas y tipifica delitos por fuera del Código Penal. Asimismo, solicitaba que los delitos contenidos en tal proyecto sean de competencia federal, justificado por ser

“las conductas a reprimir atentatorias a la seguridad nacional, pues afectan al ser humano provocando de tal suerte la destrucción de los aspectos fundamentales de su personalidad.

Es en consecuencia un imperativo de la defensa nacional la preservación del individuo en todos los aspectos concernientes y su interrelación social” (Op. Cit.).

En el informe del dictamen, la comisión de Legislación Penal y Justicia afirmaba que adhiere a los fundamentos del Poder Ejecutivo en relación a la necesidad de reprimir con mayor severidad el tráfico de estupefacientes, también coincidía en el propósito perseguido de represión de la tenencia de estupefacientes aunque estuvieren destinados al uso personal y “la comisión comparte plenamente la necesidad de establecer la medida de seguridad curativa” (Cámara de Diputados 1974c, 2858). En lo que no coincidió la comisión, y logró revertir de la propuesta original del Ejecutivo, fue en la imprescriptibilidad de los delitos, la no excarcelación, la imposibilidad de acogerse los condenados a beneficios como la libertad condicional o la condena de ejecución condicional.

De modo que la ley 20.771 sancionada por el Senado en la reunión del 26 de septiembre de 1974 -mismo día que se aprobó el dictamen de represión de toda clase de adoctrinamiento, propagación y difusión de actividades subversivas- determinó mediante el artículo 6° reprimir “con prisión de uno (1) a seis (6) años y multa de cien (\$ 100) a cinco mil pesos (\$ 5.000) el que tuviere en su poder estupefacientes, aunque estuvieran

¹⁰³ El por entonces Ministro de Bienestar Social, de importante influencia en las decisiones de la presidenta María Estela Martínez de Perón, fue el creador y coordinador del grupo parapolicial Alianza Anticomunista Argentina (AAA), encargado de asesinar brutalmente a militantes de izquierda entre 1973 y 1976.

destinados a uso personal”. También mediante el artículo 9° se estableció que “cuando el condenado por cualquier delito dependiere física o psíquicamente de estupefacientes, el juez impondrá, además de la pena, una medida de seguridad curativa que consistirá en un tratamiento de desintoxicación [...]”, la cual era por tiempo indeterminado pero no podía exceder el término de la pena y cesaba por resolución judicial; además indicó que la medida se ejecutaba previamente a la pena y el tiempo que durara el tratamiento se computaba para el cumplimiento de la pena.

Los legisladores sostuvieron que no penaban al usuario de drogas al castigar la conducta de tenencia para consumo personal, ya que no se reprimía la autolesión o al individuo que se droga a sí mismo, que tiene la libertad de hacerlo o no. Estimaban que “incriminar al individuo que se autointoxica tal vez podría estar en contradicción con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Nacional” (Cámara de Diputados 1974c, 2866). Además, la incriminación no tendría un efecto disuasorio o preventivo sobre el drogadicto “pues su capacidad de motivación resulta significativamente disminuida” (Cámara de Diputados 1974c, 2870). La tenencia de drogas para uso personal fue entendida como una “acción de máxima gravedad” (Cámara de Diputados 1974c, 2871).

La represión de esta acción se justificó, en última instancia, en que si bien el vicioso no ha cometido delito contra las personas, el objetivo de la ley penal es “reprimir el delito contra la salud pública porque lo que se quiere proteger no es el interés particular del vicioso, sino el interés general que está por encima de él y que ese vicioso, como suele suceder, trata de alguna manera de resquebrajar, dado que su conducta también constituye un medio de difusión de la droga o de los estupefacientes” (*Op. Cit.*).

Podemos notar, entonces, que a través de la punición de la tenencia, el uso de drogas quedó comprendido simultáneamente como delito y enfermedad. Según Guillermo

Aureano (1997), en la práctica, la cura forzosa de los consumidores de drogas se sustituía a menudo por el encarcelamiento, al menos durante un período inicial, ya que su detención preventiva era una práctica generalizada y, según la ley, no se puede ordenar el tratamiento antes de imponer la condena. De esta manera, por medio de intervenciones judiciales y médicas se configuró al usuario de drogas de manera circular: con base “en las descripciones e investigaciones epidemiológicas que los toxicólogos, médicos legistas y psiquiatras realizaban sobre una población que ingresaba a los centros de rehabilitación en manos de la policía o por derivación de los juzgados” (Corbelle 2016, 79)¹⁰⁴.

La primera ley de drogas de Argentina no implicó prácticamente debate, al mes siguiente de ingresar el proyecto fue tratado por el pleno de la Cámara Baja y aprobado a la siguiente semana por el Senado. El asunto que más intercambios produjo, y que en ambas cámaras se solicitó su eliminación, fue el artículo 11° que introdujo la competencia federal, sin embargo, la postura del bloque mayoritario sostuvo que el criterio para asignar esa competencia surge “[...] cuando se ataca con el ilícito algo que es muy esencial para la convivencia de la colectividad organizada, cuando está en juego un alto interés de toda la ciudadanía” (Cámara de Diputados 1974c, 2866).

Cuatro años después, en 1978, ya en el marco de la dictadura cívico-militar (1976-1983) se produjo el primer pronunciamiento de la Corte Suprema argentina sobre la tensión entre el artículo 6° de la ley 20.771 que pena la tenencia para consumo personal y el artículo 19 de la Constitución Nacional, que protege la libertad individual. Se trata del caso de Ariel Colavini, estudiante de arquitectura, a quien detuvieron con dos cigarrillos de marihuana, y donde se cristaliza la concepción imperante sobre el uso de

¹⁰⁴ La tesis doctoral de Guillermo Aureano se centra en demostrar que “la aplicación de la ley encuentra su justificación última en una caracterización específica de los usuarios. Esta caracterización confirma la necesidad de la intervención penal y ésta, a su vez, produce los datos que la legitiman: individuos calificados como drogadictos por los expertos, condenados a tratamiento por los jueces y catalogados por las organizaciones de lucha contra la drogadicción” (1997).

drogas. Los jueces, luego de definir la toxicomanía como una calamidad social comparable a las guerras o las pestes, sostienen que es un peligro para la moral y la economía ya que los individuos se convierten en ociosos, delincuentes o subversivos, y que destruye a la familia, institución básica de la civilización.

Por tanto, sentenciaron que:

[...] consecuencia de una lógica irrefutable: si no existieran usuarios o consumidores, no habría interés económico en producir, elaborar y traficar con el producto, porque claro está que nada de eso se realiza gratuitamente. Lo cual conduce a que, si no hubiera interesados en drogarse no habría tráfico ilegítimo de droga.

[Como resultado, declaran] que el precepto legal cuestionado no es violatorio del art. 19 de la Constitución Nacional (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 1978)¹⁰⁵.

A inicios de la década de los '80 se registran algunas absoluciones por tenencia de drogas, basadas en el “principio de insignificancia”, es decir, no bastaba con que una sustancia estuviese incluida en las listas, sino que la sustancia debía tener propiedades adictivas. De este modo, se quebró la homogeneidad de las sentencias cuando algunos tribunales absolvieron a los usuarios cuando la sustancia por su cantidad o calidad, no tenía trascendencia social, es decir, no ponía en peligro la salud o seguridad pública (Aureano 1997).

Asimismo, el fin de la dictadura militar y la restitución de derechos y garantías posibilitó que se dieran las primeras expresiones públicas en favor de la marihuana. Por ejemplo, en agosto de 1983, el suplemento *Cerdos y Peces* de la revista *El Porteño* tituló su primer número “¿Legalizar la marihuana?”. También ese año se organizó la primera

¹⁰⁵ La Corte dicta su fallo una semana después de la muerte del joven Colavini, producto de un enfrentamiento entre reclusos y penitenciarios que se conoce como la Masacre del Pabellón Séptimo (porque ocurrió en Pabellón Séptimo de la Cárcel de Villa Devoto), donde también murieron otros 63 presos, de los cuales -incluyendo a Ariel- siete cumplían condenas por violación a la ley 20.771: “Horacio Santonin y Pablo Menta (ingresados en 1976 tras haber ‘defraudado’ a un farmacéutico, aparentemente para conseguir más anfetaminas que las permitidas); y Luis María Canosa, German Jascovich y Gian Piero Gambarella, detenidos dos semanas antes de la masacre en la esquina de Las Heras y Pueyrredón por ‘tenencia de estupefacientes’” (Cesaroni 2013, citado en Manzano 2014, 71).

marcha por la “Marihuana Libre”, que no reunió a más de cien personas y rápidamente fue reprimida (Soriano 2017, 201-202).

De a poco se sumaban indicios de que el cambio de régimen traería un reemplazo para la ley 20.771, un nuevo instrumento que dejara de criminalizar y estigmatizar a los usuarios. Sin embargo, esta intención inicial con la que arrancó el debate por la vigente ley 23.737 perdió impulso y se mantuvo la penalización de la tenencia para consumo personal.

3. El retorno democrático: de la revigorización de las libertades y derechos a su clausura (1985-2000)

El regreso al régimen democrático trajo un ímpetu de los legisladores por revertir las inclinaciones autoritarias en varios planos de la vida social, y la política de drogas no escapó a tal tendencia. La primera novedad es la creación, en julio de 1985, de la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y el Abuso de Drogas (CONAD) en la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social, en reemplazo de la antigua CONATON (Decreto 1383/1985). Presidida por el Ministro de la cartera e integrada por subsecretarios de ése y otros ministerios como del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, y Educación y Justicia.

A contra mano de la lógica de Guerra contra las drogas impulsada por Ronald Reagan, la administración alfonsinista estimaba que la drogadicción se podía abordar sin la necesidad de intervenciones represivas, por medio de actividades de prevención y expandiendo la red de comunidades terapéuticas (Aureano 1997)¹⁰⁶. Con esta postura se

¹⁰⁶ El tema de las comunidades terapéuticas ha sido ampliamente estudiado (Levin 2013; Camarotti, Jones, y Di Leo 2017; Jones 2018; Algranti y Mosqueira 2018; Camarotti y Güelman 2018), y la literatura coincide

alineaba tanto con las perspectivas europeas -por ejemplo, con la experiencia italiana de Progetto Uomo (Proyecto Hombre)- y de la Organización Mundial de la salud que desaconsejaba la criminalización de los usuarios de drogas.

En este sentido, en septiembre de 1986 se promulga la ley 23.358 que instó a incluir en los planes de estudio de educación primaria y secundaria contenidos para la “adecuada prevención de la drogadicción”. La norma, que no tiene ninguna especificidad, también indicaba que por medio de la Secretaría de Información Pública se instruiría a los licenciarios de medios de comunicación a incluir en las programaciones información sobre la prevención de la drogadicción.

3.1 El inicio en el Senado del debate por una nueva ley de drogas (1986)

Entre 1984 y 1988 se presentaron 20 iniciativas, que iban desde el “aumento de las penas por posesión simple y pena de muerte según las circunstancias” del diputado Alberto Flores (PJ) hasta la “despenalización de la posesión para uso personal” de su correligionario Néstor Perl, pasando por un proyecto de la Policía Federal Argentina presentado por el radical Alberto Maglietti.

La discusión por lo que sería la nueva ley de drogas inició en la Cámara de Senadores, en agosto de 1986, y se consensuó un solo dictamen elaborado por la Comisión de Legislación General, en el cual participaron el asesor legal de la presidencia, Jaime Malamud Goti, y el por entonces juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, Eugenio R. Zaffaroni. Se tuvieron en cuenta cuatro proyectos, de los cuales tres abordaban la conducta de tenencia para consumo personal. El primero,

en señalar que cuando Alfonsín llegó al poder sólo existía el mencionado Programa Andrés de Novelli, y al concluir la gestión habían más de treinta, agrupadas en una federación.

el de la dupla radical conformada por Adolfo Gass¹⁰⁷ y Fernando Mauhum sostuvo que quien tuviere estupefacientes sin causa legítima sería reprimido con reclusión de 1 a 6 años, pero “si dicha cantidad, conforme a dictamen pericial, no excediera la cantidad necesaria para la ingesta inmediata, conforme al tipo de droga y al estado de dependencia del autor, éste será eximido de pena” (Cámara de Senadores 1986, 1838).

El segundo, de Jorge Solana, del Movimiento Popular Neuquino, estipuló el reemplazo del artículo 6° de la ley 20.771 por la siguiente proposición: “Será enviado al Cenareso (Centro Nacional de Reeducción Social), con previo conocimiento del juez de la causa e informes de la Policía Federal, el que sea tenedor y/o poseedor de estupefacientes para uso personal” (Cámara de Senadores 1986, 1842).

Y, por último, la propuesta de la dupla justicialista integrada por Alberto Rodríguez Saá y Vicente Saadi. Ésta fue la que más avanzó en el asunto ya que determinó que: “No es punible la adquisición y tenencia de estupefacientes para propio consumo, cuando por la cantidad y el modo no pongan en peligro la salud de terceros”, y que en ese supuesto “el tribunal podrá prescindir de la pena o reemplazarla por una multa equivalente a la mitad de los ingresos de un mes del autor, cuando la cantidad de estupefacientes fuese escasa y el grado de culpabilidad fuese mínimo” (Cámara de Senadores 1986, 1833).

Es decir, ninguno de los proyectos penalizaba con prisión la tenencia para consumo personal. Como resultado, el dictamen tampoco consideró necesario la reclusión y tomó la forma de la propuesta de Saá-Saadi. Lo mismo ocurría con quien sembraba o

¹⁰⁷ El senador por la provincia de Buenos Aires también fue el impulsor de otra política moral de la época, la ley 23.515 de divorcio vincular, promulgada el 8 de junio de 1987.

producía estupefacientes para consumo personal, es decir, se contempló lo que en el debate se llamó “cultivo en maceta”¹⁰⁸.

También, el dictamen introducía una distinción entre tipos de sustancias al aumentar las penas para las actividades vinculadas a “estupefacientes que producen dependencia rígida grave”¹⁰⁹.

Asimismo -y a diferencia de la actual ley que pena con prisión de 3 a 12 años¹¹⁰-, el dictamen definió que la entrega o suministro a título gratuito de estupefacientes cuando tuviese lugar en ocasión del propio consumo inmediato y entre personas que ya padecen esa dependencia, no sería sancionada.

Se preveía que los tenedores de droga para consumo personal fuesen entregados a la autoridad sanitaria, si no se encontraban en estado de toxicodependencia, la intervención concluía. Caso contrario, se procuraba inducirlos a un tratamiento desintoxicante, y si su vida corría peligro o se corroboraban las condiciones del artículo 482 del Código Civil, se procedía a la internación compulsiva.

Además, en términos que hacen al interés de esta investigación pero que la exceden, hacía distinciones en las participaciones en la cadena del narcotráfico al estipular la reducción de la escala penal a los “eslabones menores”: “cuando el autor cometa el

¹⁰⁸ El senador Mauhum intervino para aclarar que el proyecto buscaba “impedir que la policía ponga a disposición del juez a aquel que practica esa actividad y lo convierta en un delincuente, etiquetándolo como tal, cuando no ha hecho más que cultivar una maceta de marihuana” (Cámara de Senadores 1986, 1879).

¹⁰⁹ Desde su autoridad como médico, Adolfo Gass le explicó al resto de la Cámara que: “Se denominan estupefacientes que causan dependencia rígida grave a la heroína y al ácido lisérgico. No incluimos a la cocaína y a la marihuana, pues éstas quedan clasificadas como drogas blandas” (Cámara de Senadores 1986, 2021).

¹¹⁰ Más adelante nos referimos a la ley 26.052 de desfederalización, pero respecto de la conducta de entrega, suministro o facilitación ocasional y a título gratuito, y para uso personal de quien lo recibe, redujo la pena –respecto de la ley 23.737- y la fijó entre 6 meses a 3 años de prisión. Por tanto, aquellas jurisdicciones provinciales que hayan adherido a la mencionada ley, aplicarán esta última penalidad.

hecho como dependiente, asalariado o contratado y sólo realice tareas materiales, manuales o auxiliares” (Cámara de Senadores 1986, 1833).

Este dictamen único en el que convergieron las dos principales fuerzas políticas, nos llevaría a pensar que en Argentina predominaban las ideas no penalizadoras. Sin embargo, al tratarse en el pleno de la Cámara alta quedó en evidencia que éstas eran ideas de un grupo minoritario¹¹¹. Para un senador radical: “[...] esta ley es demasiado permisiva con respecto al consumidor individual. Y digo esto, señor presidente, porque estoy absolutamente seguro de que la presencia de un consumidor de drogas en la sociedad, en la familia y en su grupo social termina por contagiar e inducir a otros” (Cámara de Senadores 1986, 1864). Idea que fue secundada por un representante de la oposición justicialista: “Desincriminar al que tiene estupefacientes constituye adoptar una actitud permisiva para un sujeto que se torna peligroso, pues potencialmente el consumidor se transforma en un traficante y entra en la cadena porque necesita disponibilidades y, entonces, para hacerse de dinero se convierte en un vendedor de droga, por lo que se incorpora al tráfico” (Cámara de Senadores 1986b, 2029).

El asunto de la posesión será el que concentre la mayor parte del intercambio parlamentario –uno de los aspectos principales de la discusión será si se trata o no de una actividad privada y entonces protegida por el artículo 19 de la Constitución, o si, por el contrario, es un acto que tiene trascendencia social y, por ende, que afecta al orden y la moral pública-. El otro tema que concitó atención, pero en menor medida, fue la tenencia de hojas de arbusto de coca para masticar.

¹¹¹ La investigadora Valeria Manzano, que ha escrito varios artículos y un libro sobre la juventud y las políticas de drogas en Argentina, coincide en esta observación: “[...] la retórica democrática y el lenguaje de derechos individuales ni impregnaban ni orientaban a la fuerza política mayoritaria, sino a una fracción reducida de la misma” (2017, 316).

En el debate, entonces, quedará expuesto el esquema cognitivo-normativo dominante en la dirigencia argentina, según el cual la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para consumo personal si no es penalizada, tiene que ser castigada con un tratamiento compulsivo de desintoxicación.

A esta conclusión se llega a través de tres formas cognitivo-normativas de concebir al joven usuario de drogas. La primera, lo considera un delincuente que forma parte de la cadena del narcotráfico, tal como definió un senador justicialista: “La realidad muestra que en tanto existan consumidores hay tráfico, y que cuando hay consumidores también está la droga clandestina. Y si se tiene droga clandestina es porque los consumidores, de alguna manera, estimulan su tránsito hacia el país afectado” (Cámara de Senadores 1986, 1871). Incluso, uno de los paladines de la despenalización y militante radical, adhiere a tal hipótesis: “El impactante argumento de que sin mercado no hay tráfico es cierto, válido; sólo que se debe ser muy cauto con las conclusiones que de él se deriven” (Cámara de Senadores 1989, 2354).

La segunda forma de entender al usuario de drogas es como un enfermo contagioso que hay que aislar –no sería relevante el lugar, sino el encierro–, palabras de Fernando de la Rúa:

[...] deben tomarse medidas curativas para la persona adicta, que es un riesgo para sí mismo y para la sociedad por la posibilidad de contagio y propagación.

No digo que lo convirtamos en un delincuente, pero sí que pensemos en una pena de prisión o en una medida de seguridad en el sentido reeducativo para someterlo a un tratamiento de rehabilitación (Cámara de Senadores 1986, 1882)¹¹²

Con argumentos similares el justicialista Eduardo Menem afirmó: “[...] cuando se indica que el consumidor es un enfermo, la expresión debe tomarse con cierta

¹¹² El senador radical previamente en esa misma alocución sostuvo: “Debo decir, con total sinceridad, que ratifico la posición que sostuve en 1974, que también fue la de varios señores senadores que se encuentran en este recinto. En aquella oportunidad votamos la ley 20.771, que incriminó la tenencia de drogas aunque estuvieran destinadas al uso personal” (Cámara de Senadores 1986, 1881).

relatividad o se debe advertir que, en cierta forma, se trata de un ‘enfermo contagioso’, y a éstos, algún tipo de medida hay que aplicarles, tales como las de tipo asegurativo o curativo que tiendan a segregarlo mientras se encuentre ese estado de contagio” (Cámara de Senadores 1986b, 2029).

Finalmente, una tercera opción es ver al usuario como una víctima a la que rescatar y rehabilitar: “[...] como legisladores nuestra obligación es proteger a la sociedad y también al individuo, para evitar que el drogadicto realice la propia autodestrucción de su vida. [...]. Debemos ofrecerle los medios necesarios, además de esta ley, para que logre la real rehabilitación y su nueva reinserción en la sociedad” (Senador justicialista 1986, 1867). Esta idea minoritaria en este momento, será retomada en los 2010 y, como mostramos, adquirirá preponderancia.

Ante el amplio rechazo a su propuesta, la Comisión de Legislación General introdujo varios cambios: se descartó el cultivo y producción de drogas para uso personal, se suprimieron también la despenalización de la adquisición de estupefacientes, así como el suministro gratuito entre personas que ya padecen esa dependencia. Respecto de la controversial tenencia para uso personal, se eliminó el párrafo del artículo 9 en el que se declaraba la no punibilidad, y se incorporó un nuevo artículo según el cual: “A quien tenga en su poder estupefacientes en cantidad sólo suficiente para su propio consumo inmediato, el juez de la causa le impondrá como medida de seguridad curativa un tratamiento tendiente a su rehabilitación [...]. Mientras el tratamiento se cumpla, se dejarán en suspenso el trámite del proceso, que continuará en caso de violación o incumplimiento de la medida de seguridad impuesta” (Cámara de Senadores 1986b, 2046-2047).

Dada esta última redacción, entonces, el juez obliga a los tenedores de sustancias ilícitas para uso personal a someterse a un tratamiento, y de no llevarlo adelante, se le impone una pena carcelaria. Este proyecto así sancionado, se giró a la Cámara de Diputados el 28 de agosto de 1986, al día siguiente se conocería el Fallo de la Corte Suprema que lleva el apellido Bazterrica y que declaró inconstitucional la penalización de la tenencia para consumo personal.

3.2 El fallo Bazterrica y el cambio en la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Nación

La instancia máxima de justicia se pronunció nuevamente acerca de la constitucionalidad del artículo 6° de la ley 20.771 que penaliza con prisión a quienes tengan en su poder sustancias ilícitas, y lo hizo en sentido opuesto al fallo Colavini de 1978. El caso lleva el nombre de Gustavo Bazterrica y surgió a raíz de un allanamiento en la casa del por entonces guitarrista de Los Abuelos de la Nada, allí la Policía Federal encontró 3,6 gramos de marihuana y 0,06 gramos de clorhidrato de cocaína.

Con tres votos a favor y dos en contra, en línea con ese ímpetu liberal que ofreció el retorno democrático, la Corte sostuvo -luego de cuestionar si el derecho penal era la mejor forma para resolver el asunto de la adicción- que “la prohibición constitucional de interferir con las conductas privadas de los hombres, prohibición que responde a una concepción según la cual el Estado no debe imponer ideales de vida a los individuos, sino ofrecerles libertad para que ellos los elijan, y que es suficiente por sí misma para invalidar el art. 6° de la ley 20771, cuya inconstitucionalidad se declara, en cuanto incrimina la simple tenencia de estupefacientes para uso personal” (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 1986).

Un testigo de la época refiere que el fallo actuó como un paraguas de protección contra la arbitrariedad de la ley: “Y el fallo Bazterrica anuló la ley López Rega, que cada vez que llegaba una cosa al juzgado se desistía. Entonces con ese panorama estábamos en un status quo perfecto. La ley podía decir lo que se le ocurriera, pero eso la deshabilitaba para lo que era la práctica antichicos, porque en definitiva es eso, un control social nada más” (Entrevista realizada el 05/02/2019).

Otro asunto que abordó el fallo, fue el de la trascendencia social de esta práctica privada y el concepto de “peligro abstracto”:

Que no está probado -aunque sí reiteradamente afirmado dogmáticamente- que la incriminación de la simple tenencia evite consecuencias negativas concretas para el bienestar y la seguridad general. La construcción legal del art. 6° de la ley 20.771, al prever una pena aplicable a un estado de cosas, y al castigar la mera creación de un riesgo, permite al intérprete hacer alusión simplemente a perjuicios potenciales y peligros abstractos y no a daños concretos a terceros y a la comunidad (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 1986).

Luego de este precedente, parecería irracional -o por lo menos, antijurídico- promulgar una nueva ley que sancione con prisión a las personas que tengan en su poder drogas para su consumo personal, no obstante, así ocurrió.

3.3 De la primavera democrática a la década perdida: contexto para una nueva ley de drogas

La Cámara de Diputados retomó el debate recién el 22 de febrero de 1989. En esos dos años y medio se fueron articulando una serie de cuestiones que produjeron una gran inestabilidad económica (hiperinflación, endeudamiento externo, devaluación monetaria), que hicieron tambalear la transición política (expuesta con alzamientos militares), por las cuales el presidente Raúl Alfonsín tuvo que entregar el mando

anticipadamente al justicialista Carlos Menem. Este contexto tuvo su impacto en el proceso de creación de una nueva ley¹¹³.

A su vez, la situación nacional se conjugó con los desarrollos a nivel internacional. En primer lugar, la cumbre de Viena de 1988 que daría origen a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, la cual sugiere la penalización de la tenencia de drogas para uso personal (art. 3, inc. 2)¹¹⁴. A nivel hemisférico, en 1986 se estableció la CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas), el órgano asesor de la OEA, afín a las ideas de Washington, y a cuyas reuniones bianuales asistieron integrantes de la CONCONAD (Corbelle 2011). También, en 1988, Estados Unidos estableció un esquema conocido como “certificación” mediante el cual condicionaba la ayuda financiera a los países de la región al cumplimiento de metas en relación a la lucha contra las drogas¹¹⁵; Argentina, además, necesitaba del apoyo de este país en los organismos multilaterales para que le otorguen créditos con los cuales afrontar la situación económica (Aureano 1997; Manzano 2017).

La década de los ‘80s también estuvo marcada por la aparición del VIH, que afectó a los usuarios de drogas inyectables y que aumentó su estigma. En la publicación

¹¹³ Testigo de ese momento histórico, quien fuera funcionario de la CONCONAD explica acerca de la aprobación de la ley 23.737: “Y se impuso por una razón muy simple. Un gobierno que está perdido termina haciendo acuerdos por derecha que lo hundan más [...]. Y en el ‘89, lo que pasa es que el gobierno ya estaba muy mal, estaba golpeado, tenía muchas cosas en contra. Se le estaba diluyendo el poder y eso se notaba estando adentro, se notaba” (Entrevista realizada el 05/02/2019).

¹¹⁴ Cabe destacar que en una de las últimas sesiones de Diputados, Lorenzo Cortese expuso que también a nivel internacional la postura argentina era la de penalizar la tenencia para uso personal, y relató la participación de la prestigiosa representación de nuestro país en las reuniones preparatorias del grupo de expertos en Viena: “Así fue como con la opinión y voto favorable de nuestra representación se redactó el artículo 3º, punto 2, de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” (Cámara de Diputados 1989d, 7856).

¹¹⁵ El ímpetu que dio Ronald Reagan a la Guerra contra las drogas conllevó, a nivel regional, que “los programas que recibieron más recursos y atención fueron los del ámbito bilateral, dado que Estados Unidos privilegió los acuerdos que le permitieron presionar a los Estados nacionales reemplazando la doctrina de seguridad nacional por la consigna de lucha contra el narcotráfico” (Federico y Ramírez 2015, 259-260).

Personas que usan estupefacientes en Argentina: de delincuentes enfermos a sujetos de derechos, los autores afirman que: “El primer caso de SIDA vinculado al uso inyectable de drogas se diagnosticó en la Argentina en 1985, y una década más tarde la mitad de los diagnósticos de sida entre los varones mayores de 12 años fueron relacionados con el uso compartido de material para el uso de drogas inyectables [...]” (Corda, Galante y Rossi 2014, 16).

Al igual que ocurrió antes de la elaboración de la ley 20.771, nuevamente los cambios institucionales antecedieron a la sanción de una nueva norma: en 1984, el Departamento de Toxicomanía de la Policía Federal Argentina se convirtió en la Dirección General de Drogas Peligrosas; en 1988 se creó en la Cámara de Diputados la Comisión de Drogadicción que tuvo como tarea analizar los numerosos proyectos de ley en materia de drogas; y finalmente, en julio de 1989 se erigió la SEDRONAR (Secretaría de Programación y Coordinación para la prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico), bajo la órbita de la Presidencia (decreto 271.1989).

Un último elemento que hay que mencionar para contextualizar el debate por la nueva ley de drogas, fue la influencia en este tema de los medios de comunicación. Presente ya desde el inicio del debate en 1986, fue señalado por el senador Gass:

Debo confesar que tengo un especial estado de ánimo, porque he notado en medios de comunicación social que al enterarse de la existencia de un proyecto de ley contra el narcotráfico no se pusieron a leerlo y solamente escucharon por ahí que en uno de los artículos se desincriminaba la tenencia para el consumo diario de una persona. Esto significó que se desatase de inmediato una campaña en contra de los autores del proyecto de ley (Cámara de Senadores 1986, 1852)¹¹⁶.

¹¹⁶ Por ejemplo, la historiadora Valeria Manzano escruta la presencia de noticias vinculadas a la temática de las drogas, y muestra cómo cambió no sólo en términos cuantitativos sino en los contenidos: “a mediados de 1986, la ‘droga’ —en singular— ocupaba un lugar central en la construcción de noticias. El matutino Clarín, por ejemplo, dedicó 120 notas de diversa índole a ‘la droga’ en julio y agosto de 1986, un salto cualitativo si se lo compara con las escasas 13 referencias para el mismo período en 1985, cuando el eje estuvo puesto en incautaciones en las fronteras y noticias internacionales. En julio de 1986, mientras tanto, el foco viró hacia las supuestas conexiones entre ‘vandalismo’ juvenil y drogas” (2017, 322).

Para 1989, la perspectiva de los medios en la opinión pública era reconocida, entre otros, por un diputado de la Democracia Cristiana: “[...] hay en la sociedad una reacción que a veces es irracional; es una reacción que surge fundamentalmente del miedo, y frente al miedo sabemos que se adoptan actitudes irracionales. En este sentido, si hiciéramos hoy una encuesta entre la población en general no tengo duda alguna de que triunfaría ampliamente la posición de condenar al enfermo, de penalizar al drogadicto” (Cámara de Diputados 1989b, 7778)¹¹⁷.

En este complejo contexto tuvo lugar el intercambio parlamentario que daría origen a la ley 23.737.

3.4 Borrón y cuenta nueva: el debate legislativo de 1989 y la actual ley 23.737

En seis sesiones extraordinarias de la Cámara baja, entre febrero y marzo de 1989, se llevó adelante la discusión sobre la nueva ley de drogas. A diferencia de lo que ocurrió en el Senado, no hubo consenso y existieron dos dictámenes cuya principal diferencia fue la posición respecto de la tenencia para consumo personal, por lo cual nuevamente el tema dominó el debate. Si bien se consideró el proyecto girado por el Senado, lo cierto es que apenas se tomaron algunos artículos básicos –los vinculados al narcotráfico referidos al art. 204 del Código Penal-, y se elaboró una nueva propuesta.

Por un lado, el dictamen de mayoría tuvo como base el proyecto presentado por el radical Lorenzo Cortese, presidente de la Comisión de Legislación Penal; y tuvo en

¹¹⁷ Incluso, las afirmaciones hechas por los medios de comunicación se tornaban hacia un tema sensible como la transición democrática, como lo expresó una diputada radical: “Por ejemplo, en un semanario que no deseo nombrar se decía poco antes de las elecciones de 1987 que el aumento del consumo de drogas es consecuencia matemática y directa de la restauración democrática y que el gobierno pretende cambiar votos de los jóvenes por una actitud liberal frente a los consumidores de drogas” (Cámara de Diputados 1989, 7754).

disidencia parcial, por la tenencia de hojas para el coqueo, al justicialista Eugenio Lestelle, presidente de la Comisión de Drogadicción y primer Secretario de la Sedronar. Ambos diputados fueron los referentes en la materia de los partidos mayoritarios. Por otro lado, el dictamen de minoría tuvo como fundamento la iniciativa, que presentó en 1987, la también diputada radical Lucía Alberti, y fue firmado por Luis Giacosa (PJ), la bonaerense Matilde Fernández de Quarracino (UCR) y Osvaldo Pellín del Movimiento Popular Neuquino.

Respecto del usuario de drogas, la idea cognitiva-normativa ampliamente predominante era que se trataba de un delincuente, y con mucha claridad fue expuesta por un diputado radical porteño opositor a tal concepción:

La diferencia entre los dos despachos está a la vista y es de meridiana claridad: para la mayoría de la comisión el consumidor, por su condición de tal, ha cruzado la barrera del Código Penal y debe ser tratado entonces como un delincuente. Por cierto, para muchas personas que comparten esa propuesta el consumidor es un desviado de la conducta social aceptable, cómplice por definición del narcotráfico, y en cualquier condición en que se produzca aquella desviación ella es sancionable como delito.

Para otros, que también comparten la penalización en términos absolutos, la sanción actuará como un fuerte disuasivo y la amenaza del castigo logrará disminuir el consumo y, consecuentemente, el narcotráfico (Cámara de Diputados 1989c, 7805).

Además, es la definición de la que parte el dictamen de mayoría en su justificación: “Las comisiones han entendido, al fijar la política criminal respecto de los afectados por el consumo de estupefacientes, que éstos constituyen el último eslabón del tráfico ilícito de estupefacientes” (Cámara de Diputados 1989, 7728). En su exposición una diputada radical sostuvo: “[...] son las dos caras de una misma medalla. Si no hay narcotráfico, no existen drogadictos; si no hay drogadictos, no hay narcotráfico” (Cámara de Diputados 1989, 7745).

Pero no sólo era un delincuente porque era el último eslabón de la cadena del narcotráfico, sino porque cometía otros delitos para hacerse de dinero con el cual sostener su vicio:

También es cierto que el consumidor habitual de drogas da vida con su enfermedad al mercado y, además, colabora con el tráfico. Es decir, el mismo adicto presta su ayuda para la venta de estupefacientes. Existe además en el fondo de esta actividad una necesidad de allegarse recursos para continuar adquiriendo estupefacientes, y esta necesidad de dinero lleva en más de una ocasión a la comisión de otros ilícitos penales (Cámara de Diputados 1989d, 7835)¹¹⁸.

Esta idea fue repetida varias veces, y se presentó como una verdad irrefutable y sin ninguna carga moral, así retomando la aristotélica frase de Perón un diputado afirmó: “No hay en mis palabras una calificación ética. Solamente describo una situación de hecho y aporto un dato de la realidad, que — no está de más recordarlo— es la única verdad” (Cámara de Diputados 1989d, 7835).

En consecuencia, 105 de los 128 diputados votaron a favor de la penalización de la tenencia de drogas para uso personal. Siguiendo la línea de la preferencia por derechos colectivos que la dirigencia política argentina tuvo en el pasado -defensa social, seguridad nacional-, justificó tal medida en resguardo de la salud pública, en contraposición a la libertad individual y el derecho a la privacidad¹¹⁹. El propio dictamen de mayoría lo justifica de ese modo:

Afirmamos que el derecho a la intimidad, una de cuyas características indubitables es la de su relatividad, no puede ser sostenido como valor absoluto. La condición de droga ilícita no puede neutralizarse en ninguna de las etapas, más allá de su cuantía, sino a riesgo de desproteger otro valor jurídico que, en esta interpretación, se privilegia: el de la salud pública. Mantener la incriminación como protección social a fin de que la norma, operando como preventora general, disuada nuevas conductas es nuestra voluntad legislativa (Cámara de Diputados 1989, 7728-7729)

En ese mismo sentido fueron las intervenciones: “[...] la represión legal se lleva adelante porque se tiene presente un ‘bien jurídico’ que se considera más valioso que una libertad individual que es usada para destruir la salud pública. Y esta represión se explica

¹¹⁸ Otro correligionario de este legislador justicialista, iría aún más allá en su aseveración sobre el vínculo entre los drogadictos y la delincuencia: “Debo agregar que teniendo el adicto un deseo invencible de seguir consumiendo la droga y de procurársela por todos los medios — lo que se llama dependencia psíquica—, mata, roba, incendia, viola y comete toda clase de crímenes para satisfacer su vicio. La criminalidad está firmemente unida a la drogadicción” (Cámara de Diputados 1989d, 7829).

¹¹⁹ Incluso este aspecto fue reconocido por los legisladores: “En el año 1974, entre los fundamentos de la ley 20.771 se menciona a la seguridad nacional como el bien jurídicamente protegido. Hoy, los dos dictámenes existentes en la materia sostienen que el bien jurídicamente protegido está dado por la salud pública, más allá de que cualquiera de los dos pueda contener elementos que aún aludan a la seguridad nacional” (Cámara de Diputados 1989d, 7812-7813).

además por la necesidad de que la defensa y protección social sean eficientes” (diputado del Partido Federal, Cámara de Diputados 1989e, 7899). En su inserción un legislador radical afirmó: “la salud pública justifica la injerencia de la autoridad en aspectos referidos a la intimidad de la persona”, y para su colega del Partido Autonomista de Corrientes, “[...] al reprimirse la tenencia de estupefacientes el bien jurídico protegido no es la integridad física o psíquica del individuo, sino la salud pública, que se lesiona con el hecho del vicioso y sus malas consecuencias para ese consumidor particular” (Cámara de Diputados 1989c, 7782).

Todas estas ideas justificaban la continuidad de la penalización, a pesar de que la Corte ya había declarado la inconstitucionalidad, en 1986. Ahora bien, para no mostrarse en abierta contradicción, los diputados establecieron una serie de medidas según las cuales se recogía el precepto de la Corte que sostenía la necesidad de armonizar castigo con la posibilidad de acciones tendientes a la rehabilitación y reinserción del adicto. Con esta maniobra quedó desarrollado un complejo entramado legal que abarca distintas circunstancias. Mediante el artículo 13 se incrementa la pena a quien cometa un delito y consumió para ello estupefacientes -lo que la ley denomina “el delincuente que hace uso indebido de estupefacientes”-. El artículo 14 pena con su primer párrafo la tenencia con prisión de 1 a 6 años y multa -esta figura es la que se conoce como tenencia simple- y con el párrafo siguiente otorga prisión de 1 mes a 2 años “cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal”. El artículo 15 aclara que la tenencia y consumo de hojas de coca no es considerada como tenencia o consumo de estupefacientes¹²⁰.

¹²⁰ El dictamen de mayoría contemplaba la penalización de la tenencia de hojas de coca para masticar, sin embargo, varios diputados de las provincias del norte se opusieron firmemente, incluso confesando que ellos también practicaban el coqueo y que no tenía consecuencias negativas en su desarrollo vital. Justamente por esas fechas se cumplía el plazo de la Convención Única de 1961 para desterrar los usos no

Para todos estos casos existen medidas alternativas o complementarias. Al delincuente dependiente (que cometió otro ilícito), además de la pena se le impone un tratamiento de desintoxicación y rehabilitación (art. 16). Para la persona que tiene sustancias para uso personal y depende física o psíquicamente de ellas, el juez tiene la posibilidad de suspender la pena privativa de la libertad en prisión y someterlo a una medida de seguridad curativa por el tiempo necesario para su desintoxicación y rehabilitación; si en el transcurso de dos años se cura, se lo exime de la pena, caso contrario deberá cumplirla junto con la medida de seguridad (art. 17). En el siguiente artículo, nuevamente se aborda el caso de los tenedores de droga para uso personal que dependen de las sustancias, a quienes el juez “con su consentimiento” le aplicará un tratamiento curativo y suspenderá el trámite sumario, con la misma condición de que en 2 años se cure, y si no se reanuda el proceso penal (art. 18). En el artículo 19 se fija que estos tratamientos serán llevados a cabo en establecimientos adecuados; para los condenados por otros delitos, el tratamiento se computa como tiempo de cumplimiento de la pena, y ordena que los servicios penitenciarios cuenten con lugares separados para ejecutar la rehabilitación. Se indica, en el artículo 20, que será el juez con ayuda de dictámenes de peritos, quien distinga “entre el delincuente que hace uso indebido de estupefacientes y el adicto a dichas drogas que ingresa al delito para que el tratamiento de rehabilitación en ambos casos, sea establecido en función del nivel de patología y del delito cometido [...]”.

En caso de que la tenencia de droga para uso personal sea ejercida por un principiante o experimentador, por única vez, el juez puede sustituir la pena por una

médicos o científicos del arbusto de coca, situación por la cual la República Argentina estableció una reserva al respecto al momento de ratificar el acuerdo (art. 7, decreto-ley 7672/63).

medida de seguridad educativa (art. 21); al igual que en los artículos anteriores esto supeditado a un resultado satisfactorio en 3 meses.

Por último, se establece en el artículo 22 que si después de 3 años quienes hayan pasado por estas medidas han alcanzado “una reinserción social plena, familiar, laboral y educativa”, el juez está habilitado para librar oficio al Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria para la supresión de la anotación relativa al uso y tenencia indebida de estupefacientes.

Para Alberto Calabrese hijo, de amplia trayectoria en políticas de drogas, la 23.737, “es una ley perfecta. Está llena de calificativos, de imperativos, de hipótesis sin comprobación. Que trata de atender absolutamente todo” (Entrevista realizada el 05/02/2019).

Según el dictamen, con estos instrumentos el Estado al tiempo que cura al enfermo protege la salud pública (Cámara de Diputados 1989, 7728). Para el autor del proyecto en que se basó la ley, Lorenzo Cortese, no se trata de un Estado paternalista sino de uno comprometido y responsable para con los usuarios de drogas:

Es justamente a través de este sistema de medidas orgánica y coherentemente institucionalizadas que el rol del Estado cobra relevancia, porque acude al llamado esperanzado o al silencio sufriente del adicto, porque cumple una función social que debe ejercitar con idoneidad y porque en lugar de aparecer como un tutor innecesario se erige en brazo comprometido y responsable.

Ante la problemática de los drogadependientes o experimentadores el Estado no debe adoptar una posición desinteresada e inerte. Ello lo convertiría en cómplice y no en el interlocutor imprescindible frente al conmovedor escenario que muestra la secuela de la droga (Cámara de Diputados 1989e, 7880).

No obstante, las medidas “alternativas” se constituyeron en una extorsión para los usuarios de drogas, ya que les conviene demostrar que la tenencia es para consumo dado que esta confesión disminuye la sanción. Como plantea Guillermo Aureano (1997) en su análisis, en el pasado eran los médicos legistas y otros expertos quienes definían a los

condenados como drogadictos, ahora la ley exige se autodeclaren y también que especifiquen la frecuencia de uso, para asignarle el castigo correspondiente al grado de “implicación” con la droga.

En septiembre de 1989 fue tratado por el Senado, ya con Carlos Menem como presidente, y aprobado de manera expedita, sin cambios para no tener que devolverlo a la Cámara de Diputados. Como parte del traspaso anticipado de poderes, hubo un acuerdo por no obstaculizar los proyectos legislativos, en particular éste que era prioridad para la administración entrante (Aureano 1997)¹²¹.

En la década siguiente se agudizará la persecución a los usuarios, comenzando por un nuevo fallo, emitido en diciembre de 1990, de la Corte Suprema en relación a la constitucionalidad de la penalización de la tenencia de drogas para uso personal, que como anticipara una diputada en el debate parlamentario, las sentencias del máximo tribunal no eran una verdad revelada, es decir, “[...] si mañana cambia la constitución de la Corte, también puede cambiar la doctrina. Muchas veces hemos observado que los fallos de la Corte Suprema han cambiado al modificarse su composición” (Cámara de Diputados 1989e, 7888).

Se trata del caso de Ernesto A. Montalvo quien fue detenido por presumirse que estaba vinculado a un robo de dólares, al llegar a la comisaría y bajar del auto, tiró una bolsita que contenía 2,7 grs. de marihuana. El hecho ocurrió en junio de 1986, y su defensa se acogió a la inconstitucionalidad declarada dos meses después en Bazterrica, pero en el proceso entró en vigencia la ley 23.737 que en el segundo párrafo del artículo 14, como ya dijimos, volvió a penalizar esta conducta.

¹²¹ Según los periodistas Mauro Federico e Ignacio Ramírez, Carlos Menem, recién asumido el cargo, le habría dicho a uno de sus ministros de mayor confianza: “Si Bush está tan preocupado por luchar contra el narcotráfico, entonces yo tengo que supervisar directamente la política antidrogas” (2015, 274).

Conformada por nueve magistrados, la Corte retomó la doctrina Colavini según la cual si no hubiera interesados en drogarse no habría tráfico ilegítimo de estupefacientes. Además, indicó que “[...] ya no corresponde realizar evaluaciones sobre el tema y llegar a un casuismo, no querido por la ley ni por la sociedad, la que espera la protección de sus derechos que atañen a la moral, salud y seguridad públicas y tal punición razonable no afecta ningún derecho reconocido por la Ley Fundamental [...]” (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 1990).

Otro paso más en la penalización de las conductas vinculadas al uso de drogas se dio en 1995, con la promulgación de la ley 24.424 que sanciona el autocultivo cuando está destinado al consumo personal con un mes a dos años de prisión, y a quienes incurran en tal delito le son aplicables los artículos 17, 18 y 21 de la ley 23.737.

Mientras tanto, el mercado de sustancias psicoactivas se expandió y se transformó con nuevas prácticas como el uso inyectado de cocaína, así como la emergencia de la pasta base de cocaína fumada y la extensión del autocultivo de cannabis. Como veremos en el siguiente apartado, si bien se produjeron distintos avances, la despenalización quedó en un intento fallido.

4. El fallido intento por la despenalización y la no decisión (2001-2014)

Durante los últimos veinte años ha estado presente en la sociedad argentina el debate por la reforma de la ley de drogas, sin tener su correlato en instancias oficiales que permitieran saldar esa discusión. La dirigencia política en su conjunto ha optado por ignorar el problema, y no posicionarse acerca de la penalización de la tenencia para consumo personal.

En este último apartado, damos cuenta de la intensa puja entre actores a favor y en contra de la despenalización, que tuvo su punto álgido en 2012 cuando se dio un consenso entre las dos fuerzas políticas mayoritarias en pos de la derogación del segundo párrafo del artículo 14 de la ley 23.737, así como de aquellos artículos referidos a los tratamientos compulsivos. Tal consenso, finalmente no se materializó en una modificación del cuerpo legal. También, como en los apartados anteriores, mencionamos los cambios institucionales que tuvieron lugar durante el periodo, algunos de ellos como la sanción en diciembre de 2010 de la ley 26.657 de Salud Mental y Adicciones, entrando en franca contradicción con la ley de estupefacientes.

En 2012 a casi cuatro décadas de la aprobación de la primera ley de drogas, la 20.771 de 1974, la dirigencia argentina ya no sostiene la penalización de la tenencia de drogas para consumo personal en la idea de que el usuario de tales sustancias sea un delincuente, sino que toma preponderancia otra idea disponible previamente: el adicto es una víctima a la cual hay que rescatar y rehabilitar, y la formulación de la ley que canjea la pena por el tratamiento compulsivo, se hace imprescindible. Particularmente, fue la emergencia de la pasta base de cocaína, paco, en el mercado de sustancias psicoactivas lo que habilitó este desplazamiento.

Como indicamos en el apartado anterior, las prácticas de consumo de sustancias ilícitas en Argentina se transformaron. Sin entrar en detalles, a inicio de la década de los 2000 podemos decir que se consolidan tres tendencias: el abandono del uso inyectable de la cocaína, la lenta pero sostenida expansión del autocultivo de marihuana y la difusión de la pasta base de cocaína fumable, conocida como paco (Corbelle 2016). Entre las causas que dan lugar a estos cambios se encuentra la crisis socioeconómica que tiene su punto crítico en el año 2001, con el cese de la paridad cambiaria y la consiguiente devaluación. Tanto la cocaína como la marihuana son bienes importados, y en esa

coyuntura disminuyó la calidad de ambas sustancias y hubo faltante, ya que la oferta se redireccionó a mercados más redituables.

En el caso de la marihuana, se compraba -aún se hace- lo que se conoce como prensado paraguayo: plantas cultivadas en Paraguay, sin el debido proceso de secado y curado que se comprimen en “ladrillos” e ingresan ilegalmente. Los usuarios notaron que en el prensado venían semillas, lo cual habría la posibilidad de tener plantas propias, y de esa manera asegurarse la sustancia en caso de escasez y de reducir el trato con el *dealer* (Soriano 2017). Así surgió una camada de cultivadores que se sumó al minúsculo grupo pionero que desde la década de los ‘90 ya cultivaba (Corbelle 2016). Una incipiente organización *underground*, informada a través de los foros de internet, se gestó y en 2002 se realizó en Buenos Aires la primer Copa Cannábica, y también ese mismo año se replicó la Marcha Mundial de la Marihuana (MMM), demostración que se realiza desde 1999, el primer sábado de mayo de cada año, en varias ciudades del mundo de manera simultánea.

La marcha fue convocada en Rosario, bajo el lema “Cura, no Guerra. Marcha contra la Intolerancia”, por la Red Argentina en Defensa de los Derechos de los Usuarios de Drogas (RADDUD) y la Asociación de Reducción de Daños de Argentina (ARDA). Esta última organización, será la que colabore y “enseñe” al legislador socialista Eduardo García (2001-2005), quien presentó en 2003 en la Cámara de Diputados de la Nación el primer proyecto que buscaba la despenalización de la tenencia para consumo personal¹²².

¹²² El ex diputado cuenta que es originario de un pueblo del interior de Córdoba y que “tenía una enorme carga de prejuicios”, “ese era yo, digamos, la ignorancia, el desconocimiento, el prejuicio que te hace... no te permite entender lo que pasa”. Desde su gestión como diputado provincial, varias personas se acercaron para manifestarle situaciones de hijos detenidos por tenencia de droga, o familiares que no conseguían trabajo por este antecedente: “Bueno, entonces eso me llevó a... había un problema. Esto es raro porque no era un caso, empezó a tener un ruidito, no era una cosa masiva, pero bueno”. A partir de dos referentes políticos conoce a la organización ARDA, “que son los nos acercan el material, que son los que me enseñan a entender el tema. Digamos, sí, el problema estaba, yo lo intuía, lo alcanzaba a visualizar, pero no lo tenía elaborado. Ahí es cuando comienzo a estudiar el tema. Bueno, armamos el proyecto” (Entrevista realizada a Eduardo García, 14/02/2019)

Imagen 1: Portada del proyecto presentado por el diputado Eduardo García (material facilitado por él para esta investigación)

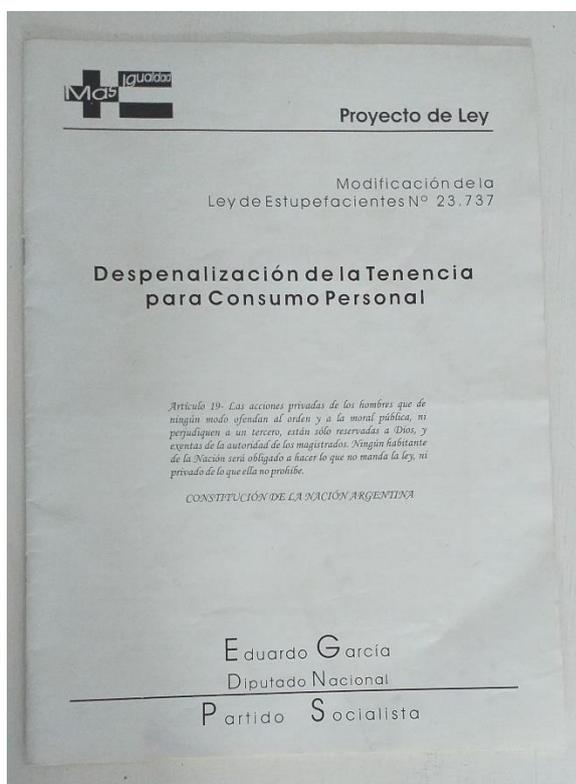
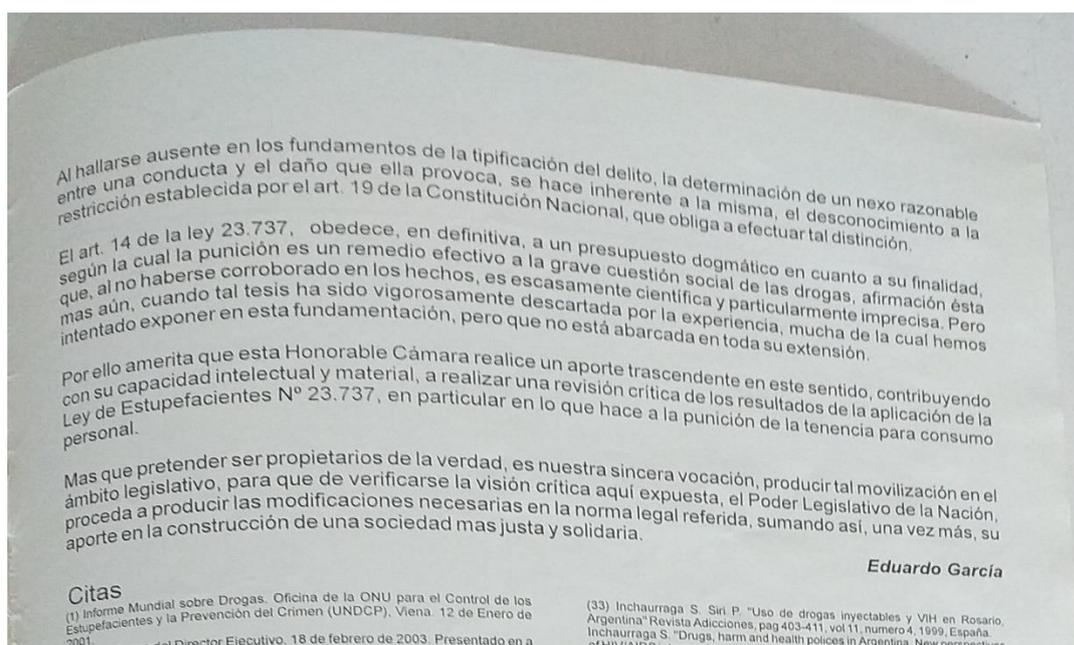


Imagen 2: Contraportada del proyecto



El proyecto de ley cuenta con cuatro artículos, mediante los cuales exceptúa de la pena de prisión y de la multa a quien tuviere en su poder estupefacientes para uso personal, y elimina los artículos 17, 18, 21 y 22 sobre tratamientos compulsivos de desintoxicación. Este escueto articulado contrasta con las veinte páginas que la iniciativa dedica a los fundamentos. Si bien la propuesta contaba con el apoyo del Bloque de Diputados Nacionales del Partido Socialista, e incluso el respaldo del ex ministro de salud alfonsinista, Aldo Neri: “Nunca se trató. Llegó a comisión, lo peleé, se cayó, lo levanté, nunca se trató. Nunca se trató, durante los cuatro años. Y yo lo presenté, estuve como dos años y medio, tres, después de presentarlo y no, nunca se trató. No tuvo despacho de comisión, no” (Entrevista realizada, 14/02/2019).

Ese mismo año iniciaba el trámite legislativo, a propuesta de la senadora duhaldista por la provincia de Buenos Aires Mabel Muller, de la ley 26.052 de desfederalización. Mediante el primer artículo rebajó la pena a quien suministre de manera gratuita y para uso personal de quien lo receta, de los 3 a 12 años estipulados en la ley 23.737 a una pena de 6 meses a 3 años. A continuación, indica que los delitos de la ley de drogas son competencia de la justicia federal en todo el país, excepto para aquellas provincias que, mediante ley de adhesión, opten por asumir su competencia y con los alcances previstos allí. Y enumera los conocidos como “delitos menores”: los dos últimos párrafos del artículo 5, sobre comercio con plantas o sus semillas y el mencionado sobre suministro gratuito; también pueden ser perseguidos por la justicia provincial el artículo 14 que regula la tenencia simple y la de consumo personal, el artículo 29 que refiere a la falsificación de recetas médicas y el artículo 204 del Código Penal.

La primera provincia en adherir fue Buenos Aires, dos meses después de su promulgación en octubre de 2005¹²³. Inmediatamente se notaron los efectos de esta ley provincial, que entró en vigencia en diciembre de ese mismo año, según consiga una nota periodística, con datos aportados por la Procuración General de la Suprema Corte Bonaerense: “de las 1.724 causas judiciales por violación de la nueva ley de drogas iniciadas entre el 11 de diciembre y el 29 de enero pasado, el 84% acusa a los detenidos de consumo personal o tenencia simple: adolescentes sorprendidos con marihuana en el bolsillo. El 86% de lo secuestrado son porros o pequeñas cantidades de yerba mientras que sólo el 3% de lo incautado es paco” (Alarcón 2006). Situación que se replicó en las ocho provincias donde está vigente¹²⁴.

Sin embargo, el aumento en la persecución de usuarios de cannabis no disminuyó la prevalencia de consumo de esta sustancia, sino que, por el contrario, los conocimientos vinculados al autocultivo se propagaron y los espacios virtuales de intercambio se convirtieron en organizaciones de cannabicultores, que conforman un nutrido movimiento social por la regulación legal. A la consolidación de tal fenómeno contribuyó la circulación, desde diciembre de 2006, de la *THC*, autodenominada revista de la cultura cannábica, que promovió el cultivo personal y la difusión de información jurídica y de reducción de daños asociados al uso de drogas y que, en poco tiempo, se convirtió en

¹²³ Tanto un artículo periodístico como dos entrevistados sostienen que la legislación respondió “a un supuesto toma y daca en las recaudaciones ilegales de sectores de la Policía Bonaerense” (Alarcon 2006). Al respecto uno de los entrevistados sostuvo: “Todo el mundo sabía, los Diputados sabían que era a cambio... era un negocio para la bonaerense”. Mientras que, en la misma línea, otro entrevistado indicó que: “en ese momento había grandes causas de secuestro extorsivo, motorizadas por ya sea policías de la bonaerense, como de personal desocupado, desafectado de las fuerzas policiales. Y entonces fue una carta de cambio, de manejo de cajas. O sea, deja de cometer estas conductas que generan un gran impacto. En ese contexto, tenemos la época Blumberg”.

¹²⁴ Además de Buenos Aires, adherieron Córdoba, Salta, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También adherieron Jujuy, La Rioja y Tucumán, pero por la falta de recursos que, según la propia ley de desfederalización se otorgarían desde la Administración Pública Nacional, nunca se ejecutaron tales medidas.

referencia del público en general¹²⁵. Desde 2008, la *THC* tiene a su cargo la organización de la MMM en Argentina.

A nivel político, en 2007 se da la primera declaración pública de un alto funcionario de los mandatos kirchneristas: Aníbal Fernández, que fue Ministro del Interior (2003-2007), luego ocupó la cartera de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2007-2009), posteriormente nombrado Jefe de Gabinete (2009-2011; 2015), y fue electo senador nacional por la provincia de Buenos Aires (2011-2014). En una entrevista, siendo responsable de las tres fuerzas de seguridad federales –Policía Federal, Gendarmería y Prefectura–, afirmó: “Di la orden de no perseguir consumidores. Por perseguir perejiles las bandas crecieron a sus anchas y se volvieron lo que son” (Alarcón 2007). Como contrapartida, la Conferencia Episcopal Argentina sacó una Carta Pastoral denominada *La droga, sinónimo de muerte* donde sostiene que “Todo lo que esté relacionado con la droga es deshumanizante, anula el don de la libertad, sumerge en el fracaso los proyectos de vida y somete a las familias a duras pruebas” (CEA 2007)¹²⁶. Éste puede ser señalado como el inicio de una ardua disputa entre actores a favor de la despenalización y en contra, posiciones que incluso atravesaban al propio gobierno.

En febrero de 2008, un mes antes de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS)¹²⁷, se crea por instrucción de Aníbal Fernández el Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes,

¹²⁵ Su circulación provocó la reacción de uno de los paladines del prohibicionismo, Claudio Izaguirre, presidente de la Asociación Antidrogas de la República Argentina, quien presentó una denuncia en la fiscalía antidrogas contra dicha publicación, por infracción a los artículos de la ley 23.737 que establecen que será reprimido con prisión quien difunda públicamente el uso de estupefacientes, induzca a otro a consumirlos o imparta instrucciones acerca de la elaboración de drogas (Riva 2007). Denuncia que la fiscalía desestimó ya que la revista sólo divulga información y su acceso es un derecho. Asimismo, “el por entonces diputado duhaldista Eduardo Camaño presentó un proyecto en el Congreso para interrumpir la distribución de la revista. Nadie lo apoyó” (Soriano 2017, 289).

¹²⁶ Además de elaborar ese primer escrito, en esa plenaria desarrollada en noviembre de 2007, los obispos crearon la Pastoral Nacional de Drogadependencia, a cargo del sacerdote José María Di Paola.

¹²⁷ Sobre esta reunión internacional, véase lo expuesto en el apartado 4 del Capítulo 3.

Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, dentro de la órbita del ministerio a su cargo (Resolución 433/2008). Al evento realizado en Viena concurren dos delegaciones argentinas, una encabezada por el titular de la Sedronar, José Ramón Granero -ferviente opositor a la despenalización-, y otra capitaneada por el mismo Fernández. Fue él quien habló en representación del país, si bien en su discurso no lo mencionó¹²⁸, al hablar con los periodistas afirmó que el Gobierno está trabajando “para despenalizar la tenencia de pequeñas cantidades para consumo” (Ruchansky 2008).

A fin de julio se presentaron los datos de la *Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas*, en el acto al que asistieron diversos funcionarios, la presidenta Cristina Fernández dijo: “No me gusta que se condene al que tiene una adicción como si fuera un criminal. Los que tienen que ser condenados son los que venden la sustancia” (Clarín 2008). Según la crónica, al bajar del estrado, la mandataria les dijo a los integrantes del Comité Científico Asesor que esperaba “ese proyecto de ley”, sobre la reforma a la 23.737 (ibídem).

Los actores en contra no tardaron en pronunciarse, empezando por el titular de la SEDRONAR, que afirmó: “Voy a intentar que a la presidente no le lleguen los cantos de sirenas, porque la decisión sobre el envío del proyecto de despenalización al Congreso la va a tomar ella” (Perfil 2008). También en un documento firmado por 16 de los 23 integrantes del Consejo Federal para la Prevención y Asistencia de las Adicciones y Control del Narcotráfico (COFEDRO), que nuclea a los representantes de los organismos provinciales dedicados a trabajar con la problemática de las adicciones, señalaron que no estaban de acuerdo (El Ancasti 2008). Figuras políticas como Hilda “Chiche” Duhalde o

¹²⁸ En su alocución el ministro recomendó la adopción de la política de reducción de daños en el campo de la salud, y “el resguardo del principio de ‘proporcionalidad’ entre las infracciones, los delitos y las sanciones, por el otro” (Fernández 2008)

Francisco de Narváez sentaron postura rechazando la iniciativa (Ruchansky 2008b). Por su parte, la Federación de Organizaciones No Gubernamentales de la Argentina para la Prevención y el Tratamiento del Abuso de Drogas afirmó: “nuestra Federación se ve en la obligación ética de oponerse a la sanción de una ley como la propuesta que, más allá de las buenas intenciones, será sumamente perjudicial para la vida de numerosas familias argentinas” (FONGA 2008).

El debate presente en la agenda pública, motivó al Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia a expresar su postura a través de un mensaje denominado *La droga en las villas: despenalizada de hecho*. En él abordan el “flagelo de la droga en las Villas”, y afirman que: “Entre nosotros la droga está despenalizada de hecho. Se la puede tener, llevar, consumir sin ser prácticamente molestado. Habitualmente ni la fuerza pública, ni ningún organismo que represente al Estado se mete en la vida de estos chicos que tienen veneno en sus manos” (Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia 2009). Este posicionamiento de los curas residentes en las villas es clave, porque su labor en el territorio, como indica Santiago Cunial, le sirvió al Episcopado para basar y legitimar el posicionamiento oficial de la Iglesia Católica. Según el investigador, la Iglesia “se atribuyó una ‘autoridad moral’ sobre la cuestión del uso de drogas que la hace propietaria del problema” (2016, 229). Es decir, este trabajo desarrollado en los barrios afectados por el consumo de paco le otorgaría a la Iglesia legitimidad para ser reconocida como un actor con voz y, como veremos, con voto o, mejor dicho, veto¹²⁹.

¹²⁹ Combinando las ideas de la sociología de la religión con la teoría de los actores de veto de Tsebelis, Simon Fink propone conceptualizar a las iglesias cristianas como actores sociales de veto, e indica que su poder deriva de la capacidad de movilización, de sus preferencias y su cohesión (2009, 78).

En este contexto, se produjo el último pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia respecto de la constitucionalidad del artículo 14, segundo párrafo de la ley de drogas.

4.1 El fallo Arriola y la inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia para consumo personal

La trayectoria que podemos calificar de esquizofrénica del máximo tribunal tendrá un último hito el 25 de agosto de 2009. En esta ocasión, el caso no lleva el nombre de un usuario de drogas sino de Sebastián Arriola y otras dos personas que se dedicaban a la venta de marihuana en pequeñas cantidades. Otra diferencia con relación a los dos últimos fallos es que el juez Carlos S. Fayt cambió su voto en contra de la tenencia para uso personal –en disidencia en Bazterrica y acompañando el dictamen en Montalvo-. El fallo unánime confirmó la condena a Arriola y otros, pero absolvió a los cinco compradores involucrados. Los motivos expuestos giraron en torno a dos principios fundamentales del liberalismo político: la autonomía personal para elegir un plan de vida y la neutralidad moral del Estado para respetar tal decisión. En consecuencia, los jueces sostuvieron que “el artículo 14, segundo párrafo de la ley 23.737, debe ser invalidado, pues conculca el artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en que invade la esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales. Por tal motivo, se declara la inconstitucionalidad de esa disposición legal en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal” (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina 2009, 38).

Dado que en nuestro sistema la sentencia de la Corte Suprema sólo rige para el caso sobre el que versa, y por ende su jurisprudencia no es obligatoria para el resto de los

jueces –aunque sí una guía importante en su accionar-, el tribunal exhortó “a todos los poderes públicos a asegurar una política de Estado contra el tráfico ilícito de estupefacientes y a adoptar medidas de salud preventivas, con información y educación disuasiva del consumo” (CSJN 2009, 89)¹³⁰. En otras palabras, la instancia máxima del Poder Judicial demandaba una nueva norma.

Antes de desarrollar el proceso político donde se estuvo más cerca de alcanzar la despenalización, es preciso mencionar otros dos avances legislativos en la materia que ocurrieron en 2009. El primero fue la media sanción dada por la Cámara de Diputados al proyecto de ley *Programa Nacional de Asistencia Pública de las Adicciones*, que buscó desarrollar un sistema público de asistencia universal y gratuita para el abordaje de la problemática de las adicciones que contemplara diferentes modelos comprobados y avalados de intervención sobre la base de la diversidad, los variados contextos donde se presentan las problemáticas, las características de la adicción y la singularidad de las personas, bajo la órbita del Ministerio de Salud (Cámara de Diputados 2009), pero que nunca fue tratado por el Senado.

El segundo, fue la creación, a fin del 2009, del *Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas* dependiente del Ministerio de Educación (Ley 26.586).

Otro hito muy importante en materia del tratamiento a los usuarios de drogas fue la sanción en 2010 de la ley 26.657 de Salud Mental, donde se reconoció que “las

¹³⁰ Ante la pregunta hecha por la diputada Patricia Bullrich acerca de qué aportaría una ley de despenalización si el tema de fondo fue resuelto por la Corte Suprema, el juez integrante de dicho tribunal, Eugenio Zaffaroni explicó: “Tenemos un control de constitucionalidad difuso, no centralizado y no tenemos un tribunal constitucional que tenga un poder de hacer caer la vigencia de una ley. De modo que lo único que cualquier juez del país –y en última instancia la Corte- puede hacer con el control de constitucionalidad difuso es no aplicar la ley en el caso; nada más, la ley sigue vigente. Asimismo, no sólo la ley sigue vigente, sino que cuando llega a la Corte y nosotros declaramos la inconstitucionalidad ni siquiera tenemos el *stare decisis*. Es decir, lo que declaramos, fuera del caso no es obligatorio como criterio para los otros tribunales” (Cámara de Diputados 2012).

adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud” (art. 4). Además de los derechos establecidos en el artículo 7, estipula que los abordajes de consumos problemáticos -como cualquier tratamiento de salud mental- deben regirse por el consentimiento informado para todo tipo de intervenciones (art.10), la internación sólo puede llevarse a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables en su entorno familiar, comunitario o social (art. 14), y debe ser lo más breve posible (art. 15). Es evidente que todos estos principios chocan de manera frontal con la filosofía detrás de la ley 23.737 de drogas.

El fallo, estos avances legislativos y la encendida discusión pública daban indicios de un inminente debate en el Congreso sobre la política de drogas argentina respecto del trato penal que se da a los usuarios. Sin embargo, como nuestro a continuación, tal discusión no avanzó más allá de tres reuniones conjuntas de comisiones, ni siquiera hubo un dictamen. La dirigencia política, en cambio, prefirió no tomar una decisión al respecto, a pesar del consenso unánime que “nadie quiere criminalizar al adicto, nadie” (Entrevista a diputada del PRO).

4.2 2012: La no decisión

Como consecuencia del fallo Arriola, a lo largo de 2010 desde diversas fuerzas políticas se presentaron varios proyectos de ley que buscaban la despenalización de la tenencia para consumo personal, el autocultivo y la eliminación de las “medidas de seguridad

curativas”¹³¹. Al año siguiente, el presidente de la Comisión de Adicciones y su par de la Comisión de Derechos Humanos, convocaron a una audiencia pública para escuchar a expertos y personas involucradas con la temática¹³². También ese año se celebraron elecciones presidenciales, y la reelecta presidenta Cristina Fernández, desplazó a José Ramón Granero como titular de la Sedronar, después de siete años en el cargo; en su lugar fue nombrado ex canciller Rafael Bielsa, con una postura más abierta a la despenalización¹³³.

La MMM de 2012 celebrada simultáneamente en varias ciudades del país, convocó a unas 60 mil personas y duplicó de esa manera la presencia del año anterior; en ese momento fue un récord, que sería superado los siguientes años llegando a convocar a alrededor de 200 mil personas. Nueve días después se conocería que los diputados Ricardo Gil Lavedra de la UCR, Diana Conti del FPV y Victoria Donda del FAP habían logrado unificar un texto y consensuar una estrategia legislativa. La crónica de la fecha mostraba la correlación de fuerzas: “Con luz verde de la Casa Rosada, el oficialismo hará valer su mayoría para empujar el tratamiento, aunque en este caso no lo tomará como una bandera exclusiva: avanzará con un sector del arco opositor: la UCR y el Frente Amplio Progresista. En cambio, el PRO y el PJ disidente vuelven a quedar en la vereda de

¹³¹ Frente para la Victoria (0061-D-2010 y 3673-D-2010), Partido Generación para un Encuentro Nacional (4346-D-2010), Unión Cívica Radical (6154-D-2010), Libres del Sur (7258-D-2010, el único que derogaba el artículo 14 completo, incluyendo la tenencia simple), Partido Socialista (7990-D-2010).

¹³² Para un análisis detallado de este evento, véanse los trabajos de la investigadora Florencia Corbelle “El ingreso de la sociedad civil al parlamento. Nuevos y viejos actores en el debate en torno a la modificación de la actual ley de drogas” (2013) y “Drogas: la Audiencia Pública. Intervención política y trabajo de campo” (2013), así como su tesis doctoral “Dar la cara como ‘usuario responsable’. El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional” (2016).

¹³³ Respecto de las disidencias al interior del Poder Ejecutivo, un diputado observó durante una entrevista: “Entonces, ahí estábamos más lejos que nunca de una política de Estado, porque ni el propio Ejecutivo tenía una política uniforme. Se va Granero, que fue defensor, pero como pocos de no despenalizar. Y viene Bielsa, que propone despenalizar, todo con la misma presidenta. Es una cosa esquizofrénica, realmente” (Entrevista realizada el 18/11/2018).

enfrente” (Clarín 2012), e indicaba que si bien en el kirchnerismo habían legisladores reticentes, se esperaba que acataran el “visto bueno implícito de Cristina” (ibídem.)¹³⁴

Los días 6, 7 y 13 de junio se llevaron adelante reuniones plenarios conjuntas de las comisiones de Prevención de Adicciones y de Legislación Penal para considerar el tratamiento de los proyectos de despenalización¹³⁵. Durante esas jornadas se escuchó a más de 50 personas; la primera tuvo pocos oradores: el juez de la Corte Suprema, Eugenio Zaffaroni; la secretaria ejecutiva de la Comisión Nacional de Políticas Públicas de Prevención y Control del Tráfico¹³⁶, la fiscal Mónica Cuñarro; Alberto Calabrese, director de Adicciones del Ministerio de Salud de la Nación; e Ignacio O’Donnell y Víctor Malavolta en representación de la SEDRONAR. En los otros dos días hablaron profesionales de la salud mental, expertos en seguridad, referentes de comunidades terapéuticas, organizaciones de reducción de daños, madres de jóvenes con problemas de consumo de paco, militantes de organizaciones cannábicas, y curas villeros.

Al revisar las taquigráficas se puede advertir que los legisladores presentes sólo hicieron preguntas al presidente de FONGA, a uno de los curas villeros y a las madres de jóvenes usuarios de paco, mientras que a los militantes cannábicos -incluso aquellos que

¹³⁴ Ante la noticia, el cura José María Di Paola expresó su parecer en una columna de opinión titulada *A propósito de la despenalización*, en ella además de insistir en que no estaban dadas las condiciones para despenalizar y de afirmar que no identificaba la adicción como un crimen ni que sea una conducta pasible de ser penalizada, ponderaba que ello es mejor ante la ausencia del Estado: “[...] me pregunto qué pasa con aquellos usuarios de drogas que hubieran necesitado el encuentro con el Estado; porque al fin y al cabo, el encuentro con la justicia penal es un encuentro de pésima calidad, pero un encuentro al fin. [...] Suena duro plantearlo así, pero para muchos la cárcel es menos malo que el paco en la calle” (Di Paola 2012).

¹³⁵ Cabe mencionar que resalta este debate en comisiones, en mayo de 2012, en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la diputada kirchnerista María Rachid presentó una iniciativa que legalizaba producción de cannabis para fines recreativos, medicinales e industriales, además de bajar las penas por comercio a quienes se encontrasen en situación de vulnerabilidad; también incluía una amnistía a los procesados por consumo o cultivo (Ruchansky 2012).

¹³⁶ El 2 de octubre de 2009, mediante el decreto 1359/2009, el Comité Científico Asesor se convirtió en la Comisión Nacional Coordinadora de Políticas Públicas en Materia de Prevención y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, la Delincuencia Organizada Transnacional y la Corrupción, nuevamente dependiendo de Aníbal Fernández ya no como Ministro de Seguridad sino como Jefe de Gabinete. Es importante señalar que el Comité realizó un gran trabajo y elaboró documentos imprescindibles sobre el problema de la droga en Argentina.

expusieron sobre el uso medicinal que daban a la planta-, o a las organizaciones de reducción de daños no se las interpeló.

Otra cuestión a destacar es la construcción de los argumentos, con una estructura donde se afirma estar a favor de la despenalización y seguidamente se introduce la conjunción “pero”: “Entonces, sí creo que hay un consenso enorme en no penalizar, pero tenemos que trabajar fuerte en la prevención, en el tratamiento, en la reinserción” (Cámara de Diputados 2012c)¹³⁷.

De manera que a lo largo de las jornadas se llegó a la conclusión de que era un error despenalizar la tenencia de drogas para uso personal, ya que no había políticas en materia de tratamiento de las adicciones ni preventivas. En consecuencia, cuatro meses después se inició el proceso legislativo que sancionaría la creación del Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (Ley 26.934 Plan IACOP), ley que a 7 años de su sanción no ha sido reglamentada.

En la dirigencia política argentina existe un consenso unánime en cuanto a que la penalización de la conducta de tenencia de drogas para uso personal no debería seguir vigente, las divergencias se dan en cuanto a la concepción del usuario. En palabras de un diputado radical, “Yo creo que no es posible sostener hoy de que sea constitucional el castigo del consumidor”. O como dice un representante del GEN, “es difícil que alguien sostenga ‘no, el que tiene una cantidad que es para el consumo hay que penalizarlo’. Es tan irracional que ese argumento no lo sostiene nadie. Entonces, el argumento que se utiliza es ‘no, pero en estas condiciones donde no hay prevención, donde no hay asistencia, no lo vamos a despenalizar’”. Para un legislador del kirchnerismo, “[...]”

¹³⁷ Tal como describió una diputada del Frente Para la Victoria: “[...] lo que compartíamos, que los pibes no tienen que estar prisionalizados ni criminalizados, y ahí venían los peros [...]” (Entrevista realizada el 01/11/2018).

primero hay que brindar, la despenalización está todo bien la discutimos, si el Estado no brinda una atención primaria, una atención descentralizada en el territorio, con contención, con asistente social, un trabajo serio ¿no?, que eso necesita recursos, y si el Estado no brinda eso primero, es muy difícil avanzar con la despenalización [...]”. Incluso los sectores más reacios a la despenalización lo argumentan en esos términos: “Lo que sí quedó claro, y queda claro hasta ahora es que nadie quiere criminalizar al adicto, nadie. El tema es cuál es la mejor forma de ayudarlo, eso por un lado. Para eso la actual ley de salud mental coincidimos que no sirve, habría que modificarla, por eso yo presenté con Federico Pinedo un proyecto, que era el de permitir la internación del adicto que representaba un peligro para sí mismo o para terceros” (Diputada PRO)¹³⁸¹³⁹.

Luego de las jornadas, tocaba a los legisladores discutir, pero como expresó un diputado “después de esas deliberaciones, de esas audiencias pública, nunca más se convocó a la Comisión para para tocar el tema de la despenalización. Y ahí quedó y nunca más”; o como sentenció un colega suyo: “Después se lo traga la coyuntura política”¹⁴⁰.

Varias personas entrevistadas coinciden en expresar que consideraron que en 2012 se lograba la despenalización de la tenencia de drogas para uso personal: “Yo me acuerdo cuando fuimos a defender, que estuvimos a una uña así de lograr que el artículo 14 de la ley se cayera”; “yo tuve esperanzas de que saliera. Estuvo muy cerca”. El acuerdo alcanzado por referentes del FPV, la UCR y el FAP parecía sellar un destino inevitable: “Sí, me sorprendió porque había, me parece un consenso político legislativo interesante

¹³⁸ Entrevistas realizadas entre octubre de 2018 y febrero de 2019

¹³⁹ Un orador en contra de la despenalización expuso esta situación con toda claridad: “Los que tienen una actitud light ante la droga han logrado, por estos días, enterrar el debate en un pantano en el que tienen todas las de ganar al plantear la pregunta de si la gente está de acuerdo con penalizar al consumidor. Ante este cuestionamiento, el que se opone a los proyectos como el de los legisladores Diana Conti, Aníbal Fernández, Gil Lavedra o Donda Pérez debe reconocer que no está de acuerdo con penalizar al consumidor” (Cámara de Diputados 2012c).

¹⁴⁰ Entrevistas realizadas entre octubre de 2018 y febrero de 2019

como para que salga. O sea, había determinados partidos que habían llegado supuestamente a un consenso con un proyecto de ley, y tenían una mayoría parlamentaria como para aprobarlo. Sí, sí, eso sorprendió políticamente”. En particular, se esperaba que el proceso siguiese avanzando porque el partido en el gobierno y la fuerza legislativa mayoritaria, lo apoyaba: “Sí, pensé que era posible porque el oficialismo de ese momento, que era el que controlaba las llaves de acceso al recinto, bueno vi que en el bloque del Frente para la Victoria había muchos que apoyaban, entonces era posible. Y yo repito porque era una cuestión medio transversal”¹⁴¹.

No obstante, ninguno de los dos grandes partidos logró consenso entre sus filas. En el Frente Para la Victoria, una diputada señala: “Hubo voces potentes aparte de esto que te comentaba, de Diana Conti, Aníbal Fernández también había presentado un proyecto, y después venía Berni y te decía que nos desautorizaba a los legisladores, había como una discusión no saldada dentro de la fuerza política que gobernaba, digamos”. Otra legisladora de ese partido, por su parte, minimiza el acuerdo entre las fuerzas políticas: “¿Un consenso de qué? ¿Entre Gil Lavedra, Diana Conti y Victoria Donda? ¿Qué otro habíamos juntado? Aníbal en el Senado. [...]. Nunca hubo un consenso mayoritario representativo, de que podía ser realidad”. Una persona participante del proceso apunta a que “después sí aparecieron rumores de que en la bancada del Frente para la Victoria, sabíamos que no estaba cerrada una postura común, pero que alguien que no quisiera mencionar, llevó estadísticas diciendo que la mayoría de la población estaba en contra y que eso también asustó”¹⁴²¹⁴³.

¹⁴¹ Entrevistas realizadas entre octubre de 2018 y febrero de 2019

¹⁴² Entrevistas realizadas entre octubre de 2018 y febrero de 2019

¹⁴³ Otra persona que participó en esa instancia sostuvo algo similar: “Entonces si las estadísticas dicen lo contrario o los focus groups y esas boludeces, chau, no hay proyecto que se sostenga. A nosotros nos mataron ese tipo de cosas. Creo que cuando se discutió ese arreglo que se había hecho entre los tres partidos, los tres frentes llamémosle, ahí nos perjudicó incluso una interna del gobierno. Estoy casi convencido de eso” (Entrevista realizada el 05/02/2019).

A su vez, en las filas de la Unión Cívica Radical ocurrió algo similar, como expuso un legislador de tal agrupación: “[...] y habían diputados de mi bloque que no están de acuerdo, incluso discutí bastante buscando el acercamiento con Mario Fiad, muy buen diputado pero que no estaba de acuerdo -que ahora es senador-, porque los proyectos se giraron a la Comisión de Salud donde él era presidente¹⁴⁴. Bueno, y ahí buscamos salidas intermedias” (Entrevista realizada 02/08/2019)

Estas diferencias al interior de los partidos incluso las señaló también una diputada del PRO: “Y fue muy interesante porque en especial dentro del Frente Para la Victoria había, también dentro del radicalismo, había una gran discusión, y la hay hasta la fecha si conviene o no despenalizar” (Entrevista realizada 16/10/2018).

Para algunos funcionarios “esa contradicción” era “mezcla entre prejuicio e intereses políticos”, o en palabras de una diputada:

-Son por no pagar el costo político, pero es también por convicciones; por convicciones de que no es lo mejor, no es lo que corresponde. Es el costo político, pero también por convicciones.
-VL: Es medio difícil a veces distinguir cuáles son las convicciones y cuál es el cálculo político, o crees que en algunos... [me interrumpe]
-Sí, pero a la hora de la verdad vos te das cuenta que son las convicciones
(Entrevista realizada 28/11/2018).

A las convicciones sobre lo incorrecto de despenalizar y las dudas sobre el impacto que podría tener en materia electoral una posible despenalización, hay que sumar la fuerte movilización en contra de la Iglesia Católica. Con fecha 4 de junio de 2012, la Comisión de Drogadependencia de la Conferencia Episcopal Argentina emitió un documento *¿Despenalización SI o NO?*, para volver a hacer hincapié en que la droga esclaviza, y para recoger la voz de los más pobres porque: “Un joven pobre que se droga no se está divirtiendo, no hace fiesta ni se dedica a un uso recreativo: huye hacia adelante para llegar más rápido al día de su muerte”. Además, sostuvo que la despenalización iba a provocar

¹⁴⁴ En la actualidad Mario Fiad es el presidente de la Comisión de Salud del Senado, en 2012 era presidente de la Comisión de Prevención de Adicciones de la Cámara de Diputados.

un aumento del consumo, como ya ocurrió en otros países. Asimismo, en una maniobra de secularismo estratégico, dedica un apartado al conocimiento científico donde rechaza la distinción entre drogas blandas y duras, y donde expone los daños que produce el cannabis¹⁴⁵. Por último, se asevera que se han instalado cárteles extranjeros entre nosotros (CAE 2012).

Una vez iniciadas las reuniones conjuntas, el cardenal –y posterior Papa- Jorge Bergoglio organizó una marcha juvenil donde advirtió: “No les crean a los mercaderes de la muerte, si quieren drogas que la tomen ellos”. El mensaje lo dio en Plaza Lorea, a escasos metros del Congreso de la Nación, y enfatizó: “no le tengan miedo a los mercaderes de la muerte que acá, muy cerquita, están pensando cómo hacer que la muerte llegue de una manera razonable” (Parlamentario 2012).

Ante todos estos elementos, la mejor salida fue elaborar un plan nacional de prevención y tratamiento de adicciones, y no volver a tratar la dimensión penal referente a la tenencia de drogas para uso personal. Como afirmó un diputado del PRO en la Reunión Conjunta de las Comisiones de Salud Pública y de Prevención de Adicciones que diseñó el Plan IACOP: “[...] no siento ningún malestar en estos momentos al firmar un dictamen con el que además estoy plenamente de acuerdo, donde *no decimos que no vamos a despenalizar o que seguimos penalizando*” (Reunión Conjunta 2012d, cursivas propias).

¹⁴⁵ Retomamos el concepto de secularismo estratégico desarrollado por Juan Marco Vaggione (2005) para referirse a las articulaciones discursivas realizadas por el activismo religioso, donde se combinan argumentos seculares, científicos -a veces sin evidencia empírica- y legales. Con el objetivo de insertar estratégicamente justificaciones seculares en defensa de su cosmovisión religiosa, según el autor, en lugar de desvincular lo religioso de lo secular, tienden a presentarlos como pertenecientes a un marco coherente en que sus fronteras no están delimitadas ni son concluyentes.

4.3 Las ideas de los presidentes sobre la despenalización

Como indicamos en el marco teórico, las ideas de los presidentes son clave en las políticas de droga. Sin embargo, por ser un tema polémico no suelen expresarlas públicamente. A través de dos libros escritos por periodistas, así como diversos artículos de prensa, se puede acceder a ellas; además, esto fue consultado a los entrevistados.

Mauro Federico e Ignacio Ramírez consignan en su libro *Historia de la droga en la Argentina*, que en octubre de 2005 el presidente Néstor Kirchner habría sido testigo de un acalorado debate entre Alberto Fernández -Jefe de Gabinete por ese entonces, actual presidente- y José Granero -a cargo de la SEDRONAR-. Mientras el primero reclamaba criterios menos rígidos a la hora del debate, para el segundo en el tema no había que meter la ideología. Kirchner habría interrumpido y dicho: “Si la Corte declara nuevamente la inconstitucionalidad de la tenencia de drogas, que lo haga, pero yo no pienso dar un solo paso en ese sentido porque el país ya tiene bastantes problemas” (2015, 341).

En esta postura del ex presidente coincide lo expuesto en *ArgenLeaks. Los cables de Wikileaks sobre la Argentina, de la A a la Z*, de Santiago O’Donnell. El periodista que tuvo acceso a los cables de la Embajada de Estados Unidos en Argentina filtrados por la organización Wikileaks, afirma que en uno de ellos, de junio de 2006, el Secretario de la SEDRONAR le comenta a los estadounidenses que “el Gabinete está muy dividido pero que no se preocupe porque Néstor Kirchner está en contra y no va a pasar nada”, y más abajo confirmó que “el Ministerio del Interior estaba considerando el tema y agregó que el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, estaba personalmente a favor de la descriminalización” (2011, 285).

También en esa publicación se mencionan las posiciones de otros dirigentes políticos:

Néstor estaba en contra. Cristina a favor. Alberto Fernández a favor. Aníbal Fernández a favor, después en contra, después a favor. La Secretaría de Drogradicción siempre estuvo en contra. El comité de expertos convocado para estudiar el tema, a favor. La Corte Suprema a favor. Mauricio Macri, Francisco de Narváez, Felipe Solá y el gobernador de Tucumán, José Alperovich, en contra. El ministro de Justicia, Julio Alak, no dice nada, pero le pide información a los que están en contra (O'Donnell 2011, 281).

Según los entrevistados, en 2012, “sabíamos que estaba la venia de Cristina Kirchner, que había una venia para que eso salga”, pero también habría venido de ella el freno al proceso: “yo creo que el kirchnerismo perdió una posibilidad importante de avanzar en algún momento sobre este tema. Y básicamente eso fue porque la presidenta de ese entonces no tuvo la decisión”; [...] “yo no tengo duda que ese tipo de debate no se aceleraban por una decisión política de la Presidenta, pero te insisto, es lo que me parece a mí”¹⁴⁶.

Nuevamente en 2014, ante los dichos del secretario de Seguridad de la Nación de que había que debatir la despenalización, el Jefe de Gabinete aseveró que, si bien al interior del gobierno respecto a este tema existía una diversidad de opiniones, no había una posición oficial de Cristina Fernández, y afirmó: “Propiciar un debate no significa tomar una posición por ese debate. Eso es una instancia que, en este caso, lo debe plantear con una precisión y claridad la Presidenta de la Nación, por lo tanto no tengo instrucción en ese sentido, de propiciar un debate de esa naturaleza” (Clarín 2014).

Por último, dos días después de la visita de Cristina Fernández al recién electo Papa Francisco, en marzo de 2013, el Secretario de la Sedronar Rafael Bielsa presentó su renuncia. Según lo consignado en los medios, la dimisión habría sido parte del pedido del sumo pontífice por un mayor compromiso en la lucha contra las drogas, lo cual incluiría el “congelamiento” de los proyectos de despenalización (Sanz 2013). El cargo quedaría vacante hasta fin de año cuando se nombró al sacerdote Juan Carlos Molina.

¹⁴⁶ Entrevistas realizadas entre octubre de 2018 y febrero de 2019

5. Conclusiones

En este capítulo realizamos una caracterización socio-histórica de la política de drogas argentina y la analizamos a partir del marco teórico propuesto. Mostramos cómo el esquema cognitivo-normativo que se formó en la dirigencia argentina en los '70 -cuando el problema de las drogas entra en la agenda legislativa- condicionó hasta nuestros días el desarrollo de la política de drogas.

El esquema cognitivo-normativo que predominó respecto del usuario de sustancias ilícitas fue que se trataba de un delincuente, porque se consideró que sin demanda no existiría narcotráfico, o directamente se lo asoció al pequeño traficante. Así tomado, el uso abusivo de drogas fue visto como un problema de seguridad nacional.

Se juzgó que la conducta de tenencia de drogas era una acción que trascendía la esfera privada, y por ende atentaba contra la seguridad y la salud pública. La clase política argentina siempre ponderó el riesgo en el disfrute de derechos colectivos como justificación de la penalización de la conducta.

Al Estado, entonces, correspondía encerrar a estas personas, ya sea mediante la cárcel o por medio de las medidas de seguridad curativa. No concebía otra forma de mediar el vínculo entre ciudadanos y sustancias que no sea separándolos físicamente. Pese a entender que los usuarios generaban la oferta, no se pensaron políticas en pos de la reducción de la demanda.

Para el debate de la ley actual, de fines de la década de los '80, apreciamos la continuidad de este esquema cognitivo normativo. De modo, que persistió la penalización de los usuarios de drogas.

Al tiempo que las ideas perduran y la legislación no se revisa, el mercado conformado por las prácticas de consumo muta constantemente. El uso de paco por parte de jóvenes de barrios carenciados será lo que habilite a una mutación en la concepción de que las personas que usan drogas, como víctimas a las que hay que rescatar y rehabilitar, y la formulación de la ley que canjea la pena por el tratamiento compulsivo, se hace imprescindible.

Esta idea reciclada del pasado, del usuario como víctima, es sobre la que se sostiene que no están dadas las condiciones para despenalizar, porque el Estado no tiene políticas de prevención y atención; en consecuencia, se da una infantilización de la sociedad al alegarse -en sus términos- que no está preparada para convivir con las drogas despenalizadas¹⁴⁷.

A modo de síntesis presentamos el esquema cognitivo-normativo respecto del problema de las drogas prevaleciente en la dirigencia argentina a través de sus tres principales dimensiones. Es decir, las figuras describen la invariabilidad de las ideas entendidas como esquemas cognitivo-normativos.

¹⁴⁷ Una expresión más adecuada sería hablar de la penalización de personas que usan sustancias ilícitas, ya que las penas caen sobre ellas

Figura 12: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia argentina sobre las personas que usan sustancias ilícitas

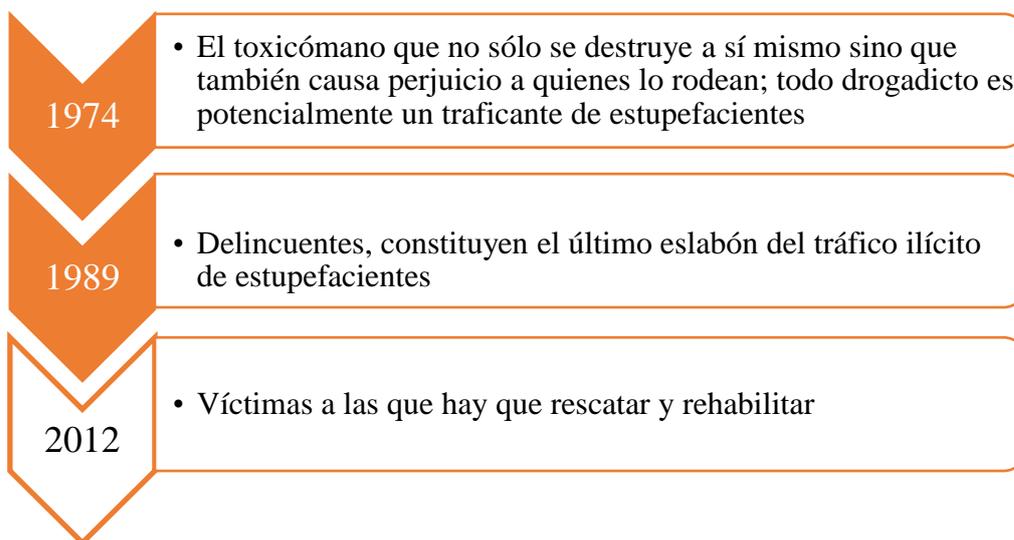


Figura 13: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia argentina sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal

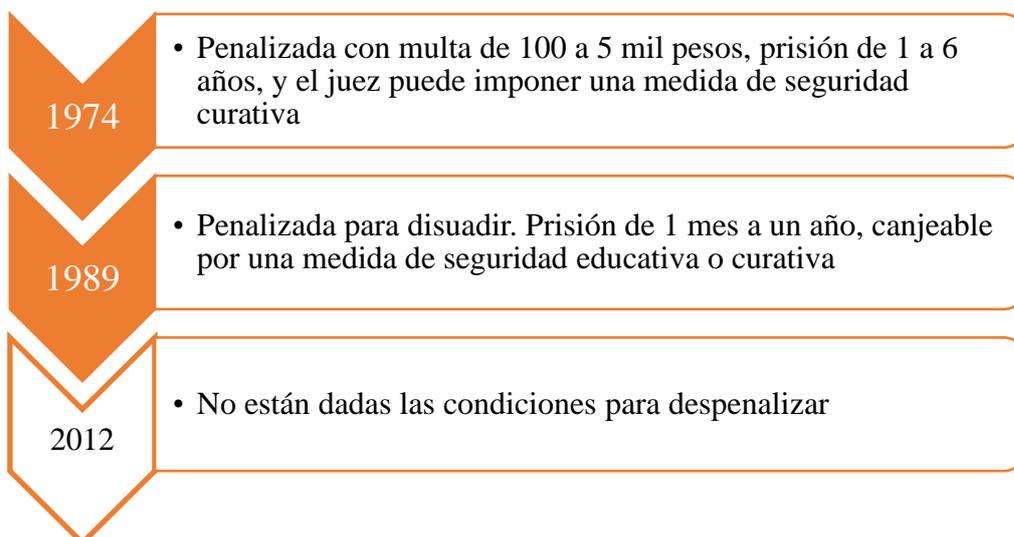
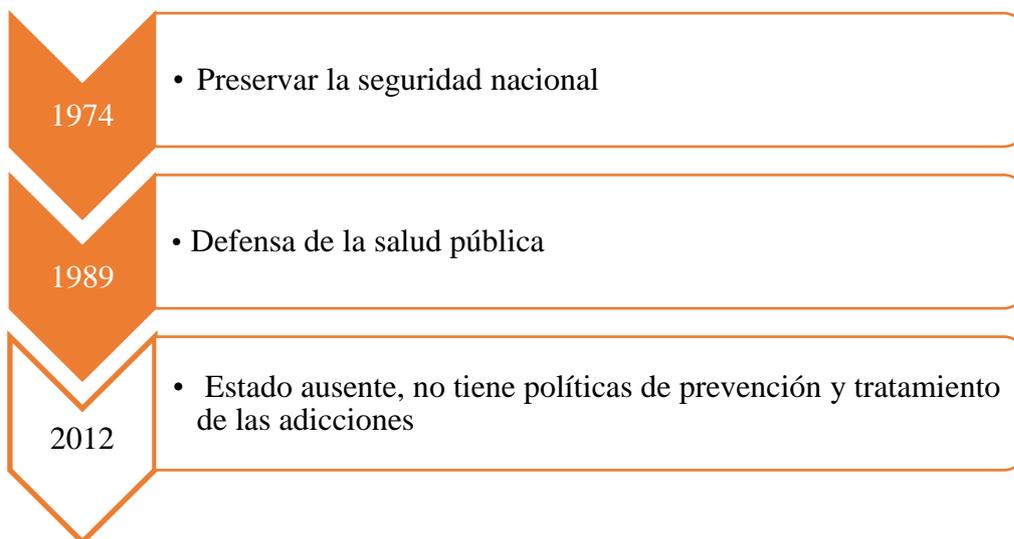


Figura 14: Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia argentina sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos



Cerramos este capítulo sosteniendo que para el caso de Argentina la política de drogas ha sido activada moralmente, incluso la intervención y movilización en torno al asunto por parte de la Iglesia la acerca a la definición de política moral manifiesta, entendida como aquella donde los valores tienen un papel central y el conflicto determina la toma de decisiones; los valores cobran relevancia como instrumento de poder político y social, de modo que diferentes actores o grupos pueden ganar o perder poder si ciertas creencias prevalecen o cambian.

CAPÍTULO 7: ANÁLISIS COMPARADO

Esta investigación se propuso una tarea clásica de los estudios de política comparada, entender por qué ante un problema de características similares se producen respuestas diferentes en Uruguay, Chile y Argentina. Señalamos que el problema de las drogas – definido como el conjunto de actividades asociadas a la producción, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas- presenta rasgos comunes en los tres países: similares niveles de consumo de cannabis, pasta base de cocaína (PBC) y cocaína, zona de tránsito de la cocaína andina hacia los mercados europeo y estadounidense, procesamiento local de PBC, lavado de activos proveniente de estas actividades y la incipiente violencia que producen (United States Department of State 2015). Sin embargo, la gestión de este problema a través de las políticas de cannabis –la sustancia ilícita más consumida- ha divergido: mientras que en Uruguay se ha legalizado y regulado la cadena productiva completa del cannabis, en Chile se permite el uso personal en privado y en Argentina se otorga una pena de 6 meses a 2 años de prisión para la tenencia para uso personal.

Argumentamos que en América Latina en materia de política de drogas existe un monopolio de quién fija y otorga prioridad en la agenda pública, monopolio que es ejercido por el o la titular del Poder Ejecutivo, de manera que explicar la política de las políticas de drogas requiere una aproximación que tome en cuenta las ideas de la dirigencia política (en el entendido de que quien ocupa la presidencia es parte de este colectivo).

Específicamente, sostenemos que cuando el problema de las drogas entra en las agendas legislativas de los tres países estudiados, en los años ‘70, proceso que resultó de la convergencia de una presión externa con la declaración de guerra a las drogas por parte

de Richard Nixon, y a nivel interno de la visibilización del consumo de drogas en los jóvenes de clase media, se conformaron en la dirigencia política lo que denominamos esquemas cognitivo-normativos, los cuales fomentaron una trayectoria de la dependencia ideacional al configurarse en candados cognitivos (cognitive locks) que provocaron que el fenómeno de las drogas fuera susceptible de una sola “descripción del problema”, permaneciendo históricamente a través de actualizaciones, y que condicionaron lo que ocurrió en el periodo 2012-2015.

Las explicaciones ideacionales como teorías causales son aquellas en las que el contenido de una estructura cognitiva influye en las respuestas de los actores a una situación de elección, y tal estructura cognitiva no es totalmente explicable por las características materiales de la situación de elección (Jacobs 2015). En tal sentido, en el siguiente apartado hacemos una comparación temporal de las trayectorias ideacionales en tres momentos históricos marcados por el contexto internacional. Luego discutimos un conjunto de explicaciones alternativas a la nuestra, y finalmente, destacamos los aspectos en los que contribuimos al avance del conocimiento en materia de políticas de drogas.

1. Comparación temporal de las trayectorias ideacionales de las políticas de cannabis en Argentina, Chile y Uruguay

En este apartado mostraremos cómo se dio respuesta a través de las políticas al problema de las drogas en los tres casos, veremos que a grandes rasgos éste tiene las mismas características en Argentina, Chile y Uruguay, sin embargo, las ideas que se generaron al respecto en las dirigencias política fueron diferentes. Para exponer esto observamos tres momentos históricos delimitados por el contexto internacional y que produjeron respuestas nacionales: el primero, con la entrada del tema en la agenda pública en los ‘70

y la Guerra contra las drogas de Nixon; un segundo momento, caracterizado por un revival de la Guerra con Reagan a la cabeza y la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988; y, por último, el tercer momento que ubicamos con la crisis del prohibicionismo en América Latina.

1.1 Guerra contra las drogas de Richard Nixon y visibilización del consumo de sustancias psicoactivas en jóvenes de clase media

En el capítulo 3 desarrollamos la creación del Régimen Internacional de Fiscalización de Sustancias (RIFS) a través del cual las actividades económicas vinculadas a un conjunto de sustancias quedaron prohibidas. Este es el contexto macro en el cual debemos ubicar las políticas de drogas aquí estudiadas. Delineamos dos grandes etapas del RIFS, la primera que tuvo como objetivo el control del comercio internacional de opiáceos y acceso para fines médicos, y la segunda donde este régimen muta hacia un prohibicionismo punitivista.

Justamente, en esta segunda etapa es cuando el problema de las drogas entra en las agendas públicas del Cono Sur, resultado más de la influencia de Estados Unidos que del aumento del consumo de sustancias entre jóvenes de clase media. En ese proceso podemos observar la conformación de las dimensiones de los esquemas cognitivo-normativos de las dirigencias políticas de los tres casos, mismas que ubicamos como el punto de partida de una trayectoria de la dependencia ideacional al conformarse como candados cognitivos (cognitive locks) que provocaron que el fenómeno de las drogas fuera susceptible de una sola “descripción del problema”, permaneciendo históricamente a través de actualizaciones, y que condicionaron lo que ocurrió en el periodo 2012-2015.

La década de los '70 es un parte aguas en la historia de la política global de drogas: se firma la Convención de Sustancias Sicotrópicas de 1971; en 1972 se enmienda a través de un protocolo la Convención de 1961; el presidente de uno de los países más poderosos del momento, Richard Nixon, declara el abuso de drogas como el “enemigo público número uno” contra el que había que emprender una ofensiva total a nivel mundial que abordara los problemas de la oferta -lo cual llevó a los medios de comunicación a adoptar la idea de Guerra contra las drogas-; y, también en ese país, se crea el 1ro de julio de 1973, la DEA, organismo encargado de la aplicación de las leyes sobre drogas al interior del país pero también de coordinar y perseguir las investigaciones antidroga en el extranjero.

Todo esto tuvo especial impacto en los países de América Latina donde la presión de la potencia para aprobar leyes antidrogas y generar instituciones al respecto fue decisiva. En el caso de nuestra región se aproximó a través de una Reunión Gubernamental de Expertos Sudamericanos celebrada en Buenos Aires en 1972, preparatoria de la Conferencia Sudamericana Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos que se realizó en la misma ciudad en abril de 1973, de la cual surgió el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP) (Del Olmo 1989, 90).

En Uruguay, Adela Reta, quien encabezó la Comisión Especial que elaboró el proyecto de la primera ley de drogas, sostuvo: “Es innegable, pese a la inexistencia de datos epidemiológicos científicamente obtenidos, que en el Uruguay, en los últimos años, ha aumentado considerablemente el empleo no terapéutico de sustancias susceptibles de generar una dependencia física o psíquica” (1973, 50). En el debate del proyecto, que

finalmente se dio en el seno del Consejo de Estado¹⁴⁸, en paralelo a la aprobación de la Convención de 1961, podemos observar que no se hizo una definición del problema de las drogas, lo que más preocupó a la dirigencia fue, por un lado, “dejar constancia en el ámbito internacional de su voluntad de cooperar en una obra de tanto alcance moral para el futuro de la humanidad” (Consejo de Estado 1974, 132; 157), y, por otro, la integración de las listas de sustancias y el “inconveniente terrible para los médicos” que a diario recetan psicofármacos, lo cual a su vez produjo un intercambio sobre los conceptos de estupefacientes y psicofármacos (Consejo de Estado 1974b, 158-162). En ese marco, tanto el Ministro de Salud Dr. Mario Arcos Pérez como el Consejero y miembro informante Dr. Mario Gaggero, definieron al drogadicto como un enfermo al que hay que tratar, y no como a un delincuente (Consejo de Estado 1974b, 161; Consejo de Estado 1974c 452-453). En consecuencia, se aprobó unánimemente el capítulo IV que incluía el artículo 31 que exceptúa de la pena a quien tuviere en su poder una cantidad mínima destinada exclusivamente a su consumo personal (Consejo de Estado 1974c, 453). El Estado, además de proveer de tratamientos, debía hacer hincapié en “la acción educativa llevada a cabo en todos los niveles, siempre prudente y ejercida con alta competencia especializada” (*Op. cit.*).

En Chile, la dirigencia política definió el problema de las drogas centrándose en la juventud como víctima de los narcotraficantes en busca de lucro, que atentan contra el acervo moral de la nación (Historia de la ley 17.934 4; 35; 36; 38; 57; 65; 69; 71; 126; 134; 135; 152). De modo que, al decir de un diputado socialista, “[...] preservar el futuro de la juventud no puede ser el privilegio de ningún sector político, sino que la obligación de todos los que tenemos alguna responsabilidad como mandatarios populares” (Historia

¹⁴⁸ El Consejo de Estado fue el órgano legislativo creado por la dictadura de Juan María Bordaberry luego de disolver las Cámaras, establecido mediante el decreto N° 464/973 del 27 de junio de 1973, recién nombraría a sus 24 integrantes civiles en diciembre de ese año (Marino 2021).

de la ley 17.934, 132). La conducta de posesión de drogas quedó descriminalizada, esto es, sancionada pero no penalizada con prisión, siempre que las personas justifiquen o sea notorio que las sustancias están destinadas a la atención de un tratamiento médico o al uso personal exclusivamente. Además de distinguir entre sustancias, la dirigencia chilena diferenció entre las personas que tenían un consumo dependiente y aquellas que no. A los primeros correspondía un tratamiento terapéutico, como expresó un diputado comunista, “[...] a fin de que pueda corregirse y hacer desaparecer ese vicio, que es lo esencial; y no el carácter de un castigo, punitivo, como al decir: ‘Tú te fumaste tantos “pitos”; te condeno a tantos días, y si vuelves a fumar, te condeno a más días’. Con eso no se corrige absolutamente nada”¹⁴⁹ (Historia de la ley 17.934, 129). A los usuarios no dependientes les correspondió una medida de colaboración con la autoridad, que según oficio del Ejecutivo, “[...] tiene el doble objeto de evitar que el mal uso que el menor hace de su tiempo libre lo conduzcan nuevamente a comportamientos semejantes a los sancionados por esta ley y el de promover en él un sentimiento de solidaridad social” (Historia de la ley 17.934, 156).

En el debate por la primera ley de drogas, el diputado Carlos Luis Acevedo de la Alianza Popular Federalista señaló: “La Argentina se está convirtiendo recién en estos momentos en uno de los mercados propicios para el tráfico y la venta de estupefacientes. Y si bien es cierto que hasta este instante no hemos contado con estadísticas de ningún género que puedan servir para decir fundadamente si esta legislación debió llegar antes o no [...]” (Cámara de Diputados 1974c, 2877). No obstante, esta carencia de datos, en la dirigencia política predominaron las expresiones de alarma acerca del flagelo social, de los cuatro proyectos presentados tres condenaban la tenencia de drogas para uso personal. En el mensaje que acompañó al proyecto de la presidenta María Estela Martínez de Perón,

¹⁴⁹ Pito es como se llama coloquialmente en Chile al cigarrillo de marihuana

se afirmó: “Todo drogadicto es potencialmente un traficante de estupefacientes; por ello es necesario que aparte de su individualización se implemente su internación forzosa para su cura” (Cámara de Diputados 1974c, 2858). En consecuencia, quedó penalizada la tenencia con prisión de 1 a 6 años más una multa, a su vez si la persona era dependiente se lo forzaba a un tratamiento de desintoxicación, es decir, era doblemente sancionado. Cabe señalar que los legisladores entendían que con estas medidas no minaban las libertades individuales, porque “Nosotros excluimos como tipo delictual el hecho de que el individuo se drogue a sí mismo” (Cámara de Diputados 1974c, 2866); y respecto del tratamiento compulsivo, recordó el diputado del Frente Justicialista de Liberación, Jesús Edelmiro Porto:

[...] las medidas de seguridad nunca pueden tener término porque se aplican hasta que el individuo esté educado o curado o para eliminarlo de la sociedad; y nadie sabe si un tuberculoso se cura en tres meses o en un lapso que oscila entre uno y dos años, pudiendo ser que necesite siete. No obstante, nosotros, como dije al principio de la exposición en general, respetuosos de los derechos individuales y de la persona humana, hemos establecido para esa medida de seguridad indeterminada un límite que es el *quantum* máximo de la pena aplicada por el juez (Cámara de Diputados 1974c, 2881).

Podemos sintetizar en la siguiente figura la conformación de las dimensiones de los esquemas cognitivo-normativos de las dirigencias políticas de los tres casos:

Cuadro 5: Esquemas cognitivo-normativo predominantes en las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay en los ‘70s

	Usuario	Conducta	Estado
Uruguay	No como un delincuente, sino como un enfermo y tratado como tal	Despenalizada una cantidad mínima	Tratamiento compulsivo y programas de educación formal
Chile	Víctima del lucro de los narcotraficantes; enfermo o desviado	Despenalización. Internación compulsiva o colaboración con la autoridad	Educación; tratamiento de recuperación; colaboración con la autoridad
Argentina	Todo drogadicto es potencialmente un traficante de estupefacientes	Penalizada con multa y prisión; el juez puede imponer una medida de seguridad curativa	Preservar la seguridad nacional; tratamientos

Antes de continuar con la comparación de las trayectorias ideacionales, quisiéramos destacar que investigadores de los tres países coinciden en identificar cómo ocurrió la estructuración del problema de las drogas, partiendo como hemos expuesto que no existían datos acerca del fenómeno. Sobre Uruguay, Guzmán Castro apunta: “la existencia de un problema de la droga presuponía la mirada del Estado, que lo hizo visible e imaginable a través de sus prácticas policiales, médicas y legislativas. Fue así que se definieron los sujetos, prácticas, y espacios que constituyeron el problema. Las condiciones para la emergencia del control de drogas, entonces, no deben ser buscadas en las sustancias y su circulación, sino en la política detrás de la política de drogas” (2015, 86). El historiador Marcos Fernández Labbé desarrolla, “[...] vale la pena recordar que la magnitud -hablo en este caso de la sociedad chilena-, el mercado y la magnitud del consumo es, si uno lo mira desde hoy día, ridículamente pequeña. Efectivamente, [...] a

partir de un puñado de consumidores se construyen representaciones de peligrosidad y se elabora la legislación” (Entrevista realizada 12/12/2019). Coincidiendo con Aureano (1997) y Corbelle (2016) en que “la figura del toxicómano no preexiste sino que se construye a través de intervenciones médicas y legales que definen sus características” (2014, 66), Valeria Manzano concluye que en Argentina “la creación de este problema no sólo precedió sino que ayudó a generar un consenso para la imposición de proyectos autoritarios y represivos” (2014, 53).

1.2 Prohibicionismo punitivista: la Guerra contra las drogas de Ronald Reagan, la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988 y el retorno democrático

La llegada del crack -combinación de clorhidrato de cocaína y bicarbonato sódico- a Estados Unidos en los ‘80 y su rápida y extensa difusión entre los consumidores -en particular en los barrios pobres de las grandes ciudades- encendió las alarmas del gobierno de Ronald Reagan, que impulsó una serie de medidas de carácter militar tanto dentro, pero especialmente, fuera de su territorio. El presidente declaró, mediante la Directiva Presidencial N° 221, que las drogas constituían una amenaza letal a la seguridad de los Estados Unidos, y amplió el rol de los militares en la lucha antinarcóticos (Tokatlián 2017, 20). El objetivo de esta cruzada fue detener la oferta de cocaína, la cual como dijimos se encuentra en América Latina. La “narcodiplomacia”¹⁵⁰ estadounidense presionó para que el tema entrase en la agenda hemisférica y en 1986 se crea la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Finalmente, en consonancia, se logra globalizar esta posición a través de la Convención contra el Tráfico

¹⁵⁰ Gabriel Tokatlián entiende por “narcodiplomacia” al “tipo de relación en la que el actor más poderoso e influyente (los Estados Unidos) logra exportar su concepción de una guerra contra las drogas a naciones más débiles o subordinadas (2017, 19).

Ilícito que se firmó en Viena en 1988. La puesta en marcha de la CICAD, además de reuniones anuales, implicó el establecimiento de las burocracias antidrogas –lo cual se desarrolla más adelante en este capítulo–: la JND en Uruguay, la SEDRONAR en Argentina y el CONACE en Chile. Por su parte, la Convención implicó la actualización de las leyes para que tipificaran los nuevos delitos enumerados en el tratado.

En entrevista para esta investigación se le consultó al ex presidente Julio María Sanguinetti acerca de las políticas de drogas implementadas durante sus administraciones (1985-1990 y 1995-2000), afirmó que se trataban más de una respuesta al contexto externo que de respuestas a un problema local:

VL: ¿Se acuerda cuando se crea la Junta Nacional de Drogas?

JMS: Sí, sí yo me acuerdo perfectamente, hubo toda una política internacional, eso me acuerdo perfectamente.

[...]

JMS: [...] En el Uruguay eso era como diríamos algo como preventivo; algo como incipiente, no se veía un fenómeno de drogas masivo en ningún sentido. Se hablaba un poquito de la marihuana, pero no pasaba de ser un exotismo [...]. Pero hasta aquél momento no había realmente una cosa muy... Cuando nosotros llegamos al gobierno no se veía digamos una situación, una problemática nacional grave, esa era la realidad.

VL: Pero, ¿y en su segundo mandato sí...?

JMS: No, no luego empezó a crecer, pero tampoco era un fenómeno digamos tan, tan masivo.

Si bien se respondía al contexto internacional con la adecuación de la legislación nacional a la nueva Convención, la dirigencia uruguaya no siguió al pie de la letra lo recomendado por el acuerdo y algunas medidas como la figura de enriquecimiento ilícito, la abolición del secreto bancario y la penalización del consumo personal no fueron adoptadas; en este sentido, el senador Walter Santoro del Partido Nacional que actuó como miembro informante del proyecto concluía su presentación con la siguiente afirmación: “Esta legislación que ahora estamos considerando preserva sus valores y nosotros le damos fundamental trascendencia por cuanto encontramos que en algunas de estas convenciones, esas normativas o elementos de valor de enorme trascendencia que afectan, inclusive, la soberanía, no son tratados con los criterios que tradicionalmente se

admiten en nuestro país” (Cámara de Senadores 1997, 272)¹⁵¹. Por el contrario, respecto de las prácticas de consumo personal optaron por un enfoque más benevolente: para el caso de la tenencia cambió “la cantidad mínima” por “razonable” –para distinguir niveles de uso-, también incorporó el criterio de la “convicción moral” del juez en cuanto a la valoración del propósito de la tenencia de drogas, al tiempo que le exige al magistrado que fundamente en su fallo las razones que han formado tal convicción. Y si bien no se despenalizó el autocultivo, como algunos diputados frenteamplistas ya identificaban como contradictorio, se bajó el mínimo de la pena a 20 meses lo cual posibilitaba la excarcelación provisional. Para los legisladores era parte de sus responsabilidades también recurrir a estrategias de educación, de prevención y de disminución del consumo.

En Chile observamos que con el regreso a la democracia el problema de las drogas entró de lleno en la agenda pública, y en la Cámara de Diputados se establece la Comisión Especial Investigadora del Problema de la Droga en Chile. Una vez culminado su informe, “la Comisión se refirió a la existencia y dimensión del problema, y a su alarmante proyección en el tiempo, señalando que éste es real y concreto y su magnitud, no obstante no estar aún completamente determinada, debe ser considerada de gran proporción, centrando en ella el máximo de preocupación” (Cámara de Diputados 1991, 3155). Dos leyes se elaboraron para atender este fenómeno, la 19.366 aprobada en 1995 y la ley 20.000 promulgada diez años más tarde. La dirigencia chilena continúa definiendo en los ‘90s el problema en los mismos términos, los jóvenes son presa de los narcotraficantes por una crisis de valores que los lleva a consumir drogas: “No podemos abandonar a quienes por la inexperiencia e inmadurez caen en el vicio, quedando sometidos a un

¹⁵¹ En la misma línea, un diputado frenteamplista sostuvo: “[...] tengo enormes discrepancias con el enfoque del tema que se hace a nivel global y que Uruguay cuestiona con inteligencia, aunque debería hacerlo con más energía.

La política a nivel mundial en relación al problema de las drogas se ha mezclado con el del crimen organizado y el narcotráfico...” (Cámara de Representantes 1998, 107).

estado de dependencia deplorable. Es nuestra juventud la que tenemos que cuidar. Y este proyecto debe ir dirigido a protegerla. Es siempre presa fácil de los traficantes e inescrupulosos” (Historia de la Ley 19.366, 170). Años más tarde, en el debate por lo que sería la ley 20.000, se consideró que ésta sería un instrumento “apropiado para lograr los propósitos de política criminal, que desalienten a los que pretenden incurrir en estas actividades, atraídos por las ganancias, con desprecio de los daños individuales, familiares y sociales que provocan” (Historia de la Ley N° 20.000, 9). Concebido el problema de esta manera, se optó por sancionar con multa y trabajos comunitarios la tenencia de drogas para consumo personal en el espacio público (medida que durante la dictadura no estuvo vigente), esto porque

aun cuando el consumo en lugares públicos también provoca un daño personal, tiene un efecto adicional, cual es la posibilidad de generalizar la actividad que está provocando daño; es decir, se incita a imitar tal conducta. En ese sentido, la actitud de consumir drogas en un lugar público sería equiparable con la de hacer propaganda de esa actividad. Por ello, me parece razonable que se le considere falta (Historia de la Ley 19.366, 340).

Dicho de manera más sencilla, “el adicto debe ser estimado más bien como un enfermo. Se distingue, por tanto, entre el consumo privado, no delictivo y el público, que sí lo es” (Historia de la Ley 19.366, 489). Como corolario, al Estado corresponde la prevención y rehabilitación, “entonces, la gran opción consiste en admitir que, si bien debemos prohibir el consumo, ello nunca será suficiente, porque la verdadera derrota de la droga vendrá de un gran cambio cultural y de hábitos de convivencia ciudadana basados en grandes programas nacionales de educación y rehabilitación” (Historia de la Ley 19.366, 179); en otras palabras, “decir ‘no’ a las drogas, no al consumo -lo digo responsablemente- no sirve de nada; sólo sirve el equilibrio personal y afectivo de la persona. Deberíamos preocuparnos de esto en nuestros colegios” (Historia de la Ley N° 20.000, 711).

El regreso al régimen democrático trajo en Argentina un ímpetu de los legisladores por revertir las predisposiciones autoritarias en varios planos de la vida social, y la política de drogas parecía que no iba a escapar a tal tendencia. En el debate que se dio en 1989 se reconoció en varias ocasiones que no existían datos, a penas algunas estimaciones: [...] debemos confesar que aunque existen indicadores que nos pueden orientar sobre la magnitud del problema y su evolución estos últimos años, nuestro país carece de estudios serios y confiables” (Cámara de Diputados 1989, 7758); panorama que se completa “[...] con la información que recibimos a través de los medios de comunicación y de nuestras vinculaciones personales nos revela que existe un avance realmente peligroso y alarmante en el consumo de drogas y estupefacientes [...]” (Cámara de Senadores 1986, 1868). En la definición que se hizo del problema, se entendió que al socavar la salud pública el consumo de drogas afectaba a la seguridad nacional: “Este es un problema de salud pública, que resulta vasto y complejo por la acción corruptora que realiza el narcotráfico y que abarca infinidad de cuestiones que se vinculan con la seguridad nacional y el enorme poder económico de la droga para corromper a funcionarios públicos e introducir elementos destructivos de la nacionalidad” (Cámara de Diputados 1989c, 7816). Se aceptó que “el verdadero flagelo que preocupa a la humanidad es la toxicomanía. El tráfico de estupefacientes es sólo una derivación de aquella [...]”, y se siguió que los usuarios de drogas “[...] constituyen el último eslabón de una perniciosa cadena que afecta a la sociedad de nuestro tiempo y que cada día tiene mayor peligrosidad” (Cámara de Senadores 1986, 2013). En consecuencia, el usuario representaba una amenaza que había que encerrar, ya sea mediante prisión o internación compulsiva: “Creo que el Estado no puede, frente al drogadicto, detenerse allí y decir que no se puede avanzar más. [...]. No digo que lo convirtamos en un delincuente, pero sí que pensemos en una pena de prisión

o en una medida de seguridad en el sentido reeducativo para someterlo a un tratamiento de rehabilitación” (Cámara de Senadores 1986, 1882).

De lo expuesto, podemos ver que los esquemas cognitivo-normativos de las dirigencias conosureña siguieron por la senda que trazó el momento histórico anterior:

Cuadro 6: Esquemas cognitivo-normativo predominantes en las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay en los ‘80s-‘90s

	Usuario	Conducta	Estado
Uruguay	Enfermo; vulnerable. Se reconocen distintos niveles de consumo	Se otorgan más garantías a la despenalización	Debe reforzar la prevención y ofrecer más tratamiento
Chile	Joven corrompido por narcotraficantes y víctima de la crisis de valores sociales. Enfermo o desviado	Despenalización. Sanción al porte, el autocultivo y el uso en público	Campañas de prevención centradas en recomponer los valores
Argentina	Delincuentes, constituyen el último eslabón del tráfico ilícito de estupefacientes	Prisión de 1 mes a un año, canjeable por una medida de seguridad educativa o curativa	Defensa de la salud pública

1.3 Crisis del prohibicionismo en América Latina (2012-2015)

Un signo de que el prohibicionismo punitivo entró en crisis fue la conformación en febrero de 2009 de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, grupo integrado por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; Cesar Gaviria, de Colombia y Ernesto Zedillo, de México, tres de los países donde más se han sentido

las consecuencias negativas de la Guerra contra las drogas. La presentación del grupo, así como su informe constituyó un parteaguas en la historia sobre las políticas de drogas en nuestra región. Formalmente, el debate sobre las estrategias para abordar el problema de las drogas se abrió al más alto nivel de la región en abril de 2012 cuando fue el tema del espacio multilateral más importante: la Cumbre de Presidentes de la OEA; tras la clausura se le indicó al organismo la elaboración de un informe sobre el problema de las drogas en las Américas¹⁵². En octubre, una Declaración Conjunta de México, Colombia y Guatemala dirigida a la ONU, solicitó que se adelantara la UNGASS. Dos hechos más sucederían en 2012 a nivel doméstico que abonarían al debate de las políticas de drogas en la región. El primero ocurrió en junio, cuando Uruguay mencionó por primera vez la “legalización regulada y controlada de la marihuana”. El otro suceso que trizaría el consenso prohibicionista fue la aprobación -en noviembre- de la legalización para uso recreativo de marihuana en los estados de Washington y Colorado de la Unión Americana, a través de mecanismos de decisión popular directa; el impacto fue innegable: en el país desde el cual se declaró la guerra a las drogas ahora se regulaba la sustancia ilícita más consumida a nivel mundial.

Este es el contexto al que se expusieron las ideas que articulan los esquemas cognitivo-normativos que predominan en las dirigencias políticas de Uruguay, Chile y Argentina, y que se mantienen a través de actualizaciones desde los ‘70.

En 2010 el actual presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou presentó un proyecto de ley para permitir el cultivo y cosecha de marihuana para uso personal, propuesta que partió de reconocer a la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y su

¹⁵² Por ejemplo, en el debate por la regulación de la marihuana en Uruguay se aludió a la cumbre: “El 15 de abril de 2012, los Presidentes de los países integrantes de la OEA, reunidos en Cartagena, expresaron la necesidad de analizar los resultados de la actual política de drogas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer la lucha y ser más efectivos. Nosotros pensamos que este es el enfoque adecuado: reconocer cuáles son las fallas y los resultados que ha tenido esta política” (Cámara de Representantes 2013, 10).

postura de que en América Latina las medidas tomadas para abordar el consumo de drogas han sido ineficaces, con su iniciativa buscaba separar el mercado de sustancias más nocivas como la pasta base de cocaína, ya que -según consta en la exposición de motivos- sus usuarios eran más proclives a conductas antisociales; asimismo el proyecto establecía penas más duras para el narcotráfico (Repartido 424/2010). Al año siguiente, un grupo de legisladores del Frente Amplio, el Partido Colorado y del Partido Independiente ingresaron un proyecto que además del autocultivo permitía la asociación de consumidores, a diferencia de la proposición anterior se enfocó en las libertades individuales y en los derechos de los usuarios (Repartido 629/2011). Ambas dimensiones, el cuestionamiento al prohibicionismo y la protección de los derechos de los usuarios, se conjugaron en 2013 para sustentar la elaboración de la ley 19.172 y se definió que: “El paradigma prohibicionista ha demostrado ser inadecuado para un manejo respetuoso de estas cuestiones que involucran los derechos humanos, pero además ha demostrado ser ineficaz para resolver los problemas. Y su expresión máxima, que es la guerra contra las drogas, está perdida” (Cámara de Representantes 2013, 74). Respecto de las personas que usan cannabis se entendió que hay distintos niveles y formas de consumo: “La primera y más importante recomendación es la de recordar que el consumo no necesariamente es problemático y que hay que separar la adicción del consumo” (Cámara de Senadores 2013, 204). A nivel de la conducta, partieron de definir el consumo como un derecho y hubo un consenso en la dirigencia respecto al autocultivo, como destacó el frenteamplista Roberto Conde en su calidad de miembro informante: “De modo que, me tranquiliza, además, haber comprobado en el debate de la tarde de hoy que todos los partidos políticos, a través de diversos legisladores y activistas de sus propias filas, han concordado, primero, en la necesidad de legislar, y luego, en impulsar el autocultivo de cannabis en el Uruguay. Esto es una base de coincidencia fundamental [...]” (Cámara de Senadores 2013,

258-259). En este nuevo marco regulatorio, las concepciones respecto de cómo debe mediar el Estado el vínculo de los ciudadanos con la sustancia fue clave: “El Estado tiene obligaciones: promover hábitos de salud, trabajar en la prevención y ocuparse del tratamiento y rehabilitación de los adictos” (Cámara de Senadores 2013, 235), se insistió en que “la libertad se cultiva con información científica y calificada que permita a las personas discernir entre los elementos de sus actos” (Cámara de Representantes 2013, 259), ya que como se dijo en la Cámara Alta, la pedagogía del “no” ya no era creíble para los jóvenes. A nivel sanitario, además de garantizar la calidad del producto y de alejar a los usuarios de las bocas de expendio, se definió que “tenemos que plantearnos como política pública el aumento de la edad de inicio del consumo” (Cámara de Representantes 2013, 21).

En este tercer momento, podemos apreciar que en Chile el esquema cognitivo-normativo de la dirigencia se quebró¹⁵³, pero no emergió un esquema nuevo que lograra predominar y permitiese un cambio en la política respecto del porte de cannabis y el autocultivo, conductas que están descriminalizadas desde 1973. Mientras que una parte de la dirigencia entendía que regular el autocultivo permitía alejar a los usuarios de las redes criminales, dado que “[...] la posibilidad en el caso del cannabis de poder tener autorización de autocultivo para consumo personal, sea éste medicinal o no, lo que nos va a permitir es poder romper esta cadena entre los narcotraficantes, entre los dealers y – obviamente- el consumidor” (Entrevista a un diputado, realizada el 09/12/2019), otra parte seguía insistiendo en que “con esta futura ley, el traficante ha recibido una gran noticia, pues podrá blanquear parcialmente su negocio de envenenar con drogas a los jóvenes” (Cámara de Diputados 2015b, 33). El esquema que no logra predominar define

¹⁵³ Este quiebre se puede reconocer en términos del resultado de la votación en la Cámara de Diputados del proyecto que permitía la tenencia de 6 plantas y el porte de 10 gramos: 68 votos a favor, 39 en contra y 5 abstenciones (Cámara de Diputados 2015b, 72).

que los usuarios de cannabis deben ser incorporados por la sociedad chilena “como adultos libres, pensantes, con libertad para ejercer sus derechos y no como delincuentes” (Cámara de Diputados 2015, 37), que es necesario superar “el total absurdo de la actual normativa que permite el consumo privado de la cannabis, pero, al mismo tiempo, sanciona toda forma de obtenerla” (Cámara de Diputados 2015, 34), y que “al no reconocer la realidad social y cultural del consumo de cannabis como una práctica extendida en nuestra sociedad, el Estado es incapaz de abordar la situación. Se niega a aceptar una situación dada, con lo cual se resta de la posibilidad de regular y así poder abordar, de una forma más integral, la solución a los problemas derivados de su consumo” (Cámara de Diputados 2015b, 54).

Finalmente, en Argentina el 6, 7 y 13 de junio de 2012 -pocos días antes de que en Uruguay se mencionara por primera vez la posibilidad de legalizar la marihuana- se llevaron adelante reuniones plenarias conjuntas de las comisiones de Prevención de Adicciones y de Legislación Penal para considerar el tratamiento de los proyectos de despenalización¹⁵⁴. El uso de paco por parte de jóvenes de barrios carenciados habilitó en la dirigencia una mutación en la concepción de que las personas que usan drogas, que dejaron de ser entendidas como delincuentes y pasaron a ser definidas como víctimas a las que hay que rescatar y rehabilitar, y la formulación de la ley que canjea la pena por el tratamiento compulsivo, se hace imprescindible. En entrevista una diputada del PRO sostuvo que cree que “[...] hay un sector quizás el más pobre que es una especie de escapismo y porque tienen demasiados problemas y no tienen esperanzas, se llenan con

¹⁵⁴ Reante recordar que de cara a este debate en comisiones, en mayo de 2012, en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la diputada kirchnerista María Rachid presentó una iniciativa que legalizaba producción de cannabis para fines recreativos, medicinales e industriales, además de bajar las penas por comercio a quienes se encontrasen en situación de vulnerabilidad; también incluía una amnistía a los procesados por consumo o cultivo (Ruchansky 2012).

ello algo” (Entrevista realizada el 16/10/2018), en lo que también parece coincidir su par kirchnerista: “[...] imagínate que un pibe en un barrio que consume paco, que tiene ninguna posibilidad de darle una vuelta de tuerca a la vida [...] entonces un viajecito creo se pegan para poder salir de una realidad que es una mierda” (Entrevista realizada el 03/12/2018). Muchos de los opositores de la despenalización también resisten al marco que provee la ley de salud mental, que se opone a la internación compulsiva: “Entonces, si bien creo que este proyecto es importante, pienso que es urgente que evaluemos este paradigma del cambio de la salud mental para poder tener instituciones donde podamos rescatarlos, recuperarlos y darles la posibilidad de tener un oficio para una reinserción laboral” (Cámara de Diputados 2012). En la dirigencia política argentina existe un consenso unánime en cuanto a que la penalización de la conducta de tenencia de drogas para uso personal no debería seguir vigente, no obstante se perdería la herramienta por la cual se obliga al encierro o separación del resto de la sociedad en forma de tratamiento de rehabilitación, como afirmó la diputada del PRO Natalia Gambaro: “Entonces, si no está penalizado con pena de prisión y se eliminan las medidas de seguridad, ¿desde qué potestad el Estado puede obligar a la persona a internarse? (Cámara de Diputados 2012). Esta idea reciclada del pasado, del usuario como víctima, es sobre la que se sostiene que no están dadas las condiciones para despenalizar, porque el Estado no tiene políticas de prevención y atención; en consecuencia, se da una infantilización de la sociedad al alegarse -en sus términos- que no está preparada para convivir con las drogas despenalizadas.

Cuadro 7: Esquemas cognitivo-normativo predominantes en las dirigencias de Argentina, Chile y Uruguay en 2012-2015

	Usuario	Conducta	Estado
Uruguay	El ciudadano es libre de consumir drogas	Regulación legal de toda las actividades vinculadas al cannabis	Educación e información para que la gente tome su decisión conociendo los riesgos en los que incurre
Chile	<i>Personas adultas, funcionales que deciden usar cannabis</i>	<i>Autocultivo de 6 plantas y porte de 10 gramos</i>	<i>Debe regular y admitir el autocultivo</i>
Argentina	Víctimas a las que hay que rescatar y rehabilitar	No están dadas las condiciones para despenalizar	Estado ausente, no tiene políticas de prevención y tratamiento de las adicciones

En ese proceso observado identificamos la conformación de las dimensiones de los esquemas cognitivo-normativos de las dirigencias políticas de los tres casos, mismas que ubicamos como el punto de partida de una trayectoria de la dependencia ideacional cuando se conformaron en candados cognitivos (cognitive locks) que provocaron que el fenómeno de las drogas fuera susceptible de una sola “descripción del problema”, permaneciendo históricamente a través de actualizaciones, y que condicionaron lo que ocurrió en el periodo 2012-2015. Son estos esquemas prevalecientes en las dirigencias los que en cada caso han activado o no la política de drogas en términos morales.

En esta investigación tomamos la clasificación de políticas morales propuesta por Christoph Knill (2013) que distingue entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Según esta aproximación las políticas de drogas se ubican como latentes, es

decir, aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial, pero –bajo ciertas condiciones- podrían activarse. En el caso de Uruguay se observa que el esquema cognitivo-normativo respecto del problema de las drogas no ha activado la política en términos morales, así por ejemplo nunca se consideró que la conducta de tenencia de sustancias provocase la imitación, difusión o propagación del consumo, tampoco se ha considerado a los usuarios como microtraficantes. Es decir, en Uruguay la política de drogas se asemeja en su proceso político a una política no moral.

En el caso de Chile pudimos ver que la política de drogas como política moral latente se ha activado, y el conflicto de valores ha tendido a predominar. Esto lo hemos apreciado en la definición del problema que la dirigencia hace, donde el uso de drogas se vincula a una crisis de valores por parte de los jóvenes, y a la explotación de dicha vulnerabilidad por los narcotraficantes. También se expresa en la sanción al consumo y la tenencia de drogas en público, conducta desviada que es considerada difusora de la práctica. Incluso, respecto del cannabis hay un uso “bueno” –medicinal, no combustible- y uno “malo” –recreativo, fumarse un “pito”-.

En el caso argentino la política de drogas ha sido activada moralmente, incluso la intervención y movilización en torno al asunto por parte de la Iglesia la acerca a la definición de política moral manifiesta, entendida como aquella donde los valores tienen un papel central y el conflicto determina la toma de decisiones; los valores cobran relevancia como instrumento de poder político y social, de modo que diferentes actores o grupos pueden ganar o perder poder si ciertas creencias prevalecen o cambian.

De esta manera, cuando el debate se da en Uruguay en 2013 el país parte de una despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal desde la cual avanza hacia la legalización de la marihuana, por su parte, en Chile en 2015 la posibilidad de

permitir el autocultivo y el porte de cannabis surge de la descriminalización del consumo, en ambos países esta definición de la conducta hace que se entienda como contradictorio negar la posibilidad de autoabastecimiento ya que se concibe que es parte de la conducta misma que está autorizada, por el contrario, el debate en Argentina que aún no se ha producido partirá un paso más atrás, definiendo si es correcto o no mantener la penalización.

2. Explicaciones alternativas desde la perspectiva de las políticas morales

En el capítulo teórico metodológico exploramos un conjunto de hipótesis alternativas que han sido ensayadas para explicar los resultados en políticas morales. A continuación, las retomamos y las examinamos a la luz de la presente investigación que refiere a las políticas de cannabis en Argentina, Chile y Uruguay.

2.1 Elección racional y opinión pública

Siguiendo los postulados de Anthony Downs que sostiene que “en una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos” (1957, 137), sugerimos la siguiente hipótesis: las políticas de drogas como políticas morales dividen las posiciones de la sociedad, por lo cual si el partido en el gobierno considera que la mayoría del electorado se opone a la regulación del cannabis no va a formular tal propuesta por considerarla que drena votos. A su vez, matizamos esta hipótesis con lo observado por Latham (2009), que sostiene que las clases dirigentes pueden adoptar políticas morales incluso cuando la opinión mayoritaria de la ciudadanía no sea favorable.

En el caso de Argentina, dos entrevistados indican que podría haber ocurrido lo propuesto por la hipótesis en tanto, según un experto que siguió de cerca el proceso de 2012: “[...] sabíamos que no estaba cerrada una postura común [en la bancada del Frente para la Victoria], pero que alguien que no quisiera mencionar, llevó estadísticas diciendo que la mayoría de la población estaba en contra y que eso también asustó” (Entrevista realizada 14/09/2018). Lo cual también fue mencionado por un funcionario que afirmó: “Entonces si las estadísticas dicen lo contrario o los focus groups y esas boludeces, chau, no hay proyecto que se sostenga. A nosotros nos mataron ese tipo de cosas. Creo que cuando se discutió ese arreglo que se había hecho entre los tres partidos, los tres frentes llamémosle, ahí nos perjudicó incluso una interna del gobierno. Estoy casi convencido de eso” (Entrevista realizada el 05/02/2019). Sin embargo, hay que recordar que en el caso argentino el asunto ni siquiera adoptó la formulación de un proyecto que fuese votado.

Por su parte, en Chile, la publicación de los datos de la encuesta realizada por la consultora “Plaza Pública Cadem” según los cuales un 65% de los chilenos encuestados consideran que la marihuana es una droga blanda, incluso un 54% de las personas que nunca la han probado son de esta opinión (Plaza Pública Cadem 2014, 8-9), sólo fueron parte del contexto que puso el tema en la agenda pública y nunca fueron mencionado por los actores.

Mientras que el caso uruguayo se encuadra dentro del matiz propuesto, en el sentido que la dirigencia aprobó la legalización de la marihuana a pesar de que según una encuesta elaborada por la consultora Cifra, alrededor del 66% de la población se oponía (El Observador 2012).

Pero también Uruguay nos muestra la complejidad del asunto. En primer lugar, porque la consultora Factum hizo el ejercicio de formular otra pregunta, respecto a si los

consumidores de marihuana debían comprarla en farmacias con calidad controlada por el Estado o debían adquirirla a la mafia de las drogas, ante lo cual el 78% de los encuestados prefirió que la compren en un lugar controlado por el Estado, y apenas el 5% con que se adquiriera en el mercado ilegal (Espectador 2013).

Asimismo, los legisladores del Frente Amplio conociendo que la opinión pública mayoritariamente se oponía, aceleraron el tratamiento de la ley para que no coincidiese con la campaña electoral de 2014, porque en ese marco la discusión se podía “desvirtuar” y perjudicar los resultados de la fuerza política (El Observador 2013), incluso un diputado de ese partido advirtió: “No olvidemos que le transferimos una pesada mochila al candidato del Frente Amplio” (ibídem).

El presidente José Mujica dijo a los medios que se oponía tanto al consumo de marihuana como a la práctica del aborto, pero que prefería legalizar ambas cosas para que no crezcan “en las sombras” y causen mayor daño a la población, y observó que de esa forma se podía tratar a los consumidores problemáticos ya que “si se mantienen clandestinos o escondidos” no se puede hacer “nada” por ellos (El Observador 2013b). El mandatario indicó que la humanidad hace 100 años que reprime el consumo de drogas a pesar de que los hechos demuestran el fracaso de esta medida y defendió el derecho del Gobierno de ensayar nuevas políticas que abran un camino con mejores resultados (ibídem.).

Por último, un parlamentario frenteamplista entrevistado destacó la audacia del presidente y la relevancia del tema en términos electorales: “Y hay pocos políticos en el mundo que se animan a tomar decisiones en contra de la mayoría, o por lo menos de lo que dicen que dice la mayoría. Y yo creo que esa es una gran enseñanza, porque el Frente Amplio ganó las elecciones nuevamente y no creo que haya sumado ni que haya restado,

o sea en el balance la gente no está preocupada por la marihuana” (Entrevista realizada el 22/05/2018).

2.2 Modernización y secularización de valores

Esta teoría propone que la prosperidad económica favorece la secularización y la difusión de valores postmateriales, es decir, disminuye la influencia de la autoridad religiosa en los valores morales individuales y se aprecian la autonomía, la autoexpresión y la calidad de vida, por tanto, se desarrolla un ambiente de confianza interpersonal y tolerancia hacia la libertad individual y la diferenciación social (Inglehart 2008).

Si bien, según Otero y Otero (2015) Uruguay, Argentina y Chile representan casos donde existe una menor participación religiosa y un mayor GDP per cápita, para el resto de la región la hipótesis que vincula desarrollo económico y religiosidad no se observa. No obstante, los autores matizan el argumento de la secularización ya que en toda América Latina se vive un resurgimiento evangélico pentecostal. Incluso, el país más secular del continente, Uruguay, ha visto la llegada al Parlamento de diputados abiertamente evangélicos.

Además, esta convergencia tanto en niveles económicos como en valores post materiales no se ha traducido tampoco en otras regiones del mundo en una convergencia en materia de políticas de drogas, por ejemplo, en los países nórdicos conviven la tolerancia danesa hacia el mercado de cannabis en la Ciudad libre de Christiania (Copenhague) con la penalización y tolerancia cero de Suecia.

Cabe destacar que el argumento de Inglehart contempla que el cambio de valores motive la emergencia de nuevos movimientos políticos como el ambiental, el de mujeres

o LGBTQ+, proceso que ha sido considerado como clave para explicar las reformas en políticas morales.

2.3 Movilización social y activismo transnacional

Algunos investigadores han propuesto que el activismo y las redes transnacionales de organizaciones son una condición necesaria para la reforma de las políticas morales. Se trata de la capacidad de movilización de grupos para colocar en las agendas de gobierno temas que no son prioritarios (Pérez Bentancur 2019; Kollman 2007; Díez 2015; Htun, O'Brien y Weldon 2014). Además, este activismo tiene vínculos transnacionales y se vale de convenciones internacionales para empujar cambios a nivel interno. Generalmente, esta variable se combina con otras para explicar el cambio en políticas de reconocimiento del matrimonio igualitario (Díez 2015) o del aborto (Pérez Bentancur 2019).

En materia de reformas a las políticas de cannabis este es el argumento que desarrolla en su tesis doctoral Jonas von Hoffmann, quien concluye que “las diferencias en las capacidades organizativas de los proponentes de la reforma, su encuadre estratégico y la manipulación de la agenda explican la variación en la legalización de la marihuana en América Latina” (2020, 12). Llega a esta afirmación luego de analizar tres casos:

Los defensores de la reforma uruguaya se beneficiaron del establecimiento de una agenda interna por parte del gobierno, mientras que los proponentes de la reforma mexicana y chilena tuvieron que participar activamente en el establecimiento de la agenda. En Uruguay, una campaña profesional adoptó mensajes probados por grupos de discusión. En México, los actores sociales de la élite adaptaron su desafío legal en función del público al que se dirigían. En Chile, los activistas “de base” no lograron ofrecer un marco coherente para la liberalización del cannabis. Mientras que los activistas pro reforma uruguaya y mexicana eran muy profesionales y pragmáticos, los esfuerzos de los chilenos fueron principalmente amateurs e idealistas. En combinación, estas diferencias en la demanda moldearon la oferta de la reforma de la política de drogas en América Latina (von Hoffmann 2020, 11-12)

El movimiento cannábico a nivel global data de la década de los ‘60 con los movimientos contraculturales y por los derechos civiles, y en cada país adopta

características específicas. El sujeto usuario de marihuana debió superar importantes barreras para la organización colectiva, ya que reivindica una conducta ilegal, que implicó criminalización, estigmatización y exclusión de espacios de participación. A diferencia de otros colectivos, no ha podido valerse de instrumentos internacionales ya que el propio RIFS propone la penalización de los usuarios (artículo 3º, punto 2, de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas). A su vez, como señalan Corda, Cortés y Piñol Arriagada, “en América Latina, el desarrollo de movimientos sociales de este tipo tiene difíciles connotaciones, en particular por el peso del narcotráfico en las sociedades de la región, las situaciones de violencia y las afectaciones a la institucionalidad” (2019, 78).

En consecuencia, el movimiento cannábico se gestó en la clandestinidad, de manera *underground* y floreció con el anonimato de los foros de internet; por tanto, son relativamente recientes y poco estudiados. La principal razón para “salir del *indoor*”¹⁵⁵ y organizarse ha sido el conflicto con la ley (Müller Sienna y Draper 2017) y autoexpulsarse de la marginalidad (Soriano 2017). El desafío ha sido demostrar que no son delincuentes, ni vagos o enfermos, “dar la cara como usuarios responsables” (Corbelle 2016), mostrarse como profesionales y productivos para la sociedad (Corda, Cortés y Piñol Arriagada, 2019).

A inicios de los 2000, Internet fue el espacio donde se gestaron y consolidaron los movimientos cannábicos del Cono Sur. En dos foros españoles –*Cannabiscafe.net* y *LaMarihuana.com*- comenzaron a intercambiar conocimientos acerca de las técnicas de cultivo (Castro 2014; Corbelle 2016; Soriano 2017). Y la Marcha Mundial de la

¹⁵⁵ La expresión “salir del *indoor*” surge por analogía a la consigna del movimiento por la diversidad sexual, y refiere a manifestar ante otras personas que se es usuario de cannabis, y visibilizar ese consumo que se encuentra en el armario de cultivo o *indoor*.

Marihuana (MMM) el vehículo de expresión callejera de la disconformidad con las leyes de drogas.

En Uruguay tal manifestación se llevó a cabo por primera vez en 2005, difundida la convocatoria de boca en boca y en cadenas de correos, la concentración juntó a algunos cientos de personas -con miedo a ser reprimidas- en el Parque Rodó. Al año siguiente, no se realizó, pero noviembre de ese año los usuarios hicieron una “fumata” en la plaza Independencia, ubicada en el centro de Montevideo (Castro 2014). Tres organizaciones -Laplacita, Prolegal y Plantatuplanta- dieron origen en 2007 al Movimiento por la liberación del cannabis, que se configuró como una organización ad hoc que sólo se reúne para organizar y llevar adelante la MMM (Filardo et.al 2012). Ese mismo año fue la marcha más grande, cuando se estima se reunieron más de seis mil personas en el barrio Malvín (Müller Sienna y Draper 2017). Según Filardo y otros, “exceptuando los actos públicos referidos a la dictadura o del partido de gobierno, ningún evento de carácter político en los años anteriores había presentado una respuesta parecida” (2012, 150). El movimiento tuvo un diálogo fluido y trabajó junto con los legisladores que en 2011 presentaron el proyecto que autorizaba el autocultivo y que no prosperó (Repartido 629, 2011).

En Chile la MMM toma el nombre de “Cultiva tus derechos” y es organizada por Movimental, que se autodefine como “una instancia democrática, autónoma y autogestionada que coordina a personas y organizaciones que promueven el desarrollo de políticas de drogas justas, eficaces y democráticas” (Crovani 2008, 21). Esta instancia se conformó en 2005, mismo año que entró en vigencia la ley 20.000, y entre sus fundadores se estuvo el colectivo Zona de Síntesis -que surgió en 2003 y realizaba trabajos en reducción de riesgos y daños-, el portal web de cultivadores Amigos del Cannabis, que también data del 2003 y tiene presencia en varias regiones del país, y la edición local de

la revista española Cábano que comenzó a circular en mayo de 2005¹⁵⁶. Justamente, diez días después de la puesta en circulación de esta publicación, tuvo lugar la primera marcha, o concentración de unas siete mil personas en el Parque Forestal de Santiago; a pesar del miedo de los asistentes, no hubo ningún detenido. En el año 2011, la marcha se realizó apenas 5 días antes de las movilizaciones estudiantiles que se convertirían en un parteaguas de la política chilena, ese año se reunieron unas 80.000 personas “convirtiéndose por entonces en la manifestación de más alta convocatoria desde el regreso de la democracia” (Ibáñez 2018, 71). En el año 2014 asistieron a la marcha el por entonces senador socialista Fulvio Rossi y el ex candidato presidencial y líder del Partido Progresista, Marco Enríquez-Ominami (EFE 2014).

Como indicamos en el capítulo sobre Argentina, allí se organizó en 1983 la primera marcha por la “Marihuana libre”, que consiguió juntar a un puñado de personas en la Plaza de la República y que fue fuertemente reprimida (Corbelle 2016). Pero no fue hasta el año 2000 que las personas usuarias de drogas ilegales se agruparon por primera vez en Rosario, en torno a efectores públicos de salud vinculados al VIH/Sida. Esta organización que en 2001 tomó el nombre de Red Argentina en Defensa de los Derechos de los Usuarios de Drogas (RADDUD), se definió como una organización de defensa de derechos y precisó un “programa mínimo de reivindicaciones” (Corbelle 2016, 195), entre las cuales destaca el posicionamiento en contra de la ley 23.737 que “condena a usuarios igual que a los delincuentes” y el pedido de que se legalice la marihuana (*op. cit.*). Ese mismo año, Edith “La Negra” Moreno, quien convivía con HIV y luego tuvo cáncer, fundó la primera agrupación cannábica, Cogollos Córdoba (Corda 2018). Para 2002, RADDUD junto a la Asociación de Reducción de Daños de la Argentina (ARDA)

¹⁵⁶ Mientras que en Argentina está prohibida la comercialización de semillas de marihuana, en Chile -desde 2005- se pueden adquirir en los *growshops* (comercio de venta de insumos para el cultivo), lo cual permitió la expansión de manera sostenida del cultivo hogareño (Ibáñez 2018, 67).

organizaron la versión local de la MMM, bajo la consigna “Cura, no guerra. Marcha contra la intolerancia”. En la actualidad, la marcha convoca a alrededor de 200.000 personas que se congregan en 26 ciudades del país; estas multitudinarias y policlasistas movilizaciones, también fueron de las más amplias desde el regreso a la democracia.

Con los años, según Alejandro Corda, “se conformó uno de los movimientos cannábicos más organizados de la región, si no el más” (2018, 41). Movimiento que ayudó a consolidar la revista THC, y cuyo equipo colaboró en la redacción del proyecto de la diputada Victoria Donda en 2010. También desde ese año, uno después del fallo Arriola, comenzó otro evento masivo, la Marcha Nacional de la Marihuana que se realiza a fin de año; es decir, los usuarios argentinos de cannabis salen dos veces por año a la calle para demandar un cambio en la política de drogas. Desde 2017, más de treinta organizaciones de todo el país conforman el Frente de Organizaciones Cannábicas Argentinas (FOCA). Asimismo, en 2019 el movimiento cannábico se articuló junto a ONGs que trabajan en el campo de los Derechos Humanos, la salud mental, la educación, la seguridad, la diversidad sexual, entre otras, en el Acuerdo por la Regulación Legal del Cannabis.

De lo expuesto podríamos decir que para el cambio en la política de drogas la conformación de un movimiento cannábico organizado, que convoca a marchas multitudinarias, que articula con otros sectores de la sociedad y que trabaja con legisladores, no parecería ser una variable que influyese en la toma de decisión. Mientras que tanto en Chile como en Uruguay las organizaciones cannábicas sólo se reúnen en instancias de coordinación, en Argentina el movimiento es más longevo, tiene dos manifestaciones públicas y el FOCA realiza encuentros nacionales, cuenta con un

reglamento interno y comisiones que intervienen en distintos aspectos (Corda 2018, 44), sin embargo, es el único de los tres países donde persiste la penalización¹⁵⁷.

2.4 Institucionalismo: régimen político, organización del gobierno y sistema de partidos

Las instituciones formales se definen como las reglas socialmente creadas que encausan la interacción humana (North 1990, 4), “distribuyen poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha entre actores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos)” (Acuña y Chudnovsky 2013, 49); en otras palabras, el contexto institucional regula las disputas políticas (Thelen, Steinmo y Longstreth 1992). Por tanto, las instituciones dan a algunos grupos o intereses un acceso desproporcionado al proceso de toma de decisiones (Hall y Taylor 1996, 941). Ahora bien, coincidimos con aquellos autores que no consideran que los actores políticos sostengan a las instituciones mediante elecciones maximizadoras de beneficios, sino que consideran que las personas siguen las reglas más bien por rutinas y porque creen que hacerlo es lo adecuado, incluso cuando no sea en su propio interés. Como indican Powell y DiMaggio (2001, 45), “los acuerdos institucionales se reproducen porque frecuentemente los individuos ni siquiera pueden concebir alternativas adecuadas (o porque consideran irreales las alternativas que conciben)”.

Entonces, desde esta perspectiva que pone el acento en la interacción de los actores y las instituciones surgen una serie de respuestas alternativas para explicar la reforma en la política de drogas como política moral. En este apartado revisaremos tres

¹⁵⁷ Ocurrió algo similar con la demanda por el aborto legal y los movimientos feministas, como da cuenta Verónica Betancour: “En Uruguay nunca hubo grandes movilizaciones por el aborto legal como en Argentina. Las organizaciones feministas uruguayas fueron básicamente organizaciones de lobby y tuvieron escasa capacidad para convocar personas en actividades de protesta” (2019, 238).

de estas hipótesis que consideramos más relevante para nuestros casos: la influencia de los regímenes de gobierno, el peso de la organización del gobierno –específicamente observando el rol del poder judicial- y la importancia de los clivajes del sistema de partidos. Destacamos que a nivel latinoamericano sólo la dimensión partidaria ha sido estudiada en su vínculo con las políticas morales, y en particular con las políticas de drogas.

2.4.1 Régimen político

En este apartado pretendemos delinear a grandes rasgos la relación entre régimen político y políticas morales, en particular respecto del uso y tenencia de sustancias psicoactivas, evitando adentrarnos en la extensa tradición de debates que remiten a la filosofía política sobre los Estados, sus motivos para regular libertades individuales y la neutralidad moral ante ciertas elecciones de vida que han desarrollado autores como John Stuart Mill, Joel Feinberg, Gerald Dworkin, y específicamente sobre la prohibición de ciertas sustancias el penalista Douglas N. Husak, el economista Milton Friedman o el psiquiatra Thomas Szasz.

En primer lugar, hay que señalar que todos los regímenes de gobierno constituyen modalidades específicas de regulación de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad. Desde nuestro nacimiento las personas nos encontramos insertas en un entramado legal que implica derechos y obligaciones, generalmente respaldadas por la coerción estatal. Especificando más estos vínculos entre Estado, poder y sociedad, Manuel Antonio Garretón afirma que: “El régimen político es, así, la relación institucional entre Estado y sociedad orientada a resolver institucionalmente las cuestiones de gobierno, la vinculación de los individuos con el Estado y la resolución de

conflictos y demandas sociales. Los regímenes políticos se distinguen unos de otros por el modo como resuelven doctrinaria y fácticamente estos tres problemas” (2004, 226).

Tomamos la definición de Guillermo O’Donnell que entiende como régimen político “los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los recursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de la cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales” (2004, 13-14). Entonces, el autor afirma que el régimen democrático es aquél en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales se determina mediante elecciones competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas (O’Donnell 2004). Además, el régimen implica otras características como la garantía de un conjunto de derechos cívicos y políticos -a lo que Garretón suma “[...] y la proyección a nuevos campos no reconocidos hasta ahora” (2004, 227)- que permiten el despliegue de la capacidad de agencia de los individuos en tal marco. Es sus palabras, “la presunción de agencia implicada por el régimen democrático constituye a cada individuo como una persona legal, portadora de derechos subjetivos” (O’Donnell 2004, 30).

Estrechamente vinculada a la agencia de los sujetos, tenemos la noción de autonomía. Un cuestionamiento fuerte a la prohibición de la tenencia de drogas para uso personal se inicia con el argumento de que violenta un derecho básico como es el de la autonomía personal para elegir un plan de vida. Se trata de uno de los aspectos fundamentales de las ideas liberales, e implica una delimitación entre una esfera privada y una pública; garantía que permite a las personas considerar distintos modos de vida en pos de su realización. Esta noción suele plasmarse en los ordenamientos jurídicos con la fórmula de que cada persona es libre de escoger el modo en que desarrollará su vida

íntima, y que los Estados no intervendrán en dicha elección, a menos que se ponga en riesgo a terceros o sus propiedades¹⁵⁸.

Ahora bien, uno de los argumentos para prohibir el uso de sustancias psicoactivas es que “quien consume drogas se convierte en esclavo de ellas, que pierde el control de sus acciones completamente, particularmente en lo que se refiere a su adicción, y pierde su capacidad para tomar decisiones autónomas [...]” (Ortiz Millán 2009, 36). En consecuencia, según Ortiz Millán, se produce la paradoja de que el Estado impone “[...] ciertos límites a la autonomía de sus ciudadanos precisamente para salvaguardar su propia autonomía; se trata de limitar la autonomía por el bien de la autonomía misma [...]” (2009, 37)¹⁵⁹.

Este componente de autonomía personal está presente en todas las políticas morales, por lo cual podríamos considerar que los regímenes democráticos serían mejores garantes del ejercicio de tal derecho. Asimismo, los regímenes militares que tomaron el poder en Sudamérica se vincularon a sectores sociales tradicionales y conservadores; por ejemplo, mientras que la interrupción del embarazo por razones terapéuticas fue reconocida en Chile desde 1931, el gobierno de Augusto Pinochet eliminó esta posibilidad en 1989 cuando estableció mediante un artículo único que “No podrá ejecutarse ninguna acción cuyo fin sea un aborto” (art. 119 del Código Sanitario). Sin embargo, en este estudio hemos podido observar que en el caso del derecho a la tenencia de drogas para uso personal no necesariamente operaría de este modo.

¹⁵⁸ En los casos aquí estudiados este derecho está consagrado en el artículo 19 de la Constitución argentina, en varios incisos que componen el artículo 19 de la Constitución de la República de Chile y en el décimo artículo de la carta magna uruguaya.

¹⁵⁹ De esta manera fue justificada por el diputado del Partido Renovador de Salta, Jorge Oscar Folloni, la penalización de los usuarios en Argentina: “Indudablemente, el derecho a la libertad tiene en cuenta fundamentalmente la dignidad del hombre, en tanto y en cuanto esa dignidad esté unida a las cualidades de racionalidad, autonomía y capacidad de elección, circunstancias que no se dan en el adicto” (Cámara de Diputados 1989, 7780).

En Argentina, la dictadura militar de Juan Carlos Onganía no penalizó esta conducta, ante lo cual Valeria Manzano sostiene que “este hecho ayuda a evitar una interpretación que vincule de manera automática a los regímenes autoritarios con la legislación de drogas de tipo represiva” (2014, 54). Posteriormente, en el marco democrático tanto de 1974 como de 1989 se optó por castigar con prisión la tenencia de drogas para uso personal, medida que sigue vigente.

En Chile la política de drogas se inició en un régimen democrático con un gobierno socialista, encabezado por el médico Salvador Allende que enfocó el problema de las drogas desde una perspectiva sanitarista y con medidas para corregir esa conducta considerada como desviada. Para los expertos resulta llamativo que en esta materia su política se acercara a la de Estados Unidos: “Porque, no sé si contra lo que uno podría pensar contra intuitivamente, uno de los agentes sociales que más promueve la peligrosidad de la mariguana es la izquierda, entonces la paradoja que se da en el Chile del ‘73 -en mayo creo que es la discusión y aprobación de la ley- es que por un lado eso, un país que estaba construyendo una vía chilena al socialismo se alinea con un tipo de política global encabezada por su ‘acérrimo enemigo, los Estados Unidos’” (Entrevista a Marcos Fernández Labbé); en otras palabras, “el Presidente Allende [...] lamentablemente cayó en una lógica bastante conservadora, que era similar a la que se estaba aplicando en ese mismo momento en Estados Unidos” (Entrevista a Eduardo Vergara). Por el contrario, durante la vigencia de la ley 18.403 sancionada durante la dictadura militar, se dio una desmoralización de la política hacia las personas usuarias de drogas cuando se omitió castigar con una medida de colaboración con la autoridad a quienes no tenían un consumo habitual -sanción correctiva que es retomada posteriormente por las leyes de la Concertación-, ya que se argumentó que resultaba incongruente someter a tal sistema a una persona que no requiere atención médica especializada ni ha cometido delito.

Finalmente, en el caso uruguayo observamos que, por un lado, la primera dictadura, resultado del golpe de Estado realizado por Gabriel Terra en 1933, fue sostenida por grupos que se identificaban con valores conservadores y simpatizaban con los fascismos, que buscaron revertir el batllismo en el plano social y moral a través de un nuevo entramado legal. Así, en 1937 se sanciona la ley 9.692 que prohibió y penalizó el consumo de sustancias psicoactivas. No obstante, este primer paso prohibicionista no fue institucionalizante y durante cuatro décadas el problema de las drogas no estuvo en la agenda pública (Castro 2015). Por el otro lado, la segunda dictadura (1973-1985) aprobó el decreto-ley 14.294 que introdujo por primera vez la despenalización de la tenencia de drogas destinada exclusivamente a su consumo personal¹⁶⁰. Los propios actores políticos reconocen esta excepcionalidad: “Uruguay tiene una tradición muy liberal con respecto al tema de las drogas, ¿no? Aún en dictadura no se prohibió el consumo” (Entrevista a Daniel Radío, PI); en palabras del ex presidente, “acá siempre hubo una visión, desde hace muchos años, más bien referida a un enfoque sanitario. Tanto es así que, en la época de la dictadura militar, no me acuerdo el año –pero eso es fácil de encontrar- ya se despenalizó la tenencia y la tenencia para consumo. De modo que en una época bastante autoritaria se despenalizó al consumidor considerando de que no estaba incurriendo en un delito” (Entrevista a Julio María Sanguinetti, PC). En definitiva, “Uruguay siempre fue un país que incluso en dictadura no terminó de penalizar el consumo de drogas, es relativamente liberal para el espectro latinoamericano, y creo que esa cultura liberal se traduce en el partido de gobierno y también en los partidos de oposición. Y en definitiva es lo que permite que haya, en aquél momento y hoy supongo que también, legisladores

¹⁶⁰ Futuras investigaciones deberían explorar el vínculo entre los militares y los civiles juristas en la elaboración de legislación durante regímenes dictatoriales. En materia de tenencia de sustancias ilícitas para consumo personal fue la influencia de penalistas como Sebastián Soler en la Argentina del '68, Adela Reta en el Uruguay del '74 o Julio Zenteno Vargas en el Chile del '85 la que evitó la penalización de las personas usuarias de drogas en contextos dictatoriales.

de varios partidos que tienen un enfoque similar a éste” (Entrevista a Sebastián Sabini, FA).

2.4.2 *La organización del gobierno y el rol del poder judicial*

El estudio de las interacciones entre actores e instituciones permitió identificar puntos de vetos, aquellas “áreas de vulnerabilidad institucional, esto es, puntos del proceso político en los que la movilización de la oposición puede frustrar la innovación política” (Thelen, Steinmo y Longstreth 1992, 7). Tsebelis, por ejemplo, observó que “la imposibilidad de cambiar el statu quo legislativo puede llevar a los burócratas y a los jueces a ser más activos e independientes del sistema político” (2000, 4). El poder judicial, entonces, ha sido reconocido como un actor de las políticas públicas, que influye de manera reactiva (como un jugador de veto) o proactiva, mediante “sentencias de la sala” en países de derecho anglosajón, o en países de derecho romano interpretando las leyes según la Constitución (Scartascini 2011, 62).

Alrededor del mundo las cortes se han vuelto actores cada vez más involucrados tanto en la alta política como en aquellas áreas que regulan la vida cotidiana de los ciudadanos, en consecuencia, algunos autores refieren a la “judicialización de la política” y su correlato en la politización de los jueces (Gibson 2008). No obstante, Kevin T. McGuire (2008) señala algunas cuestiones que hacen moderar las expectativas sobre la emergencia de una arena adicional para la acción política: los jueces -como cualquier actor gubernamental- se enfrentan a restricciones institucionales que limitan su accionar, la principal restricción es que carecen de poder de *enforcement* y dependen de las otras dos ramas para que actúen en su nombre. Otra característica del proceso judicial es que tiende a centrarse en una gama limitada de alternativas políticas, resultado de un litigio

entre dos partes, y donde los jueces elaboran soluciones que sean coherentes con sus nociones de lo que la ley permite o exige (Mcguire 2008). Es por ello que podríamos decir, siguiendo a Catalina Smulovitz, que los actores utilizan el escenario judicial como una trinchera política más, el cual les permite “alcanzar legitimación simbólica, reconocimiento institucional e influencia política y social, más que un instrumento para alcanzar resultados prácticos sobre disputas específicas” (2008, 295).

Durante el desarrollo del caso de Argentina vimos el rol limitado que ha tenido la Corte Suprema, que en cuatro ocasiones se pronunció respecto de la constitucionalidad de la punibilidad de la tenencia de drogas para uso personal, y que como se explicó el control de constitucionalidad difuso y su jurisprudencia no es obligatoria para el resto de los jueces. Distinto es el caso de México, donde el diseño institucional del poder judicial ha permitido avanzar respecto de las prácticas de consumo de cannabis, aún a pesar de que no se haya formulado una nueva ley¹⁶¹.

Por otra parte, en el año 2005 vimos que en Argentina se aprobó la desfederalización de los delitos menores de la ley de drogas, para lo cual las provincias que aceptaran esta competencia debían adherir a la ley 26.052. Entre estos delitos se encuentra la tenencia de sustancias psicoactivas para consumo personal y el cultivo de cannabis, por tanto, el mismo delito en algunas provincias es perseguido por la policía y justicia federal, y en otras por la provincial. En el año 2006, el titular del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 1 de Morón, Germán Castelli, declaró la inconstitucionalidad parcial de la ley N° 26.052, así como de la ley de adhesión de la Provincia de Buenos Aires, ley provincial N°13.392, al considerar que las normas atentan

¹⁶¹ El caso mexicano de ampliación de derechos por litigio estratégico puede ser consultado en el texto “Las élites se movilizan para combatir la inseguridad. Estructura de apoyo y litigio estratégico en la regulación del cannabis” de Gabriel Martínez Carmona (2020), y más ampliamente en la tesis “Altered States: The Politics of Marijuana Legalization in Latin America” de Jonas von Hoffmann (2020)

contra distintos artículos de la carta magna (Martínez 2014, 46). También en su exposición en la reunión plenaria conjunta de las comisiones de Prevención de Adicciones y de Legislación Penal del 6 de junio de 2012, el por entonces juez de la Corte Suprema Eugenio Zaffaroni expresó sus “serias dudas sobre la constitucionalidad” de la ley 26.052, porque afirmó: “creo que hay delitos federales y delitos ordinarios. Nunca he visto un delito que se convierta en ordinario según la provincia quiera o no” (Cámara de Diputados 2012, 12). A pesar del tratamiento diferencial de las y los ciudadanos argentinos que produce, la ley sigue vigente.

2.4.3 *Sistema de partidos*

Como expusimos en el marco teórico, la literatura sobre políticas morales ha identificado que los clivajes en el sistema de partidos pueden tener un rol clave en el proceso de las políticas morales. En Europa, los autores del libro *Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices* (2012) sostienen que se da una atención diferencial a los temas de política moral en aquellos sistemas donde existe un clivaje religioso –denominado “mundo religioso”– que provoca que estos temas salgan de sus subsistemas de política, sean parte de la competencia partidaria y el *outcome* de la política esté vinculado a factores del sistema político macro como el color de la coalición gobernante. Por su parte, en el “mundo secular” ninguno de los principales partidos tiene interés en politizar estos asuntos porque –según los autores– simplemente no refieren a ninguna línea de conflicto significativa en el sistema de partidos.

Para el caso de Estados Unidos, Elizabeth Oldmixon (2019) señala que en estos temas el partido, la ideología y la religión se refuerzan mutuamente. Ella identifica que el conflicto cultural nodal en el Congreso de ese país es entre tradicionalismo y progresismo;

luego de la aprobación de la Ley de derecho de voto de 1965 se produjo un realineamiento en el sistema de partidos que provocó que los tradicionalistas encuentren su lugar en el Partido Republicano, mientras los progresistas se concentran en el Partido Demócrata. Según la autora, los partidos entonces representan distintas coaliciones culturales que se refleja en el comportamiento legislativo (2019, 100). En ese sentido también van las observaciones de Schwartz y Tatalovich (2009) y Studlar (2012) que mencionan esta cohesión para votar en el Congreso y los alineamientos de organizaciones de la sociedad civil: mientras grupos cristianos y evangélicos protestantes permean al Partido Republicano, organizaciones de trabajadores, feministas o de diversidad sexual lo hacen con el Partido Demócrata. Por ejemplo, en el tema de la interrupción del embarazo, Oldmixon indica que “los Demócratas “provida” y los Republicanos *prochoice* son una raza legislativa en extinción” (2019, 102), de modo que esta cohesión partidaria se convierte en un factor predictivo de cómo podrían votar políticas morales.

En contraste con esa disciplina ideológica y partidaria estadounidense, en América Latina el principal clivaje de los sistemas de partidos, la división izquierda-derecha no resulta un buen predictor de las preferencias de los legisladores en estos temas, particularmente en materia de drogas ilegales. Quizás uno de los primeros investigadores en notar que si bien el continuo izquierda-derecha es muy relevante pero que no permitía abarcar otros temas fue David Altman (2002). Para su mapeo del sistema de partidos uruguayo en entre 1986 y 1997, el autor desarrolló un índice ‘liberal-conservador’ con el cual pudo observar que el Partido Colorado era en ese período el más amplio en términos ideológicos del sistema, seguido por el Frente Amplio; en su medición observaba que dos facciones del Partido Colorado se ubicaban dentro del mismo rango en el continuo izquierda-derecha, mientras que si se considera la dimensión liberal-conservador la distancia entre estas dos agrupaciones de tal partido era muy amplia. Altman concluye

que “es de esperar, entonces, que existan posiciones similares frente a diversos temas independientemente de la pertenencia de los legisladores a sus lemas y fracciones” (Altman 2002, 106).

Luego el proyecto Elites Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca incluyó en su cuestionario realizado a los legisladores su opinión por la legalización de drogas, en la cual los encuestados pueden expresar la firmeza con la que aprueban/desaprueban tal medida en una escala 1 a 10. Los investigadores del mencionado proyecto, preguntaron entonces a los diputados de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua su opinión sobre este tema, y con los resultados afirman que:

La opinión que los diputados tienen acerca de la legalización de las drogas en su país no guarda relación con su posicionamiento ideológico, si bien es cierto que aquellos legisladores más ubicados a la izquierda en la escala ideológica de 1 a 10 donde el 1 significa izquierda y el 10 derecha tienden, en mayor porcentaje, a aprobar la legalización de las drogas (13,9 por ciento) no puede hablarse de relación alguna, dado que los diputados ubicados en la escala ideológica en el 7 u 8, considerados derecha, y los posicionados en los valores 3 y 4 de la escala, izquierda, tienen una opinión muy similar hacia la legalización de las drogas (Alcántara y Rivas 2013, 2)¹⁶².

Recientemente, otro estudio de carácter cuantitativo explora los posicionamientos de los legisladores de varios periodos de Brasil, Chile y Uruguay respecto de tres asuntos morales incluidos en la encuesta PELA, casamiento entre personas del mismo sexo, aborto y legalización de drogas. Respecto del vínculo entre ideología y estos asuntos morales, encontraron que cabe esperar que cada aumento de una unidad en la escala de autoposicionamiento ideológico (donde 1 es totalmente de izquierdas y 10 totalmente de derechas) caiga el apoyo al casamiento entre personas del mismo sexo en 0,86 puntos en

¹⁶² Adicionalmente, los autores correlacionaron las posturas de los diputados sobre el tema de la legalización de drogas con otras variables y hallaron que: “Contrario a lo que cabe esperar, ni el género, ni la ideología ni el nivel de estudios permite explicar posturas más a favor o en contra de la aprobación/desaprobación de la legalización de las drogas. Únicamente la edad posibilita vislumbrar cierta relación entre ser joven y tener una actitud más aperturista hacia este tema” (Alcántara y Rivas 2013, 5).

promedio, mientras que en el caso del aborto requiere 0,67, para la legalización de drogas el coeficiente es de 0,44 (Melo, Santos y Camara 2020)¹⁶³.

Finalmente, el estudio más amplio llevado a cabo contempla estos tres temas morales en 18 países. En él Manoel Leonardo Santos y Asbel Bohigues aportan más evidencia numérica sobre el vínculo entre ideología y legalización de drogas. Los investigadores apuntan que si bien los tres temas enfrentan resistencia, “la despenalización de las drogas, en particular, parece ser el tema que los parlamentos probablemente no incluyan en la agenda” (Santos y Bohigues 2021, 270). Señalan que la ideología y los valores morales en la región tienen correlaciones discretas, cuando no ausentes como en el caso de las drogas. Un hallazgo importante respecto de la legalización de drogas -y que va en el sentido planteado por Altman (2002)-, es la existencia de dos *clusters* de élites parlamentarias de izquierda: uno formado por Bolivia (2015), Nicaragua (2012 y 2017), Ecuador (2013 y 2017) y Venezuela (2016) con bajo apoyo a una política legalizadora, y otro conformado por Uruguay (2015) y México (2018) con alto apoyo al tema. A su vez, el caso de Colombia (2018) donde sus legisladores se ubican a sí mismos más hacia la derecha, son los terceros más pro legalización.

Esta transversalidad partidaria la vimos en los tres casos abordados por esta investigación con la presentación de proyectos legislativos patrocinados por distintas fuerzas políticas: en Uruguay, el presentado en 2011 con las firmas de los diputados del Frente Amplio, Partido Colorado y Partido Independiente; en Chile el promovido por legisladores de Amplitud (partido de derecha) y de la Democracia Cristiana en 2014; como vimos en Argentina, si bien no se llegó a redactar un proyecto hubo un acuerdo

¹⁶³ También en este trabajo los autores señalan que mientras que las mujeres parlamentarias son más tolerantes al aborto y al casamiento entre personas del mismo sexo, no ocurre lo mismo con la legalización de las drogas. Además, sostienen que los legisladores religiosos tienden a resistirse a dos temas, aborto y legalización de drogas (Melo, Santos y Camara 2020).

entre diputados del Frente para la Victoria, la UCR y Libres del Sur para proponer la despenalización. No obstante los consensos partidarios, ninguna de estas iniciativas prosperó. Sólo Uruguay logró la regulación legal del cannabis porque tuvo el apoyo del presidente de la República. En el siguiente apartado exponemos porqué este apoyo es la condición necesaria para que en nuestra región haya un cambio en las políticas de drogas.

3. Apoyo presidencial: la condición necesaria para el cambio en las políticas de drogas en América Latina

Una extensa literatura se ha desarrollado desde fines de los '80 en torno a virtudes y defectos del presidencialismo, particularmente en nuestra región. Así uno de los primeros autores en acercar una reflexión fue Juan Linz, quien al comparar el sistema presidencial con el parlamentario observó que este último puede ser más estable ya que le otorga flexibilidad al proceso político mientras que el presidencialismo lo hace más rígido (Linz 1990). Se distinguió que los presidentes tienen dos tipos de poderes, legislativos -como el poder de veto total, el veto parcial, el poder de aprobar decretos, de declarar “urgente” un proyecto de ley, la iniciativa exclusiva de legislar los poderes presupuestales, y el poder para convocar a un plebiscito o referendo- y poderes no legislativos -tales como nominar, nombrar y despedir funcionarios del gobierno, como ministros y jueces- (Scartascini 2011).

La investigación de Cheibub, Elkins y Ginsburg que compara temporalmente el presidencialismo latinoamericano con el desarrollado tanto en Estados Unidos como en otras regiones, concluye que lo que distingue a esta institución en Latinoamérica es el poderoso rol legislativo que desempeña: “las constituciones latinoamericanas se inclinan singularmente por facultar a los presidentes para decretar leyes, iniciar propuestas

legislativas y ejercer poderes en condiciones de emergencia” (2011, 1709); destacan que aproximadamente dos tercios de todas las constituciones de nuestra región otorgan el poder de decreto, es decir, la capacidad de emitir normas vinculantes con fuerza de ley (2011, 1724).

Estas capacidades que le otorgan las constituciones a la cabeza del Poder Ejecutivo, repercuten en sus vínculos con el resto del sistema político. En tal sentido, otra parte importante de este campo de investigación se volcó a estudiar la relación entre Presidentes y Congresos. Un estudio pionero fue el de Cox y Morgenstern (2001) que indicó que, si bien se puede considerar al presidente como el actor central del universo político civil, ello no implica que éste al momento de utilizar sus poderes legislativos no considere la reacción del Parlamento. Estos autores señalaron que los Congresos pueden aceptar la propuesta legislativa del Ejecutivo, la pueden enmendar o también la pueden rechazar. El presidente tomaría en cuenta que puede estar tratando con alguno de los tipos de mayorías legislativas que apuntaron los autores: recalcitrante (muy pocos miembros del cuerpo apoyan al presidente), rechaza todas las propuestas que éste quiere; o con mayorías serviles, cuando ocurre exactamente lo opuesto. Entre estos dos tipos, el titular del Ejecutivo podría encontrarse con mayorías más manejables, que demandan sentarse en la mesa de negociación (factibles) y otras que sólo están dispuestas a ceder a cambio de privilegios (sobornables).

En este marco, sostener que para que la política de drogas cambie requiere como condición necesaria el apoyo presidencial parecería redundante. Sin embargo, otros autores de la disciplina también sostienen esta línea. Lorena Repetto (2013, 2014) identificó que en Uruguay -país que la literatura no reconoce que posea un presidencialismo fuerte según sus poderes legislativos (Llanos y Nolte 2006)- la política de drogas siempre fue resultado de la iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo,

y que la regulación del cannabis se inscribió en tal patrón; ella sostiene que “lo que determinó el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno fue la decisión del Poder Ejecutivo, específicamente a través de la propuesta del Gabinete de Seguridad” (2013, 51). Recordemos que la legalización de la marihuana fue, como definió una legisladora frenteamplista, “una flor en el lodazal”, ya que era una medida que se alejaba del punitivismo que caracterizó a la “Estrategia para la vida y la convivencia”. Con este paquete de medidas la izquierda uruguaya en el gobierno intentó resolver problemas de seguridad pública, que al igual que en el resto de la región, se sitúan entre las principales preocupaciones de la ciudadanía; en consecuencia, argumentar que la legalización implica quitarle dinero al narcotráfico tiene más legitimidad que asociarlo a los derechos de los usuarios (Repetto 2014).

Posteriormente, Repetto junto a otras investigadoras aportaron más evidencias a este argumento en un artículo publicado en el journal *Addiction*: por ejemplo, que si bien ya existía un proyecto de autocultivo en el que participaban legisladores frenteamplistas éste no avanzó; que el rol del ministro de Defensa Huidobro fue crucial, no obstante durante la primera gestión del FA él se desempeñó como Senador y no propuso desde su banca la legalización de la marihuana (Queirolo *et. al.* 2019). También las investigadoras coinciden con esta tesis en la importancia de las ideas al destacar que:

El impulsor de esta agenda fue José Mujica, un histórico líder liberal del Frente Amplio que llegó a la presidencia de Uruguay en 2010. A pesar de que el Frente Amplio gobernaba desde 2005, la ideología de Mujica fue determinante en la aprobación de las leyes asociadas a la Agenda de Nuevos Derechos, especialmente las relativas al aborto y la legalización de la marihuana, dos iniciativas que el presidente Tabaré Vázquez (2005-10 y desde 2015) no apoyó (Queirolo *et. al.* 2019, 1317).

En respuesta a ese artículo, en la misma publicación, Jonas von Hoffmann afirma que si bien las autoras tienen razón en que la legalización de la marihuana fue propuesta por y tuvo el apoyo del presidente Mujica, no explicitan por qué esto es importante más allá de decir que las iniciativas presidenciales gozan de mayores niveles de éxito. Él

agrega que en América Latina los presidentes pueden tener influencia en el proceso legislativo de maneras más sutiles, como destacando la importancia (saliencia), haciendo concesiones o instruyendo al aparato estatal para que colabore o dificulte las reformas. A continuación, ilustra su argumento con el caso de Chile aquí estudiado: primero, que mientras la propuesta de Mujica recayó en la *Comisión especial de drogas y adicciones con fines legislativos* que trata específicamente este tema, en Chile fue abordado por la Comisión de Salud que también atiende otros temas¹⁶⁴. En segundo lugar, Hoffman indica que el apoyo presidencial afecta el comportamiento de la burocracia estatal, y mientras que los legisladores uruguayos recibieron importantes *inputs* del secretario de la JND, sus pares chilenos tuvieron que lidiar con un director del SENDA que activamente trató de socavar la reforma. Y, por último, que si bien inicialmente el proyecto de Mujica no incluía el autocultivo y los clubes cannábicos que demandaban las organizaciones, el propio presidente se movilizó para persuadir a un legislador frenteamplista recalcitrante

¹⁶⁴ Recordemos que en Argentina se creó en 1988 la Comisión de Drogadicción en la Cámara de Diputados, se trata de una comisión permanente que actualmente se denomina Comisión de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico. Según una diputada del FVP, “jamás fue una comisión proclive –en su presidencia, sobre todo cuando la presidió Fiad, todo el último tiempo- a la despenalización. Los debates más profundos se dan siempre en la Comisión de Penal de ambas Cámaras” (Entrevista realizada el 28/11/2018); por su parte un diputado de otro partido asegura que: “Ésa fue una comisión que más o menos funcionó siempre. No, no lo vas a encontrar en los registros. No sé estos tres años, la verdad. Pero no vas a encontrar los registros, esas comisiones que salen una o dos veces por año. Tiene un ritmo” (Entrevista realizada el 18/11/2018). En Uruguay se estableció en abril de 2010 una Comisión Especial en la Cámara de Representantes que inicialmente tenía un plazo de actuación de seis meses, los cuales se fueron prorrogando y en diciembre del año siguiente finalmente queda establecida la Comisión Especial de Adicciones. Podemos encontrar en el *Memorando De Secretario General SND a Presidente de la República* (2010) la sugerencia de la creación de tal instancia; en entrevista el ex Secretario Milton Romani quien hizo la propuesta expone que: “Incluso yo sugería que se podían dar algunos pasos que no eran tan difíciles como para ir avanzando de a poquito, y proponía que –al final se conformó- que se creara una comisión legislativa. Porque yo le tiraba de las orejas a los legisladores que en el tema drogas estaban omisos; y yo recomendaba que era mejor un proyecto de ley que surgiera desde los legisladores y no del Poder Ejecutivo, que no fue lo que pasó” (Entrevista realizada el 01/06/2018). En Chile, como dice Hoffman, no hay una comisión legislativa al respecto, al ser consultado un diputado de la Democracia Cristiana reflexionó: [...] crear una Comisión permanente me parece que hoy día no es necesario existiendo ya una Comisión de Salud que puede perfectamente fiscalizar esta materia” (Entrevista realizada el 09/12/2019); por su parte, un legislador socialista consideró que: “[...] la Comisión de Salud tiene que ver miles de problemas también, claro tendría que ser una comisión especial, tiene que crearse tal vez una Comisión Especial de Drogas, puede ser, pero no está ahora vista esa posibilidad todavía” (Entrevista realizada el 13/12/2019).

y asegurar la mayoría en Diputados, por su parte, Bachelet en sus indicaciones pidió limitar el autocultivo a una planta (Hoffman 2019, 1322–1323).

Como expusimos en el capítulo teórico, nuestra investigación se centró en identificar los esquemas cognitivo-normativos de las dirigencias conosureñas y su evolución durante el período 1973-2015 como forma de aproximarnos a las ideas de las y los presidentes respecto de los ciudadanos usuarios de sustancias ilegales, la conducta de tenencia de dichas sustancias y el rol que le compete al Estado en esta materia. Además de los argumentos iniciales sobre la literatura del poder del ejecutivo en los sistemas presidenciales y de lo señalado por las y los politólogos que han estudiado las políticas de drogas en América Latina, en esta investigación desarrollamos tres argumentos más por los que afirmamos que el apoyo presidencial es la condición necesaria para que la política cambie: uno, que el problema de las drogas en nuestra región es considerado un asunto de seguridad (incluso nacional) y no de salud pública; dos, que la burocracia que lleva a adelante estas políticas depende directamente del o la presidenta; y tres que es quien detenta la facultad para modificar las listas nacionales de sustancias psicoactivas prohibidas.

En el capítulo 3 de esta tesis desarrollamos la configuración del paradigma prohibicionista que es la esencia del RIFS y que generó una definición internacional del problema de las drogas centrada en la eliminación de la oferta. Como resultado se articuló la idea de una división internacional del trabajo de las drogas, en ella los países son clasificados según la fase de la circulación de la mercancía en la que toman parte como productores, de tránsito o consumo. En este esquema, América Latina es una pieza clave por ser la única región en el mundo donde se produce cocaína. Esta noción es, en parte, responsable de que las políticas sobre usos de drogas en América Latina hayan sido escasamente abordadas como problema práctico o como tema académico (Labiano 2020).

En Sudamérica, los datos referidos a la oferta —tales como incautaciones, extensión de las áreas de cultivo, detenciones de personas por delitos de drogas, entre otros— son medidos anualmente, mientras que la prevalencia de uso —proporción de las personas que han consumido al menos una vez en el último año sobre la población total— no es relevada con la misma frecuencia. Mientras en Europa —considerada como una región consumidora— el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA, por su sigla en inglés) genera informes anuales sobre prevalencia y pautas del consumo de drogas desde 2004, en nuestro continente el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sólo ha generado tres reportes al respecto (en 2011, 2015 y 2019)¹⁶⁵.

Otro elemento que sirve de base para el argumento del apoyo presidencial es que los organismos encargados de la política de drogas dependen directamente del Poder Ejecutivo. En los capítulos referentes a cada país abordamos la creación de estas burocracias, que tienen como punto de partida la entrada en la agenda hemisférica del problema de las drogas. A fines de 1984 la Asamblea General de la OEA aprobó la Convocatoria a Conferencia Especializada Interamericana sobre el Narcotráfico para considerar, de manera integral, todos los aspectos relacionados con la materia (AG/RES. 699(XIV-O/84)), evento que se realizó en Río de Janeiro del 22 al 24 de abril de 1986. En dicha conferencia se aprobó el *Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro Contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias*

¹⁶⁵ El *Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro Contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, recomendó en 1986 a la Asamblea General: “La preparación de un informe anual que será sometido a los Estados miembros, por intermedio de la CICAD, sobre el problema del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas en la región” (AG/RES. 814 (XVI-0/86)), no obstante, el Primer Informe elaborado por el organismo se publicó recién en 2011 y “combina la información de los estudios individuales llevados a cabo en treinta y cuatro países en las Américas, entre 2002 y 2009. A pesar de que se trata de estudios individuales, y que éstos no proporcionan series cronológicas de datos, la recopilación de información de los Estados miembros presenta una evaluación general sobre la situación del consumo de drogas en el hemisferio americano” (OEA/CICAD 2011, 3).

Psicotrópicas, ratificado en noviembre de ese mismo año por la Asamblea General, dio inicio a una estrategia hemisférica basada en la cooperación. El Plan recomendó la creación de una Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), y a los Estados miembros encomendó, entre otras cuestiones, “asignar la más alta prioridad a las medidas para reducir la demanda y el uso indebidos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” y “crear un órgano central, a nivel nacional, encargado de formular los respectivos planes, políticas y programas nacionales sobre estupefacientes, así como ejercer la coordinación general, supervisión, control y fiscalización de las actividades relacionadas con el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” (AG/RES. 814 (XVI-0/86)).

En consecuencia, el 19 de enero de 1988 se constituyó en Uruguay la Junta Nacional para el Control del Narcotráfico y el Uso Abusivo de Estupefacientes, que funcionaba en la órbita de la Presidencia de la República con el cometido de coordinar la ejecución de las políticas nacionales e internacionales dirigidas a la prevención y represión del narcotráfico y al control del uso abusivo de estupefacientes (Decreto 69/988). Del otro lado del Río de La Plata, se crea en julio de 1989 la SEDRONAR (Secretaría de Programación y Coordinación para la prevención de la Drogadicción y la lucha contra el Narcotráfico), bajo la órbita de la Presidencia, a fin de “contar con un organismo idóneo en el máximo nivel de decisión gubernamental para que pueda establecer una efectiva coordinación con los otros poderes del Estado y los organismos nacionales competentes y, en consecuencia, obre en la programación de las medidas que sean necesarias para la contención y enervamiento del fenómeno” (Decreto 271.1989). Por último, en el Chile postdictatorial, Patricio Aylwin establece en octubre de 1990 el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) que tuvo como objetivo asesorar al Presidente “en todas las materias relacionadas con la prevención y control del

uso indebido, la producción y tráfico ilícito de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas y las demás actividades vinculadas con estos delitos como, asimismo, en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción” (art. 1º, Decreto 683), proponiendo planes y programas de acción específicos sobre estas materias¹⁶⁶.

Por último, a los fines de esta investigación que trata específicamente sobre las políticas de cannabis, hay que destacar que el Poder Ejecutivo es quien detenta la facultad para modificar las listas nacionales de sustancias psicoactivas prohibidas. Así lo establece en el artículo 40 la ley argentina 23.737: “El término estupefacientes comprende los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias susceptibles de producir dependencia física o psíquica que se incluyan en las listas que se elaboren y actualicen periódicamente por decreto del Poder Ejecutivo nacional”. En Uruguay quedó indicado en el artículo 2 de la ley 17.016 –que sustituye al artículo 15 del Decreto-Ley N° 14.294-: “El Poder Ejecutivo podrá modificar o ampliar el contenido de las listas y tablas a que refiere la presente ley, incluyendo o excluyendo sustancias o trasladándolas de una a otra, con los asesoramientos previos que en ella se determinan. Las listas y tablas a que refiere la presente ley, se consideran partes integrantes de la misma”. En el caso de Chile, la ley 20.000 determina que: “Un reglamento señalará las sustancias y especies vegetales a que se refieren los artículos 1º, 2º, 5º y 8º; los requisitos, obligaciones y demás exigencias que deberán cumplirse para el otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere el artículo 9º, y las normas relativas al control y fiscalización de dichas plantaciones” (art. 63);

¹⁶⁶ El SENDA -ex CONACE- depende del Ministerio del Interior, un ex funcionario entrevistado explicó las razones: “En Chile el más alto nivel político es el Ministerio del Interior por eso está en Interior, no porque es persecución, porque la confusión en Chile es que además de ser el más alto nivel político -que es la vicepresidencia cuando el Presidente está fuera- y es el Jefe de Gabinete de todos los otros ministros, cuando hay una reunión de gabinete también está a cargo del orden y la seguridad, entonces la gente cree que porque [el SENDA] está en Interior tiene el sesgo persecutorio y sólo penal y no, está en Interior porque está al más alto nivel político y por lo tanto está muy acorde a la indicación de Naciones Unidas” (Entrevista realizada el 05/12/2019).

asimismo, el art. 32 numeral 8 de la Constitución de la República apunta que son atribuciones especiales del Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”, norma que se complementa con el artículo 35 de ese mismo cuerpo legal: “Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito. Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley”.

Mediante este poder, las o los presidentes de los casos aquí estudiados podrían retirar de las listas de sustancias prohibidas al cannabis, de esta manera se lograría una despenalización de hecho de las personas usuarias y cultivadoras de marihuana.

Con todo lo expuesto, afirmamos que en materia de política de drogas existe un monopolio de quién fija y otorga prioridad en la agenda pública, monopolio que es ejercido por el o la titular del Poder Ejecutivo¹⁶⁷.

4. Contribuciones

La presente investigación se ubica y dialoga con un pequeño conjunto de trabajos doctorales que han indagado en el desarrollo de las políticas de drogas desde la ciencia política y en perspectiva comparada, tales como el de Caitlin Hughes (2006) que aborda los casos de Australia y Portugal entre 1994 y 2006, y que utiliza tres perspectivas teóricas

¹⁶⁷ El tema de los monopolizadores de agenda fue desarrollado por Giandomenico Majone, situación que el autor vincula a por qué ciertos asuntos nunca aparecen en la agenda pública (2006, 230).

-Multiple Streams, Advocacy Coalition y Punctuated Equilibrium- para identificar los procesos comunes que subyacen a la evolución de las políticas de drogas en ambos casos; el de Sergio Alonso Pujiula (2018) que explica las diferencias en las políticas de drogas implementadas en España y Países Bajos desde la teoría del institucionalismo histórico; y el más reciente, de Jonas von Hoffmann (2020), que estudia por qué se logró la legalización en Uruguay, la declaración de inconstitucionalidad de la prohibición del cannabis en México y ningún cambio en Chile, para lo cual se centra en las organizaciones promotoras de las reformas a las políticas de drogas, en sus recursos, capacidades organizativas y habilidades de *framing* para incorporar el tema en la agenda, mantenerlo y contrarrestar a los oponentes.

Nuestro trabajo comparte con los citados la perspectiva comparada, pero lo hace desde un marco innovador que combina las ideas y las políticas morales, por tanto, la primera contribución a destacar es la propuesta teórica, los esquemas cognitivo-normativos que prevalecen en las dirigencias nacionales. A pesar de que existe un amplio consenso del rol de las ideas de los actores involucrados en las políticas públicas, éstas no suelen ser tomadas como una variable independiente por la dificultad que conlleva su estudio. Específicamente mostramos que las ideas vinculadas al problema de las drogas en América Latina tienden a perpetuarse, a pesar de que el propio problema muta rápidamente (nuevas sustancias disponibles en el mercado, nuevas prácticas de consumo, nuevas rutas de tráfico, etc.).

El análisis de la dimensión cognitiva, entendida como la lógica causal que atribuyen los actores a los fenómenos, y de su complemento normativo, que da cuenta de los valores que los actores ponen en juego al momento de apreciar determinados asuntos, ofrecen una aproximación más rica que aquellos que sólo suponen la racionalidad instrumental en las motivaciones de los tomadores de decisiones.

El estudio en profundidad de los casos en un marco temporal de cuatro décadas también es algo inédito, si bien existen investigaciones históricas sobre las políticas de drogas de Argentina, Chile y Uruguay, en esta tesis hemos encarado la sociohistoria de los tres de manera sistemática, rescatando de este proceso las ideas que prevalecieron en los tomadores de decisiones. También es de destacar que tal trabajo fue realizado desde América Latina, con las posibilidades y limitaciones que ello implica.

Finalmente, la investigación resalta la interrelación que en este subsistema de política se da entre el contexto internacional y las políticas nacionales, y se diferencia de otras que toman las presiones internacionales como determinantes de las decisiones locales, y también de aquellas que las ignoran por completo.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam, Christian, y Andreas Raschzok. 2014. «Explaining Trends in Addictive Behaviour Policy—The Role of Policy Coherence». *International Journal of Drug Policy* 25 (3): 494-501. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.02.013>.
- Adhanom Ghebreyesus, Tedros. Carta a Antonio Guterres. 2019. «Letter from Doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus to Antonio Guterres, Secretary-General of the United Nations», 24 de enero de 2019. https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/UNSG_letter_ECDD41_recommendations_cannabis_24Jan19.pdf?ua=1%3e
- Adler, Emanuel. 1997. «Seizing the Middle Ground:: Constructivism in World Politics» 3 (3): 319-63. <https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>.
- ADN Radio. 2015. «Gobierno disminuye cantidades de porte de marihuana en proyecto de despenalización». ADN. 10 de noviembre de 2015. <https://www.adnradio.cl/nacional/2015/11/10/gobierno-disminuye-cantidades-de-porte-de-marihuana-en-proyecto-de-despenalizacion-2994570.html>.
- Aguiar, Sebastián, y Clara Musto. 2015. «El rayo verde: regulación de la marihuana en Uruguay». En *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, editado por Beatriz Labate Caiuby y Thiago Rodrigues, 297-316. Mexico, D.F: CIDE.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: M.A. Porrúa.
- Alarcón, Cristian. 2006. «La tenencia para el uso, el gran objetivo de la policía». 13 de febrero de 2006. </diario/elpais/1-63033-2006-02-13.html>.
- . 2007. «“La orden es no perseguir más a los consumidores”». 19 de junio de 2007. </diario/sociedad/3-86814-2007-06-19.html>.
- Alcántara, Manuel, y Cristina Rivas. 2013. «El Debate Sobre La Legalización de Las Drogas Desde La Perspectiva de Legisladores Latinoamericanos». 53. Boletín Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Salamanca: Universidad de Salamanca. http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines/Analisis/53Datos%20de%20opinion_53.pdf.
- Alejandro Corda, Cortés, Ernesto, y Piñol Arriagada, Diego. 2019. *Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación*. Documentos Dejusticia 54. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).
- Algranti, Joaquín, y Mariela Mosqueira. 2018. «Sociogénesis de los dispositivos evangélicos de “rehabilitación” de usuarios de drogas en Argentina». *Salud Colectiva* 14 (2): 305. <https://doi.org/10.18294/sc.2018.1521>.
- Allende Gossens. 1971. «Discurso del Presidente de la República de Chile, Dr. Salvador Allende Gossens en el acto de inauguración del año escolar 1971».

<http://www.lemondediplomatique.cl/discurso-pronunciado-por-salvador-allende-el-25-de-julio-de-1971-la-educacion>.

Allende Gossens, Salvador. 1939. *La realidad médico-social chilena*. Santiago, Chile: Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social.

Altman, David. 2002. «Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)». *CUADERNOS DEL CLAEH*, 24, 85: 89-110.

Alvarez, María Elena. 2014. «Gobierno inicia trabajo para sacar la marihuana de lista de drogas duras». *La Tercera*. 7 de junio de 2014. <https://www.latercera.com/noticia/gobierno-inicia-trabajo-para-sacar-la-marihuana-de-lista-de-drogas-duras/>.

Aureano, Guillermo R. 1997. «La Construction Politique Du Toxicomane Dans l'Argentine Post-Autoritaire : Un Cas de Citoyenneté à Basse Intensité». Doctoral, Canadá: Université de Montréal. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/6787>.

Babor, T., J. Caulkins, G. Edwards, B. Fischer, D. Foxcroft, K. Humphreys, I. Obot, et al. 2010. «Drug Policy and the Public Good». <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199557127.001.0001>.

Baldwin, Peter. 2005. «Beyond weak and strong: rethinking the State in comparative policy history». *Journal of policy history* 17 (01): 12-33.

Banchoff, Thomas. 2005. «Path Dependence and Value-Driven Issues: The Comparative Politics of Stem Cell Research». *World Politics* 57 (2): 200-230.

Becerra, Mauricio. 2015. «Bachelet reafirma prohibicionismo contra la marihuana». *El Ciudadano*. 18 de mayo de 2015. <https://www.elciudadano.com/justicia/bachelet-reafirma-prohibicionismo-contra-la-marihuana/05/17/>.

Béland, Daniel. 2010. «Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics». *Administration & Society* 42 (5): 568-90. <https://doi.org/10.1177/0095399710377444>.

———. 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Elements in Public Policy. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634700>.

Béland, Daniel, y Robert Henry Cox, eds. 2011. *Ideas and politics in social science research*. Oxford, [England] ; New York: Oxford University Press.

Benoit, Ellen. 2003. «Not Just a Matter of Criminal Justice: States, Institutions, and North American Drug Policy». *Sociological Forum* 18 (2): 269-94.

Berman, Sheri. 1998. *The social democratic moment: ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

- . 2001. «Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis». *Comparative Politics* 33 (2): 231. <https://doi.org/10.2307/422380>.
- . 2013. «Ideational Theorizing in the Social Sciences since “Policy Paradigms, Social Learning, and the State”». *Governance* 26 (2): 217-37. <https://doi.org/10.1111/gove.12008>.
- Bertone, Diego. 2014. «Revisión, descripción y análisis del Cannabis sativa L. o “Cáñamo” industrial como alternativa de cultivo y sus usos». En *Marihuana en Argentina. Historia, rendimiento, usos industriales y terapéuticos de la cannabis sativa*, 73-84. Rosario, Santa Fe: Asociación Rosarina de Estudios Culturales.
- Bewley-Taylor, David, y Martin Jelsma. 2011. «Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica». 12. Serie reforma legislativa en materia de drogas. Amsterdam: Transnational Institute (TNI). <https://www.tni.org/es/publicacion/cincuenta-anos-de-la-convencion-unica-de-1961-sobre-estupefacientes-una-relectura>.
- Bewley-Taylor, David, Martin Jelsma, y Tom Blickman. 2014. «Auge y caída de la prohibición del cannabis». Amsterdam/Swansea: Transnational Institute (TNI)/ Global Drug Policy Observatory (GDPO). <https://www.tni.org/es/publicacion/auge-y-caida-de-la-prohibicion-del-cannabis>.
- Blyth, Mark. 2001. «The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change». *World Politics* 54 (1): 1-26.
- . 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139087230>.
- Braun, Dietmar. 1999. «Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research.». En *Public Policy and Political Ideas*, editado por Dietmar Braun y Andreas Busch, 11-29. Edward Elgar.
- Burris, Scott. 2017. «Theory and Methods in Comparative Drug and Alcohol Policy Research: Response to a Review of the Literature». *International Journal of Drug Policy* 41 (marzo): 126-31. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.11.011>.
- Caetano, Gerardo. 2010. «Ciudadanía y nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista». *Iberoamericana (2001-)* 10 (39): 161-75.
- Calabria, Bianca. 2008. *Searching the Grey Literature to Access Information on Drug and Alcohol Research: A Resource to Identify Drug Related Databases and Web Sites*. Sydney, NSW, Australia: National Drug and Alcohol Research Centre, University of New South Wales.
- Camarotti, Ana Clara, y Martín Güelman. 2018. «Revisión histórica de las respuestas socio-terapéuticas para los consumos de drogas en Argentina». *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina* 64 (2): 136-48.

- Camarotti, Ana Clara, Daniel Jones, y Pablo Francisco Di Leo, eds. 2017. *Entre dos mundos: abordajes religiosos y espirituales a los consumos de drogas*. Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Campbell, John L. 1998. «Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy». *Theory and Society* 27 (3): 377-409.
- . 2002. «Ideas, Politics, and Public Policy». *Annual Review of Sociology* 28 (1): 21-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>.
- . 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press.
- Canabal, Ignacio. 2014. «Historia de las Políticas de Drogas en la Argentina». En *Marihuana en Argentina. Historia, rendimiento, usos industriales y terapéuticos de la cannabis sativa*, editado por Pablo Ascolani, 11-39. Rosario, Santa Fe: Asociación Rosarina de Estudios Culturales.
- Carmona López, Alejandra. 2013. «¿De cuál fuman en el Comando de Bachelet? - El Mostrador». 22 de agosto de 2013. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/08/22/de-cual-fuman-en-el-comando-de-bachelet/>.
- Carstairs, Catherine. 2005. «The Stages of the International Drug Control System». *Drug and Alcohol Review* 24 (1): 57-65. <https://doi.org/10.1080/09595230500125179>.
- Carstensen, Martin B. 2011. «Ideas Are Not as Stable as Political Scientists Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change». *Political Studies* 59 (3): 596-615. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00868.x>.
- Castro, Guzmán. 2014. «From Punishment to Markets: Social Movements, the State, and Legal Marijuana in Uruguay». Presentado en Annual APSA Conference, Washington, D.C., agosto 28.
- . 2015. «Narcotizando la Guerra Fría: orígenes históricos del control de drogas en Uruguay». *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX* 6 (6): 83-102.
- Chama, Mauricio. 2012. «El derecho como denuncia. Abogados y política en los primeros '70». *PolHis* 5 (10): 146-55.
- Cheibub, José, Zachary Elkins, y Tom Ginsburg. 2011. «Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective». *Texas Law Review* 89 (7). <https://doi.org/10.26153/TSW/1476>.
- Chudnovsky, Mariana, y Carlos Acuna. 2013. «Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos». En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina*, 19-67. Buenos Aires-México: Siglo XXI.
- Clarín. 2005. «A foja cero: el debate sobre la tenencia de droga para consumo personal. Entre moral pública y la ética privada». Clarín. 13 de octubre de 2005.

https://www.clarin.com/ediciones-antiores/moral-publica-etica-privada_0_ByHMRVPyAFI.html.

———. 2008. «Cristina respaldó la despenalización del consumo personal de drogas». 30 de julio de 2008. https://www.clarin.com/sociedad/cristina-respaldo-despenalizacion-consumo-personal-drogas_0_S1esu30atg.html.

———. 2012. «Despenalizar las drogas, otra jugada kirchnerista que divide a la oposición». 14 de mayo de 2012. https://www.clarin.com/politica/despenalizar-jugada-kirchnerista-divide-oposicion_0_HJSWBmN2wQe.html.

———. 2014. «“No hay una posición oficial sobre la despenalización de las drogas”». 21 de julio de 2014. https://www.clarin.com/sociedad/capitanich-berni-despenalizacion-drogas_0_S1uX17o9Dml.html.

Claudio Orrego Larrain, Intendente Región Metropolitana. 2014. «Oficio N° 4246. Informe sobre la solicitud de siembra de la especie cannabis presentada ante el Servicio Agrícola y Ganadero por la Fundación DAYA». Santiago.

Comisión Global de Políticas de Drogas. 2011. «Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas».

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2009. «Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma».

Conferencia Episcopal Argentina. 2007. «La droga, sinónimo de muerte». *ZENIT - Español* (blog). 12 de noviembre de 2007. <https://es.zenit.org/2007/11/12/la-droga-sinonimo-de-muerte/>.

———. 2012. «¿Despenalización SI o NO?» <http://www.episcopado.org/portal/component/k2/item/666%C3%82%C2%BFdespenalizacion%C3%83%C2%B3n-si-o-no.html>.

Corbelle, Florencia. 2011. «Valores morales, amistad y alianzas políticas. El debate parlamentario sobre la actual ley de drogas». En . Buenos Aires.

———. 2013a. «Drogas: La Audiencia Pública. Intervención Política y Trabajo De Campo». *Avá. Revista de Antropología*, n.º 22: 97-119.

———. 2013b. «El ingreso de la sociedad civil al parlamento. Nuevos y viejos actores en el debate en torno a la modificación de la actual ley de drogas». *Cuadernos de antropología social*, n.º 38 (diciembre): 85-107. <https://doi.org/10.34096/cas.i38.1329>.

———. 2016. «Dar la cara como “usuario responsable”. El activismo político de los usuarios de drogas: De la clandestinidad al Congreso Nacional.» Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/3181>.

———. 2019. «La construcción social del “problema de la droga” en Argentina, 1919-2018», marzo. <https://www.revistas.usp.br/revistaingesta/article/view/149269>.

- Corda, Alejandro. 2018. «Cannabis en Argentina: de los afrodescendientes en la colonia al movimiento cannábico». Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil,.
- Corda, Alejandro, Araceli Galante, y Diana Rossi. 2014. *Personas que usan estupefacientes en Argentina: de delincuentes enfermos a sujetos de derechos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. 2001. «Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents». *Comparative Politics* 33 (2): 171-89. <https://doi.org/10.2307/422377>.
- Cox, Robert. 2004. «The Path-Dependency of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct». *Social Policy & Administration* 38 (2): 204-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2004.00386.x>.
- Crovari Contreras, Oscar. 2008. «Psicoactivismo Social: (o ya van a ver cuando los volados se tomen el poder)». Tesis Pregrado, Santiago, Chile: Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/109780>.
- Cunial, Santiago Luján. 2016. «Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014)». *Revista SAAP* 10 (2): 221-48.
- De Ramón, Armando. 2001. *Breve historia de Chile: desde la invasión incaica hasta nuestros días (1500-2000)*. Historias americanas. Buenos Aires: Biblos.
- Del Olmo, Rosa. 1989. «Drogas: distorsiones y realidades | Nueva Sociedad». *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, agosto de 1989.
- Di Paola, José María. 2012. «A propósito de la despenalización», 27 de mayo de 2012. <http://tiempo.infonews.com/nota/109917/a-proposito-de-la-despenalizacion>.
- Díaz, Camila. 2015. «Presidente de la Cámara: “Llega el momento que el gobierno se haga cargo de la implementación de esta ley”». La Tercera. 7 de julio de 2015. <https://www.latercera.com/noticia/presidente-de-la-camara-llega-el-momento-que-el-gobierno-se-haga-cargo-de-la-implementacion-de-esta-ley/>.
- Díez, Jordi. 2015. *The politics of gay marriage in Latin America: Argentina, Chile, and Mexico*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Doan, Alesha. 2014. *Morality Politics*. Editado por Donald P. Haider-Markel. Vol. 1. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579679.013.031>.
- Dobbin, Frank. 1994. *Forging Industrial Policy: The United States, Britain and France in the Railway Age*. Transferred to digital print. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons, y Geoffrey Garrett. 2007. «The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?» *Annual*

Dolores Elizabeth Carrillo. 2013. «A growing trend: policy diffusion of medical marijuana laws in the American states». Master of Arts in Political Science, San Diego State University.

Donovan, Todd, Christopher Z. Mooney, y Daniel A. Smith. 2011. *State and local politics: institutions and reform*. 2nd ed. Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning.

Downs, Anthony. 1957. «An Economic Theory of Political Action in a Democracy». *Journal of Political Economy* 65 (2): 135-50.

EFE. 2014. «Masiva marcha a favor del autocultivo de marihuana». El Mostrador. 2 de junio de 2014. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/06/02/masiva-marcha-a-favor-del-autocultivo-de-marihuana/>.

El Ancasti. 2008. «No hay acuerdo en las provincias para despenalizar el consumo de drogas». 20 de agosto de 2008. <https://www.elancasti.com.ar/info-gral/2008/8/20/acuerdo-provincias-para-despenalizar-consumo-drogas-56594.html>.

El Mercurio. 2015. «EyN: Primera cosecha de marihuana de La Florida es procesada en laboratorio». 18 de agosto de 2015. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=174260>.

El Mostrador. 2013. «Candidata Evelyn Matthei cuestionó que la marihuana sea considerada una droga dura - El Mostrador». 8 de agosto de 2013. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/08/08/candidata-evelyn-matthei-cuestiono-que-la-marihuana-sea-considerada-una-droga-dura/>.

———. 2014a. «Alcalde UDI presenta solicitud ante SAG para cultivar marihuana medicinal». 23 de mayo de 2014. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/05/23/alcalde-udi-presenta-solicitud-ante-sag-para-cultivar-marihuana-medicinal/>.

———. 2014b. «Respaldo transversal de diputados a llamado de Milton Flores a despenalizar autocultivo de cannabis - El Mostrador». 4 de junio de 2014. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/06/04/respaldo-transversal-de-diputados-a-llamado-de-milton-flores-a-despenalizar-autocultivo-de-cannabis/>.

———. 2015a. «Bachelet nombra en el Senda a médico que contribuyó a poner a la marihuana en la lista de drogas duras». 15 de mayo de 2015. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/05/15/bachelet-nombra-en-el-senda-a-medico-que-puso-a-la-marihuana-en-la-lista-de-drogas-duras/>.

———. 2015b. «Rodolfo Carter golpea a la UDI y deja el partido a un año de las municipales». El Mostrador. 6 de noviembre de 2015. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/11/06/rodolfo-carter-golpea-a-la-udi-y-deja-el-partido-a-un-ano-de-las-municipales/>.

Engeli, I., C. Green-Pedersen, L. Thorup Larsen, y Lars Thorup Larsen. 2012. *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. England: Springer.

Engeli, Isabelle, Christoffer Green-Pedersen, y Lars Thorup Larsen. 2013. «The puzzle of permissiveness: understanding policy processes concerning morality issues». *Journal of European Public Policy* 20 (3): 335-52. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761500>.

Equipo de Sacerdotes para las villas de emergencia. 2009. «La droga en las Villas: Despenalizada de hecho». Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://hogardecristo.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/LaDrogaVillas-DespenalizadaDeHecho-.pdf>.

Escohotado, Antonio. 1998. *Historia general de las drogas*. Madrid: Alianza Editorial.

Espectador. 2013. «Marihuana: 78% prefiere que se obtenga en comercio legal». HISTORICO.ESPECTADOR.COM. 1 de octubre de 2013. <http://historico.espectador.com/sociedad/275059/marihuana-78-prefiere-que-se-obtenga-en-comercio-legal>.

Euchner, Eva-Maria. 2019a. *Morality Politics in a Secular Age: Strategic Parties and Divided Governments in Europe*. 1st ed. 2019. Comparative Studies of Political Agendas. Cham: Springer International Publishing : Imprint: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-10537-2>.

———. 2019b. «Morality Policy». En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, de Eva-Maria Euchner. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.641>.

Euchner, Eva-Maria, Stephan Heichel, Kerstin Nebel, y Andreas Raschzok. 2013. «From ‘Morality’ Policy to ‘Normal’ Policy: Framing of Drug Consumption and Gambling in Germany and the Netherlands and Their Regulatory Consequences». *Journal of European Public Policy* 20 (3): 372-89. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761506>.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2005. «Illicit drug use in the EU: legislative approaches». EMCDDA Thematic Papers. Lisboa.

———. 2015. «Models for the legal supply of cannabis: recent developments». Lisboa.

Federación de Organizaciones No Gubernamentales de la Argentina Para la Prevención y el Tratamiento del Abuso de Drogas. 2008. «FONGA ante la cuestión de la Despenalización de la tenencia de sustancias para consumo personal». 20 de agosto de 2008. <https://www.sertox.com.ar/es/>.

Fernández Huidobro, Eleuterio. 2010a. «Legalizar». *Las miradas del Ñato* (blog). 28 de septiembre de 2010. <https://fernandezhuidobro.wordpress.com/2010/09/28/legalizar/>.

- . 2010b. «Marihuana». *Las miradas del Ñato* (blog). 19 de noviembre de 2010. <https://fernandezhuidobro.wordpress.com/2010/11/19/marihuana/>.
- Fernández Labbé, Marcos. 2013. «Boticas y toxicómanos: origen y reglamentación del control de drogas en Chile, 1900-1940». *Atenea (Concepción)*, n.º 508: 73-89. <https://doi.org/10.4067/S0718-04622013000200006>.
- Fernández, Patricio. 2013. «Entrevista exclusiva a Michelle Bachelet: “Es necesaria una nueva Constitución”». *The Clinic - Reportajes, columnas, entrevistas y humor*. 11 de abril de 2013. <https://www.theclinic.cl/2013/04/11/entrevista-exclusiva-a-michelle-bachelet-es-necesaria-una-nueva-constitucion/>.
- Filardo, Verónica, Sebastián Aguiar, Clara Musto, y Diego Pieri. 2012. «La marihuana provoca esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay». En *Aporte universitario al Debate Nacional sobre Drogas*, 119-70. Colección Art. 2. Montevideo: UdelaR/CSIC.
- Fink, Simon. 2009. «Churches as Societal Veto Players: Religious Influence in Actor-Centred Theories of Policy-Making». *West European Politics* 32 (1): 77-96. <https://doi.org/10.1080/01402380802509826>.
- Finnemore, Martha. 1996. «Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism». Editado por W. Richard Scott, John W. Meyer, George M. Thomas, Francisco O. Ramirez, John Boli, y Albert Bergesen. *International Organization* 50 (2): 325-47.
- Frente Amplio. 2008. «Políticas Públicas en Drogas. Aprobado por EL V Congreso Extraordinario Cro. Zelmar Michelini». Montevideo.
- Garat, Guillermo. 2013. «Un siglo de políticas de drogas en Uruguay». Análisis No 1/2013. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>.
- . 2015a. *El camino: cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales 2014*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas/Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11201.pdf>.
- . 2015b. «Del delito a la regulación: marihuana y seguridad en Uruguay, 1900-2015». Anuario 2015 de la seguridad regional en América latina y el caribe. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2015.pdf>.
- Garcé, Adolfo. 2015. «El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas». *Política y Gobierno XXII* (1): 199-226.
- Garibotto, Garibotto. 2010. «Cárceles y drogas en Uruguay». *Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam/Washington: Transnational Institute/Washington Office on Latin America.

Garretón, Manuel Antonio. 2004. «Comentario al documento: “Discusión de tres tesis para un marco teórico para el proyecto sobre el desarrollo de la democracia en América Latina: estado, percepciones ciudadanas, indicadores y agenda”». En *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2a ed, 225-32. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

George, Alexander L., y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

Gerring, John. 2006. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511803123>.

Gibson, James L. 2008. «Judicial Institutions». En *The Oxford handbook of political institutions*, editado por Rod A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, y Bert A. Rockman, 514-34. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0026>.

Gofas, Andreas, Colin Hay, Economic and Social Research Council (Great Britain), y University of Warwick, eds. 2010. *The role of ideas in political analysis: a portrait of contemporary debates*. Routledge/Warwick studies in globalisation ; 19. London ; New York: Routledge.

Gómez, Raúl Angel. 2013. «La legislación penal argentina sobre drogas. una aproximación histórica». En , 83-88. Buenos Aires.

Grund, Jean-Paul, y Joost Brekxema. 2013. «Coffee Shops and Compromise. Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands». Lessons for drug policy series. Open Society Foundations.

Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms». *Political Studies* 44 (5): 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

Hallam, Christopher, Martin Jelsma, y David Bewley-Taylor. 2014. «La clasificación en el sistema internacional de control de drogas». 25. Reforma legislativa en materia de drogas. Amsterdam/ Londres: Transnational Institute (TNI)/ International Drug Policy Consortium (IDPC). <https://www.tni.org/es/publicacion/la-clasificacion-en-el-sistema-internacional-de-control-de-drogas>.

Harris, Genevieve. 2011. «Condenados por los números. Cantidades umbral en políticas de drogas». 14. Serie reforma legislativa en materia de drogas. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).

Heichel, Stephan, Christoph Knill, y Sophie Schmitt. 2013. «Public policy meets morality: conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change». *Journal of European Public Policy* 20 (3): 318-34. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761497>.

- Hollander, Robyn, y Haig Patapan. 2017. «Morality Policy and Federalism: Innovation, Diffusion and Limits». *Publius: The Journal of Federalism* 47 (1): 1-26. <https://doi.org/10.1093/publius/pjw027>.
- Houborg, Esben, Bagga Bjerger, y Vibeke A. Frank. 2018. «Editorial: Comparing Drug Policies». *International Journal of Drug Policy* 56 (junio): 128-30. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2018.05.001>.
- Htun, Mala, Cheryl O'Brien, y S. Laurel Weldon. 2014. «Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres». *Foreign affairs: Latinoamérica* 14 (1): 2-13.
- Hughes, Caitlin Elizabeth. 2006. «Overcoming Obstacles to Reform? : Making and Shaping Drug Policy in Contemporary Portugal and Australia». PhD thesis, Department of Criminology, The University of Melbourne. <http://minerva-access.unimelb.edu.au/handle/11343/39229>.
- Hulsman, Louk. 1987. «La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión». *Nuevo Foro Penal* 12 (35): 49-77.
- Hunt, Geoffrey, Maitena Milhet, y Henri Bergeron. 2011. *Drugs and Culture: Knowledge, Consumption, and Policy*. Farnham, Surrey, England Burlington, VT: Ashgate.
- Hurka, Steffen, Christian Adam, y Christoph Knill. 2016. «Is Morality Policy Different? Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change». *Policy Studies Journal*, marzo, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/psj.12153>.
- Hurka, Steffen, Christoph Knill, y Léonie Rivière. 2018. «Four Worlds of Morality Politics: The Impact of Institutional Venues and Party Cleavages». *West European Politics* 41 (2): 428-47. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1380463>.
- Ibáñez, Marcelo. 2018. *Un viaje fantástico: Breve historia de la marihuana en Chile y el mundo*. Grupo Planeta - Chile.
- Inglehart, Ronald. 1971. «The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies». *The American Political Science Review* 65 (4): 991-1017. <https://doi.org/10.2307/1953494>.
- Inglehart, Ronald F. 2008. «Changing Values among Western Publics from 1970 to 2006». *West European Politics* 31 (1-2): 130-46. <https://doi.org/10.1080/01402380701834747>.
- Instituto de Salud Pública de Chile. s. f. «ISP autorizó el ingreso de Sativex a Chile». Accedido 17 de septiembre de 2020. <http://www.ispch.cl/noticia/21178>.
- Jacobs, Alan M. 2015. «Process tracing the effects of ideas». En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, 41-73. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jelsma, Martin. 2012. «Crónica de un debate anunciado». Drug Law Reform in Latin America. 5 de abril de 2012. <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/3336-cronica-de-un-debate-anunciado>.

- John Hudak, Geoff Ramsey, y John Walsh. 2018. «Ley de cannabis uruguaya: pionera de un nuevo paradigma». WOLA - Brookings Institution.
- Jones, Daniel, ed. 2018. *Sexo, drogas & religión: debates y políticas públicas sobre drogas y sexualidad en la Argentina democrática*. Sociología. Buenos Aires: Teseo.
- Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2 ed., Pearson new international ed., Update ed. with an epilogue on health care. Harlow: Pearson.
- Knill, Christoph. 2013. «The Study of Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective». *Journal of European Public Policy* 20 (3): 309-17. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761494>.
- Knill, Christoph, Christian Adam, y Steffen Hurka, eds. 2015. *On the road to permissiveness? change and convergence of moral regulation in Europe*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Kollman, Kelly. 2007. «Same-Sex Unions: The Globalization of an Idea». *International Studies Quarterly* 51 (2): 329-57.
- Kübler, Daniel. 2001. «Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy». *Journal of European Public Policy* 8 (4): 623-41. <https://doi.org/10.1080/13501760110064429>.
- La Diaria. 2012. «Plaza del entrevero». la diaria. 15 de mayo de 2012. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2012/5/plaza-del-entrevero/>.
- La Nación. 2000. «Battle impulsa la venta libre de drogas», 22 de diciembre de 2000.
- La tercera. 2015. «Comisión de Salud de la Cámara aprobó proyecto que permite autocultivo de marihuana para uso privado». La Tercera. 6 de abril de 2015. <https://www.latercera.com/noticia/comision-de-salud-de-la-camara-aprobo-proyecto-que-permite-autocultivo-de-marihuana-para-uso-privado/>.
- Labate, Beatriz Caiuby, Clancy Cavnar, y Thiago Rodrigues, eds. 2016. *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Cham: Springer International Publishing. <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-29082-9>.
- Labiano, Virginia 2018. «Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el subsistema de política de drogas». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 1 (28): 75-97. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.2>.
- . 2020. «Estilos estatales de regulación de las drogas ilegales en Sudamérica». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (240): 89-118. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.67073>.
- . 2020. «La difusión de las políticas de cannabis medicinal en América Latina (2015-2017)». *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología* 26 (50): 147-79. <https://doi.org/10.48160/18517072re50.13>.

- LARED21. 2000. «Narcos tienen montados sus propios servicios de vigilancia». *LARED21*, 8 de noviembre de 2000, sec. Justicia. //www.lr21.com.uy/justicia/27564-narcos-tienen-montados-sus-propios-servicios-de-vigilancia.
- Latham, Stephen R. 2009. «Between Public Opinion and Public Policy: Human Embryonic Stem-Cell Research and Path-Dependency». *Journal of Law, Medicine & Ethics* 37 (4): 800-806. <https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2009.00451.x>.
- Lenton, Simon. 2007. «Beyond modelling and evidence: Bridging the gap between drug policy research and drug policy practice». National Drug Research Institute (Australia).
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.5929&rep=rep1&type=pdf>.
- Levin, Luciano Guillermo. 2013. «Pastores, psicólogos y psiquiatras. Disputas en los tratamientos públicos para adictos en la Argentina, 1970-2005». *eä Journal* 5 (1): 1-48.
- Lewis, Jenny. 1999. «The durability of ideas in health policy making». En *Public policy and political ideas*, editado por Dietmar Braun y Andreas Busch, 152-67. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lidia Amarales Osorio, Directora Nacional (TP) Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. 2014. «Ordinario N° 1353. Da respuesta a oficio N° 1194, de fecha 03 de julio 2014». Santiago.
- Lieberman, Robert C. 2002. «Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change». *The American Political Science Review* 96 (4): 697-712.
- Linz, Juan J. 1990. «The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- Lissidini, Alicia, y Inés Pousadela. 2018. «El experimento uruguayo: Actores políticos y sociales en el proceso de regulación del cannabis». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 7 (14): 367-92. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1918>.
- Llanos, Mariana, y Detlef Nolte. 2006. «Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas | Política. Revista de Ciencia Política». *Política. Revista de Ciencia Política* 47: 29-54.
- Lowi, Theodore J. 1972. «Four Systems of Policy, Politics, and Choice». *Public Administration Review* 32 (4): 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>.
- Luciano, Milena. 2019. «Innovaciones jurídicas, oportunidades políticas y cambios en la Policía de la Capital: el proceso de reforma del Código Procesal Penal en Córdoba (Argentina) en la década de 1930». *Revista Historia y Justicia*, n.º 12 (mayo). <https://doi.org/10.4000/rhj.1749>.
- MacCoun, Robert J., y Peter Reuter. 2001. «Drug War Heresies by Robert J. MacCoun». Cambridge Core. agosto de 2001. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754272>.

- Mahoney, James. 2000. «Strategies of Causal Inference in Small-N Analysis». *Sociological Methods & Research* 28 (4): 387-424. <https://doi.org/10.1177/0049124100028004001>.
- Majone, Giandomenico. 2006. «Agenda Setting». En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein, y Robert E. Goodin, First, 228-50. New York: Oxford University Press.
- Manzano, Valeria. 2014a. «Política, cultura y el “problema de las drogas” en la Argentina, 1960-1980s». *Apuntes de investigación del CECYP* 24 (1): 51-78.
- . 2014b. «“Y, ahora, entre gente de clase media como uno...”». *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX* 5 (diciembre): 20.
- . 2017. «Drogas y política en la Argentina de los ochenta». *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 11 (2): 313-38.
- Marino, William. 2021. «Dictadura civil-militar». MEDIO MUNDO. 28 de junio de 2021. <https://mediomundo.uy/contenido/4354/dictadura-civil-militar>.
- Martínez Carmona, Gabriel. 2020. «Las élites se movilizan para combatir la inseguridad. Estructura de apoyo y litigio estratégico en la regulación del cannabis». *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 65 (239): 263-89. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71151>.
- Martínez, Pablo Javier. 2014. «Ley de Desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley N° 26.052). Estudio preliminar sobre su implementación». Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Procuración General de la Nación.
- Martinón Quintero, Ruth. 2005. «Las políticas de drogas en España (1982-1996) a través del marco de las coaliciones promotoras. Un estudio del cambio en las políticas públicas». Tesis doctoral, Getafe, España: Universidad Carlos III de Madrid-Departamento de Ciencia Política y Sociología.
- McAllister, William B. 1991. «Conflicts of Interest in the International Drug Control System». *Journal of Policy History* 3 (4): 143-66. <https://doi.org/10.1017/S0898030600007466>.
- McGuire, Kevin T. 2008. «The Judicial Process and Public Policy». En *The Oxford handbook of political institutions*, editado por Rod A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, y Bert A. Rockman, 535-54. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0027>.
- Mead, Alice P. 2014. «International Control of Cannabis». En *Handbook of Cannabis*, editado por Roger G. Pertwee, 44-64. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mechoulam, Raphael, y Lumír Hanuš. 2002. «Cannabidiol: An Overview of Some Chemical and Pharmacological Aspects. Part I: Chemical Aspects». *Chemistry and Physics of Lipids* 121 (1-2): 35-43. [https://doi.org/10.1016/S0009-3084\(02\)00144-5](https://doi.org/10.1016/S0009-3084(02)00144-5).

- Mehta, Jal. 2010. «The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”». En *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0002>.
- Meier, Kenneth J. 1999. «Drugs, Sex, Rock, and Roll: A Theory of Morality Politics». *Policy Studies Journal* 27 (4): 681-95. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1999.tb01996.x>.
- Melo, Carlos Ranulfo, Manoel Leonardo Santos, y Rafael Câmara. 2020. «What Can Ideology Tell Us? An Analysis of Deputies and Parties in the Brazilian, Chilean, and Uruguayan Legislatures». En *Politics and Political Elites in Latin America: Challenges and Trends*, editado por Manuel Alcántara, Mercedes García Montero, y Cristina Rivas Pérez, 221-46. Latin American Societies. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51584-3_10.
- Miller, E. A., y J. Banaszak-Holl. 2005. «Cognitive and Normative Determinants of State Policymaking Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism». *Publius: The Journal of Federalism* 35 (2): 191-216. <https://doi.org/10.1093/publius/pji008>.
- Mooney, Christopher Z. 1999. «The Politics of Morality Policy: Symposium Editor’s Introduction». *Policy Studies Journal* 27 (4): 675-80. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1999.tb01995.x>.
- , ed. 2001. *The public clash of private values: the politics of morality policy*. New York: Chatham House.
- Mooney, Christopher Z., y Richard G. Schuldt. 2008. «Does morality policy exist? Testing a basic assumption». *Policy Studies Journal* 36 (2): 199-218. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00262.x>.
- Moore, Mark. 1988. «What Sort of Ideas Become Public Ideas?» En *The Power of Public Ideas*, editado por Robert B. Reich, 272. Harvard University Press.
- Mourão Permoser, Julia. 2019. «What Are Morality Policies? The Politics of Values in a Post-Secular World». *Political Studies Review* 17 (3): 310-25. <https://doi.org/10.1177/1478929918816538>.
- Mucciaroni, Gary. 2011. «Are Debates about “Morality Policy” Really about Morality? Framing Opposition to Gay and Lesbian Rights: Mucciaroni: Are Debates about “Morality Policy” Really about Morality?» *Policy Studies Journal* 39 (2): 187-216. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00404.x>.
- Musto, Clara. 2017. «Regulating Cannabis Markets The construction of an innovative drug policy in Uruguay». PhD thesis, University of Kent and the University of Utrecht.
- Nadelmann, Ethan A. 1990. «Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society». *International Organization* 44 (4): 479-526.

- Nahrath, Stéphane. 1999. «The Power of Ideas in Policy Research: A Critical Assessment». En *Public Policy and Political Ideas*, editado por Dietmar Braun y Andreas Busch, 41-61. Edward Elgar.
- Norris, Pippa, y Ronald Inglehart. 2011. *Sacred and secular: religion and politics worldwide*. 2nd ed. Cambridge studies in social theory, religion and politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass Cecil. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. The Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge New York Melbourne: Cambridge university press.
- Nueva Mayoría. 2013. «Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018».
- Nutt, David, Leslie A King, William Saulsbury, y Colin Blakemore. 2007. «Development of a Rational Scale to Assess the Harm of Drugs of Potential Misuse». *The Lancet* 369 (9566): 1047-53. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60464-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60464-4).
- Observador, El. 2012a. «Mujica se va “al mazo” si “el 60% no respalda” liberalizar la marihuana». El Observador. 11 de julio de 2012. <https://www.observador.com.uy/nota/mujica-se-va-al-mazo-si-el-60-no-respalda-liberalizar-la-marihuana-201271114200>.
- . 2012b. «El 66% de los uruguayos está en contra de la legalización de la marihuana». El Observador. 12 de julio de 2012. <https://www.observador.com.uy/nota/el-66-de-los-uruguayos-esta-en-contra-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-201271220570>.
- . 2013a. «Frente Amplio apura debate por cannabis para que no coincida con la campaña». El Observador. 9 de mayo de 2013. <https://www.observador.com.uy/nota/frente-amplio-apura-debate-por-cannabis-para-que-no-coincida-con-la-campana-20135919120>.
- . 2013b. «Mujica aclaró que se opone a marihuana y aborto pero prefiere legalizarlos». El Observador. 16 de mayo de 2013. <https://www.observador.com.uy/nota/mujica-aclaro-que-se-opone-a-marihuana-y-aborto-pero-prefiere-legalizarlos-201351617280>.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. «Notas sobre la democracia en América Latina». En , de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2a ed, 11-82. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- O'Donnell, Santiago. 2011. *Argenleaks: Los cables de Wikileaks sobre la Argentina, de la A a la Z*. 2da ed. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Oldmixon, Elizabeth A. 2019. «Legislating Morality in the US Congress...or Not: Religion, Polarization, and the Next Wave of Culture». *The Forum* 17 (1): 97-119. <https://doi.org/10.1515/for-2019-0002>.
- Olsen, Johan P. 2007. «Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay». Working Paper No. 13. Norway.

- Ortiz Millán, Gustavo. 2009. «El prohibicionismo, las adicciones y la autonomía individual». En *¿Qué hacer con las drogas?*, editado por Rodolfo Vázquez, 1. ed, 35-60. Mexico, D.F: Distribuciones Fontamara.
- Otero, Gabriel, y Edison Otero. 2015. «Heterogeneidad secular en América Latina: comportamiento religioso, cambios valóricos y seguridad existencial». *PRAXIS. Revista de Psicología* 17 (28): 67-93.
- Parker, David. 2019. *US Foreign Policy Towards Russia in the Post-Cold War Era: Ideational Legacies and Institutionalised Conflict and Co-operation*. London ; New York, NY.
- Parlamentario. 2012. «El cardenal Bergoglio cargó contra la despenalización de la tenencia de drogas – Parlamentario». 9 de junio de 2012. <https://www.parlamentario.com/2012/06/09/el-cardenal-bergoglio-cargo-contra-la-despenalizacion-de-la-tenencia-de-drogas/>.
- Parsons, Craig. 2002. «Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union». *International Organization* 56 (1): 47-84. <https://doi.org/10.1162/002081802753485133>.
- . 2007. *How to Map Arguments in Political Science*. New York: OUP Oxford.
- Pérez Bentancur, Verónica. 2019. «La Política del Aborto Legal en América Latina». Doctorado en Ciencia Política, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Pérez Ricart, Carlos A. 2018. «El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina». *Foro internacional* 58 (1): 5-48. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i1.2483>.
- Perfil. 2008. «Dardos cruzados en el Gobierno por la “ley de drogas”». Perfil. 7 de agosto de 2008. <https://www.perfil.com/noticias/politica/dardos-cruzados-en-el-gobierno-por-la-ley-de-drogas-20080807-0049.phtml>.
- . 2010. «Pepe Mujica pide instrucción militar para drogadictos». Perfil. 27 de marzo de 2010. <https://www.perfil.com/noticias/internacional/pepe-mujica-pide-instruccion-militar-para-drogadictos-20100327-0002.phtml>.
- Pickerill, J. M., y P. Chen. 2007. «Medical Marijuana Policy and the Virtues of Federalism». *Publius: The Journal of Federalism* 38 (1): 22-55. <https://doi.org/10.1093/publius/pjm033>.
- Pietschmann, Thomas. 2007. «Un siglo de fiscalización internacional de drogas». *Boletín de estupefacientes* 59 (1-2): 1-167.
- Plaza Pública Cadem. 2014. «Especial legalización de la marihuana». Estudio N° 31. <https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/archivos/Especial-Legalizaci%C3%B3n-de-la-Marihuana.pdf>.

- Powell, Walter W, y Paul J DiMaggio. 2001. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pujiula, Sergio Alonso. 2018. «La política de drogas en España y Países Bajos: un análisis comparado desde la perspectiva neo-institucionalista». Doctorado, Universidad Complutense de Madrid. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=229943>.
- Queirolo, Rosario. 2020. «Uruguay: The first country to legalize cannabis». En *Legalizing cannabis: experiences, lessons and scenarios*, editado por Tom Decorte, Simon Lenton, y Chris Wilkins, 116-30. Routledge studies in crime and society. London New York: Routledge.
- Queirolo, Rosario, Cecilia Rossel, Eliana Álvarez, y Lorena Repetto. 2019. «Why Uruguay Legalized Marijuana? The Open Window of Public Insecurity». *Addiction (Abingdon, England)* 114 (7): 1313-21. <https://doi.org/10.1111/add.14523>.
- Rabuñal, Adrian Márquez. 2018. «Internacionalismo e inicio de las políticas de drogas en Uruguay. Montevideo y el mundo atlántico, 1912-1930». *Claves. Revista de Historia* 4 (7): 39-57. <https://doi.org/10.25032/crh.v4i7.212>.
- Ragin, Charles C. 2007. *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Repetto, Lorena. 2013. «Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública». Licenciatura en Ciencia Política, Montevideo: Universidad de la República.
- . 2014. «Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (1): 119-41.
- Resende, Madalena Meyer, y Anja Hennig. 2015. «Shunning Direct Intervention: Explaining the Exceptional Behaviour of the Portuguese Church Hierarchy in Morality Politics». *New Diversities* 17 (1): 16.
- Reta, Adela. 1973. «Enfoques jurídicos». *Revista de la Asociación de Psiquiatría y Psicopatología de la Infancia y Adolescencia (Número extraordinario)*, 1973.
- Reuter, Peter. 2013. «Why Has US Drug Policy Changed So Little over 30 Years?». *Crime and Justice* 42 (1): 75-140. <https://doi.org/10.1086/670818>.
- Reuter, Peter, y Alex Stevens. 2007. *An Analysis of UK Drug Policy: A Monograph Prepared for the UK Drug Policy Commission*. London: UK Drug Policy Commission. https://catalogue.solent.ac.uk/openurl/44SSU_INST/44SSU_INST:VU1?u.ignore_date_coverage=true&rft.mms_id=990095947600204796.
- Ritter, Alison, Michael Livingston, Jenny Chalmers, Lynda Berends, y Peter Reuter. 2016. «Comparative Policy Analysis for Alcohol and Drugs: Current State of the

Field». *International Journal of Drug Policy* 31 (mayo): 39-50. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.02.004>.

Riva, Adriana. 2007. «Controversia por una revista sobre “cultura cannábica”». 5 de marzo de 2007. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/controversia-por-una-revista-sobre-cultura-cannabica-nid888679/>.

Rivera-Vélez, Luis. 2017. «La agenda de derechos en Uruguay. Del movimiento social a las políticas públicas en el gobierno de José Mujica». *Nuevo mundo mundos nuevos*, junio. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70657>.

Robin Yapp. 2011. «Colombian president calls for legalisation of marijuana», 26 de octubre de 2011. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/colombia/8850874/Colombian-president-calls-for-legalisation-of-marijuana.html>.

Robin Yapp y Nick Allen. 2011. «Mexican president hints US should legalise drugs», 20 de septiembre de 2011. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/mexico/8777235/Mexican-president-hints-US-should-legalise-drugs.html>.

Rolles, Steve, y George Murkin. 2014. «Cómo regular el cannabis. Una guía práctica». Reino Unido: Transform Drug Policy Foundation.

Romani, Milton. 2010. «Memorando. De Secretario General SND a Presidente de la República. “Problema Drogas: Compromiso de Todos”».

Room, R., B. Fischer, W. Hall, S. Lenton, y P. Reuter. 2010. «Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate».

Room, Robin. 1991. «Drug policy reform in historical perspective: movements and mechanisms». *Drug and Alcohol Review* 10 (1): 37-43. <https://doi.org/10.1080/09595239100185051>.

———. 2015. «The UN Drug Conventions: Evidence on Effects and Impact». En *Textbook of Addiction Treatment: International Perspectives*, editado por Nady el-Guebaly, Giuseppe Carrà, y Marc Galanter, 1377-85. Milano: Springer Milan. https://doi.org/10.1007/978-88-470-5322-9_66.

Rotella, Sebastián. 2001. «Uruguay Leader Backs Drug Legalization - Los Angeles Times». *Los Angeles Times*. 28 de enero de 2001. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2001-jan-28-mn-18084-story.html>.

Ruchansky, Emilio. 2008a. «La lupa sobre los narcos». 14 de marzo de 2008. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-100705-2008-03-14.html>.

———. 2008b. «“No hay que confundir a un pibe con un narco”». 9 de agosto de 2008. [/diario/elpais/1-109354-2008-08-09.html](https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-109354-2008-08-09.html).

———. 2012. «Página/12 :: Sociedad :: “Pedimos un debate profundo”». 24 de mayo de 2012. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-194757-2012-05-24.html>.

Russo, Ethan B. 2014. «The Pharmacological History of Cannabis». En *Handbook of Cannabis*, editado por Roger G. Pertwee, 23-43. Oxford, UK: Oxford University Press.

Sabatier, Paul A. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires; [Boulder, Colo.: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación; Westview Press.

Sabatier, Paul A., y Hank C. Jenkins-Smith. 1988. «Symposium Editors' Introduction». *Policy Sciences* 21 (2/3): 123-27.

Sánchez Antelo, Victoria. 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». *Salud Colectiva* 8 (3): 275-86. <https://doi.org/10.1590/S1851-82652012000400005>.

———. 2018. «Drogas: entre cuerpos regulados y morales desviadas. Argentina, 1880-1960». *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 45 (1): 315-37. <https://doi.org/10.15446/achsc.v45n1.67561>.

Sánchez Avilés, Constanza. 2014. «El Régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales : el caso de la política de drogas de España». *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*, noviembre. <http://repositori.upf.edu/handle/10230/22811>.

Sandoval Ximénez, Pablo. 2013. «“Hemos roto el tabú. Ya podemos hablar de la política de drogas”». *El País*, 6 de junio de 2013, sec. Internacional. https://elpais.com/internacional/2013/06/06/actualidad/1370526564_899526.html.

Sanjurjo García, Diego. 2013. «El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay». *Revista Jurídica*. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/663211>.

Santos, Manoel, y Asbel Bohigues. 2021. «A agenda moral nos parlamentos latino-americanos em perspectiva comparativa». En *Coleção Desafios Globais*, 257-81. 3. Belo Horizonte: EDITORA UFMG.

Sanz, Christian. 2013. «Efecto Francisco: Bielsa renunció por un acuerdo oficial contra las drogas». *Mdzol*, 20 de marzo de 2013. <http://www.mdzol.com/nota/454335-efecto-francisco-bielsa-renuncio-por-un-acuerdo-oficial-contras-las-drogas/>.

S.A.P, El Mercurio. 2015. «Directora de Senda queda fuera de la terna para asumir el cargo en propiedad | Emol.com». Emol. 10 de abril de 2015. <https://www.emol.com/noticias/nacional/2015/04/10/712012/directora-de-senda-queda-fuera-de-la-terna-para-asumir-el-cargo-en-propiedad.html>.

Scartascini, Carlos. 2011. «¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones». En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Carlos

- Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi, 1ra ed., 33-74. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo/ Mayol Ediciones S.A.
- Schmidt, Vivien A. 2008. «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse». *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Schmitt, Sophie, Eva-Maria Euchner, y Caroline Preidel. 2013. «Regulating prostitution and same-sex marriage in Italy and Spain: the interplay of political and societal veto players in two catholic societies». *Journal of European Public Policy* 20 (3): 425-41. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761512>.
- Schrad, Mark Lawrence. 2010. *The Political Power of Bad Ideas: Networks, Institutions, and the Global Prohibition Wave*. Oxford University Press. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780195391237.001.0001/acprof-9780195391237>.
- Senado. 2012. «Ingresan moción que apunta a permitir el autocultivo de Cannabis para uso personal y terapéutico, y surgen discrepancias - Senado - República de Chile». Senado. 8 de agosto de 2012. <https://www.senado.cl/noticias/cannabis/ingresan-mocion-que-apunta-a-permitir-el-autocultivo-de-cannabis-para>.
- Sharp, Elaine B. 1994. *The Dilemma of Drug Policy in the United States*. The HarperCollins Public Policy Series. New York: HarperCollins College Publ.
- . 2005. *Morality politics in American cities*. Studies in government and public policy. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sienra Müller, Christian, y Guillermo Draper. 2017. *Marihuana oficial: crónica de un experimento Uruguayo*. Penguin Random House, Grupo Editorial.
- Silva Forné, Diego. 2016. *Drogas y derecho penal en el Uruguay: tolerancia, prohibición, regulación: evolución del derecho uruguayo, su doctrina y jurisprudencia: análisis de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana*. 1a edición. Montevideo, Uruguay: FCU, Fundación de Cultura Universitaria.
- Sinha, Jay. 2001. «The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions». Prepared For The Senate Special Committee On Illegal Drugs. Ottawa: Law and Government Division, Library of Parliament. <https://sencanada.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-e.htm>.
- Smulovitz, Catalina. 2008. «La política por otros medios: Judicialización y movilización legal en Argentina». *Desarrollo económico* 48 (190-191): 287-306.
- Soriano, Fernando. 2017. *Marihuana: la historia: de Manuel Belgrano a las copas cannábicas*. 1a edición. C.A.B.A: Planeta.

Steinmo, Sven, Kathleen Ann Thelen, y Frank Longstreth. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Studlar, Donley T. 2012. «The USA and Western Europe Compared: How the ‘God Gap’ Led the USA to Join the Religious World of Morality Politics». En *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*, editado por Isabelle Engeli, Christoffer Green-Pedersen, y Lars Thorup Larsen, 161-84. Springer.

———. 2013. «Comparative Morality Policy Processes in Advanced Industrial Democracies: Is It Religious vs. Secular Party Systems, Europe vs. the Rest, or US Exceptionalism?» En . Grenoble, France.

Suchman, Mark C. 1997. «On beyond interest: Rational, normative and cognitive perspectives in the social scientific study of law». *Wis. L. Rev.*, 475.

Surel, Yves. 2000. «The role of cognitive and normative frames in policy-making». *Journal of European Public Policy* 7 (4): 495-512. <https://doi.org/10.1080/13501760050165334>.

Tammi, Tuukka. 2005. «Diffusion of Public Health Views on Drug Policy: The Case of Needle Exchange in Finland». *Beyond health literacy—Youth cultures, prevention and policy. Finnish Youth Research Network, Publications* 52.

Tannenwald, Nina. 2005. «Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda». *Journal of Cold War Studies* 7 (2): 13-42. <https://doi.org/10.1162/1520397053630619>.

Tatalovich, Raymond, y Byron W. Daynes, eds. 1998. *Moral controversies in American politics: cases in social regulatory policy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

Tatalovich, Raymond, y Mildred Schwartz. 2009. «Cultural and Institutional Factors Affecting Political Contention over Moral Issues». *Comparative Sociology* 8 (1): 76-104. <https://doi.org/10.1163/156913308X375559>.

Thoumi, Francisco E. 2017. «Medicina, ciencia e interpretación de las convenciones internacionales de drogas: ¿Será que el emperador está desnudo?» *Colombia Internacional*, n.º 89 (enero): 133-58. <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.05>.

Tokatlian, Juan Gabriel. 2017. *Qué hacer con las drogas: una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Singular. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

Triagrama. s/f. «Triagrama». s/f. http://www.triagrama.cl/p/triagrama_28.html.

Tsebelis, George. 2000. «Veto Players and Institutional Analysis». *Governance* 13 (4): 441-74. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>.

Vaggione, Juan Marco. 2005. «Reactive Politicization and Religious Dissidence: The Political Mutations of the Religious». *Social Theory and Practice* 31 (2): 233-55.

- Valenzuela, Francisco. 2013. «A 541 días de pena remitida fue condenado psiquiatra por cultivo ilegal de marihuana». BioBioChile - La Red de Prensa Más Grande de Chile. 31 de julio de 2013. [//www.biobiochile.cl/noticias/2013/07/31/a-541-dias-de-pena-remitida-fue-condenado-psiquiatra-por-cultivo-ilegal-de-marihuana.shtml](http://www.biobiochile.cl/noticias/2013/07/31/a-541-dias-de-pena-remitida-fue-condenado-psiquiatra-por-cultivo-ilegal-de-marihuana.shtml).
- Varios. 1998. «Public Letter to Kofi Annan», 1 de junio de 1998. <http://www.drugsense.org/unletter.htm>.
- Vergara, Eduardo. 2016. *Chile y las drogas: una revisión sistemática mirando al futuro*. Santiago, Chile: Cuarto Propio.
- von Hoffmann, Jonas. 2016. «The International Dimension of Drug Policy Reform in Uruguay». *International Journal of Drug Policy* 34 (agosto): 27-33. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.04.015>.
- . 2019. «Commentary on Queirolo et al. (2019): The Importance of ‘Top-down’ Support for Processes of Marijuana Legalization». *Addiction* 114 (7): 1322-23. <https://doi.org/10.1111/add.14581>.
- . 2020. «Altered States: The Politics of Marijuana Legalization in Latin America». DPhil in Politics, Oxford: University of Oxford.
- Walsh, John, Martin Jelsma, Tom Blickman, y David Bewley-Taylor. 2019. «The WHO’s First-Ever Critical Review of Cannabis: A Mixture of Obvious Recommendations Deserving Support and Dubious Methods and Outcomes Requiring Scrutiny». Washington Office on Latin America (WOLA)/Transnational Institute (TNI)/Global Drug Policy Observatory (GDPO-Swansea University). <https://www.tni.org/en/publication/the-whos-first-ever-critical-review-of-cannabis>.
- Walsh, John, y Geoff Ramsey. 2015. «Uruguay’s Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges». Reporte. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>.
- Welp Yanina. 2010. «El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder | Nueva Sociedad». *Nueva Sociedad*, 1 de julio de 2010.
- Weyland, Kurt. 2005. «Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform». *World Politics* 57 (2): 262-95. <https://doi.org/10.1353/wp.2005.0019>.
- Wikipedia. s/f. «La Florida (Chile)». En *Wikipedia, la enciclopedia libre*. [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=La_Florida_\(Chile\)&oldid=138603524](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=La_Florida_(Chile)&oldid=138603524).
- . s/f. «Rodolfo Carter». En *Wikipedia, la enciclopedia libre*. https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Rodolfo_Carter&oldid=137503839.
- Wilder, Matt. 2017. «Comparative Public Policy: Origins, Themes, New Directions: Comparative Public Policy». *Policy Studies Journal* 45 (S1): S47-66. <https://doi.org/10.1111/psj.12200>.

Yishai, Yael. 1993. «Public Ideas and Public Policy: Abortion Politics in Four Democracies». *Comparative Politics* 25 (2): 207-28. <https://doi.org/10.2307/422352>.

Zeese, K.B. 1999. «Marijuana in the 20th century: a chronology of use and regulation». *International Journal of Drug Policy* 10 (4): 339-46. [https://doi.org/10.1016/S0955-3959\(99\)00032-8](https://doi.org/10.1016/S0955-3959(99)00032-8).

Zuffa, Grazia. 2011. «Cómo determinar el consumo personal en la legislación sobre drogas. La ‘polémica de los umbrales’ a la luz de la experiencia italiana». 15. Serie reforma legislativa en materia de drogas. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).

Documentos por país

Uruguay

Cámara de Representantes. 1998a. *Diario de Sesiones*, 1ro de octubre, 63-107.

———. 1998b. *Diario de Sesiones*, 7 de octubre, 23-46.

———. 2010a. *Repartido N° 203. Creación de Una Comisión Especial*, 7 de abril, 47.

———. 2010b. *Repartido N° 424. Combate al Narcotráfico. Establecimiento de Medidas*, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 10 de noviembre. Diario Oficial.

———. 2011a. *Repartido N° 629. Plantación y Consumo de Cannabis*, Comisión de Especial sobre adicciones, consecuencias e impacto en la sociedad uruguaya, 13 de julio.

———. 2011b. *Adicciones, Consecuencias e Impacto En La Sociedad Uruguaya. (Recomendaciones)*, 49a Sesión, 18 de octubre, 28-242 y 258-265.

———. 2011c. *Adicciones Consecuencias e Impacto En La Sociedad Uruguaya. Se Aprueba Un Proyecto de Resolución*, 61a Sesión, 7 de diciembre, 22; 39; 53; 62.

———. 2013. *Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución*, 35a Sesión Ordinaria, 31 de julio, 5-367.

Cámara de Senadores. 1986. 64a Sesión Ordinaria, 11 de noviembre, 54-58, *Diario de Sesiones*

———. 1994. 39a Sesión Ordinaria, 7 de setiembre, 470-498. *Diario de Sesiones*.

———. 1997a. *Repartido N° 464. Anexo I. Se Modifican, Amplían y Actualizan Disposiciones Del Decreto-Ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974*, Comisión de Constitución y Legislación del Senado, 10 de junio, 12 de junio, 17 de junio, 1° de julio y 3 de julio de 1997.

———. 1997b. 52a Sesión Ordinaria, 17 de setiembre, 239-289. *Diario de Sesiones*.

———. 2013. *Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución*, 63a Sesión Ordinaria, 10 de diciembre, 161-264.

Consejo de Estado. 1974a. 12 de marzo, 101-102. *Diario de Sesiones*. Montevideo.

———. 1974b. 12 de junio, 314-316. *Diario de Sesiones*. Montevideo.

———. 1974c. 10 de julio, 131-162. *Diario de Sesiones*. Montevideo.

———. 1974d. 23 de octubre, 441-466. *Diario de Sesiones*. Montevideo.

Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo. 2012. *Estrategia Por La Vida y La Convivencia*, 19 de junio.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 1988a. Decreto 69/988. Se Crea La Junta Nacional Para El Control de Narcotráfico y El Uso Abusivo de Estupefacientes, 22 de abril.

———. 1988b. Decreto 463/988. Se Crea La Junta de Prevención y Represión Del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas, 25 de julio.

———. 1996. *Mensaje y Proyecto de Ley Del Poder Ejecutivo. Estupefacientes y Drogas. Se Modifican, Amplíaan y Actualizan Disposiciones Del Decreto-Ley N° 14.294 de 31 de Octubre de 1974*. Distribuido 705, abril de 1996.

———. 1999. Decreto N° 346/999. Política Pública de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación Del Uso Abusivo de Drogas. Represión Del Narcotráfico y Delitos Conexos. Junta Nacional de Drogas, 05 de noviembre.

———. 2012. *Repartido N° 945. Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución*, Sesión 40a, Especial. 14 de agosto.

República Oriental del Uruguay. 1934. Ley N° 9202. Ley Orgánica de Salud Pública, 22 de enero. Diario Oficial.

———. 1937. Ley 9.692. Importación de Estupefacientes. Se Establece El Monopolio Del Estado, 11 de setiembre. Diario Oficial.

———. 1974. Decreto-Ley 14.294. Estupefacientes. Se regula su comercialización y uso y se establecen medidas contra el comercio ilícito de las drogas, 11 de noviembre. Diario Oficial.

———. 1994. Ley N° 16.579. Convención de Las Naciones Unidas Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Adoptada En Viena, 21 de setiembre. Diario Oficial.

———. 1997. Constitución de La República. Constitución 1967 Con Las Modificaciones Plebiscitadas El 26 de noviembre de 1989, El 26 de noviembre de 1994 y El 8 de diciembre de 1996.

———. 1998. Ley N° 17.016. Estupefacientes. Dictanse Normas Referentes a Estupefacientes y Sustancias Que Determinen Dependencia Física o Psíquica, 28 de octubre. Diario Oficial.

———. 2012. Ley 19.007. Delitos Contra La Administración Pública y de Tráfico de Pasta Base de Cocaína, 28 de noviembre. Diario Oficial.

———. 2014. Ley N° 19.172. Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución, 7 de enero. Diario Oficial.

Chile

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. s/f. Historia de La Ley: Acerca de Este Sitio. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/acerca-de-este-sitio/> .

———. s/f. Historia de La Ley N° 17.934. Reprime Tráfico de Estupefacientes. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/28035/1/HL17934.pdf> .

———. s/f. Historia de La Ley N° 18.403. Sanciona El Tráfico Ilícito de Drogas y Estupefacientes y Deroga La Ley N° 17.934. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/35037/1/HLDt0262.pdf> .

———. s/f. Historia de La Ley N° 19.366. Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Dicta y Modifica Diversas Disposiciones Legales y Deroga Ley N° 18.403. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6864/> .

———. s/f. Historia de La Ley N° 20.000. Sustituye La Ley N° 19.366, Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5755/> .

Cámara de Diputados. 1991. *Informe de La Comisión Especial Investigadora Del Problema de La Droga En Chile*, 322a. Legislatura, Sesión 32a, 21 de agosto, 3101-3171.

———. 1995. Proyecto de Acuerdo N° 262. Reconstitución de La Comisión Especial de Drogas de La Cámara de Diputados. Legislatura Extraordinaria 330, Sesión N° 71, 18 de mayo.

———. 1998. Proyecto de Acuerdo N° 21. Reconstitución de La Comisión Especial de Drogas. Sesión 17ª, Legislatura 337a, 6 de mayo.

———. 1999. *Informe de La Comisión Especial de Drogas Sobre La Aplicación y Eficacia de Los Instrumentos Legales Que Proporciona La Ley N° 19.366, Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Relativos a La Represión Del Consumo y Tráfico de Drogas y Del Lavado de Dinero*, 339a. Legislatura, Sesión 58ª, 4 de mayo, 143-163.

———. 2014a. *Modifica La Ley N° 20.000, Sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Con El Objeto de Legalizar El Autocultivo de Cannabis Para El Consumo Privado*, Boletín 9471-11, Sesión 50, Legislatura 362, 24 de julio.

———. 2014b. *Modifica El Código Sanitario y La Ley N° 20.000, Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Con El Objeto de Despenalizar El Expendio y El Autocultivo de Cannabis Con Fines Medicinales*, Boletín 9496-11, Sesión 54, Legislatura 362, 12 de agosto.

———. 2014c. *Proyecto de Resolución N° 123, En Virtud Del Cual Se Solicita a Su Excelencia La Presidenta de La República La Regulación Del Uso Medicinal de La Cannabis Sativa*, Sesión 74a, Legislatura 362a, 1 de octubre, 60-65.

———. 2015a. *Informe de La Comisión de Salud Recaído En Los Proyectos Refundidos Que Modifican El Código Sanitario y La Ley N° 20.000, Sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Con El Objeto de Legalizar El Autocultivo de Cannabis Para El Consumo Privado, y Despenalizar Su Expendio y Cultivo Para Fines Medicinales*, 16 de abril.

———. 2015b. *Legalización Del Autocultivo de Cannabis Para Consumo Privado y Despenalización de Su Expendio y Cultivo Para Fines Medicinales. Primer Trámite Constitucional. Boletines Nos 9471-11 y 9496-11*, Sesión 42a, Legislatura 363a, 2 de julio, 25-51.

———. 2015c. *Legalización Del Autocultivo de Cannabis Para Consumo Privado y Despenalización de Su Expendio y Cultivo Para Fines Medicinales. Primer Trámite Constitucional. Boletines Nos 9471-11 y 9496-11. Continuación*, Sesión 43a, Legislatura 363a, 7 de julio, 25-73.

Cámara de Senadores. 2003. *Moción Del Honorable Senador Señor Ávila, Por Medio de La Cual Inicia Un Proyecto Que Modifica La Ley N° 19.366 Con El Objeto de Despenalizar La Siembra, Plantación, Cultivo o Cosecha de Especies Vegetales Del Género Cannabis u Otras Productoras de Sustancias Estupefacientes o Sicotrópicas Destinadas al Uso o Consumo Personal Exclusivo y Próximo En El Tiempo*, Boletín 3269-07, Sesión 7a., Legislatura 349, 01 de julio.

———. 2004. *Primer Informe de Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento*, 6 de agosto.

———. 2005a. *Boletín 3269-07. Legalización de Cultivo de Especies Vegetales Productoras de Sustancias Estupefacientes o Sicotrópicas Para Consumo Personal. Discusión General*, 352a. Legislatura, Sesión 23a, 4 de enero.

———. 2005b. *Boletín 3269-07. Legalización de Cultivo de Especies Vegetales Productoras de Sustancias Estupefacientes o Sicotrópicas Para Consumo Personal. Discusión General*, 352a. Legislatura, Sesión 30a, 19 de enero.

———. 2005c. *Permite El Autocultivo de Especies Vegetales Del Género Cannabis Con Fines Terapéuticos*, Boletín 3812-07, 352a. Legislatura, Sesión 38a, 22 de marzo.

———. 2012. *Proyecto de Ley, Iniciado En Moción de Los Honorables Senadores Señores Lagos, Letelier y Rossi, Que Modifica La Ley Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas Estableciendo Una Exención de Responsabilidad Penal Para El Cultivo y Porte Del Género Cannabis Sativa, En Los Casos Que Indica*, Boletín N° 8.510-07, Sesión 40, Legislatura 360, 08 de agosto.

———. 2014. *Proyecto de Ley, Iniciado En Moción de Los Honorables Senadores Señora Allende y Señores De Urresti, Letelier, Montes y Rossi, Que Modifica La Ley N° 20.000 Con El Objeto de Despenalizar El Auto Cultivo, Cosecha, Porte o Consumo, Regulados a Escala Individual, de Plantas Vegetales Del Género Cannabis, Cuando Esas Conductas Se Funden En Razones de Índole Personal, Terapéutica o Espiritual*, Boletín 9.470-07, Sesión 34, Legislatura 362, 23 de julio.

Claudio Orrego Larrain, Intendente Región Metropolitana. 2014. Oficio N° 4246. Informe Sobre La Solicitud de Siembra de La Especie Cannabis Presentada Ante El Servicio Agrícola y Ganadero Por La Fundación DAYA. Santiago, 3 de septiembre.

Comité Evaluación de la Ley. 2014. *Evaluación de La Ley 20.000, Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Cámara de Diputados de Chile.

Corte Suprema. 2015. *Resolución N° 84093. Acoge Recurso de Nulidad Causa n° 4949/2015*. Sala Segunda (Penal), 4 de junio.

Dr. Ricardo Fábrega Lacoa, Director (TP) Instituto de Salud Pública. 2014. Ordinario N° 1200. Respuesta a Informe. Santiago, 21 de julio.

Michelle Bachelet Jeria. 2015. Oficio N° 997-363. Formula Indicaciones al Proyecto de Ley Que Modifica Código Sanitario y Ley N°20.000, Que Sustituye La Ley N°19.366, Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Con El Objeto de Legalizar El Autocultivo de Cannabis Para El Consumo Privado y Despenalizar Su Expendio y Cultivo Para Fines Medicinales (Boletines N°9471-11 y 9496-11, Refundidos), 1° de octubre.

Oscar Enrique Concha Díaz, Director Regional (TYP) Región Metropolitana - Servicio Agrícola y Ganadero. 2014. Resolución Exenta N°: 2490/2014. Autoriza a La Fundación Daya La Siembra, Plantación, Cultivo y Cosecha de Especie Cannabis Sativa. Santiago, 8 de septiembre.

Presidencia de la República de Chile. 1968. Decreto 35. Convención Única de Estupefacientes, 16 de mayo. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1969. Decreto 459. Aprueba Reglamento Que Fija Las Substancias Estupefacientes y Aquellas Drogas Que Producen Efectos de Dependencia, 08 de agosto. Diario Oficial de la República de Chile

———. 1973. Decreto 535. Aprueba Reglamento de La Ley 17.934, Sobre Represión Del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, 26 de julio. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1984a. Decreto 404. Reglamento de Estupefacientes, 20 de febrero. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1984b. Decreto 405. Reglamento de Productos Psicotrópicos, 20 de febrero. Diario Oficial de la República de Chile

———. 1985. Decreto 67. Aprueba Reglamento Del Artículo 1° de La Ley N° 18.403 Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Drogas y Estupefacientes, y Deroga La Ley N° 17.934, 11 de junio. Diario Oficial de la República de Chile

———. 1990a. Decreto 543. Promulga La Convención de Las Naciones Unidas Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 20 de agosto. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1990b. Decreto 683. Crea Consejo Nacional Para El Control de Estupefacientes, 21 de septiembre. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1996. Decreto 565. Aprueba Reglamento de La Ley N° 19.366 Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Sustituye La Ley N° 18.403, 26 de enero. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 2008. Decreto 867. Aprueba Reglamento de La Ley N° 20.000 Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias, 19 de febrero. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 2014a. Entrevista de Michelle Bachelet En CNN Chile - Archivo Michelle Bachelet Jeria 2014-2018, 14 de marzo. <http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/entrevista-de-michelle-bachelet-en-cnn-chile> .

———. 2014b. Entrevista de Michelle Bachelet En Chilevisión - Archivo Michelle Bachelet Jeria 2014-2018, 14 de marzo. <http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/entrevista-de-michelle-bachelet-en-chilevision> .

República de Chile. 1874. Código Penal. Santiago, 12 noviembre.

———. 1973. Ley 17.934. Reprime Tráfico de Estupefacientes, 16 de mayo. Diario Oficial de la República de Chile

———. 1976. Decreto 220. Reglamento Del Decreto Ley N° 991, de 1973, Que Establece Normas Para La Tramitación de Decretos Leyes, 21 de abril. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1981. Ley 17.983. Establece Órgano de Trabajo de La Junta de Gobierno y Fija Normas Sobre Procedimiento Legislativo, 28 de marzo. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1985. Ley 18.403. Sanciona El Tráfico Ilícito de Drogas y Estupefacientes y Deroga La Ley N° 17.934, 04 de marzo. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 1995. Ley 19.366. Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Dicta y Modifica Diversas Disposiciones Legales y Deroga Ley N° 18.403, 30 de enero. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 2005. Ley 20.000. Sustituye La Ley N° 19.366, Que Sanciona El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 16 de febrero. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 2011. Ley N° 20.502. Crea El Ministerio Del Interior y Seguridad Pública y El Servicio Nacional Para La Prevención y Rehabilitación Del Consumo de Drogas y Alcohol, y Modifica Diversos Cuerpos Legales, 21 de febrero. Diario Oficial de la República de Chile.

———. 2017. Ley 21.030. Regula La despenalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo en tres Causales, 23 de septiembre. Diario Oficial de la República de Chile.

SENDA. 2015. *Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas En Población General de Chile*, 2014. Santiago, Chile.
https://www.bibliodrogas.gob.cl/biblioteca/documentos/ESTADISTICAS_CL_7218.pdf

Servicio de Impuestos Internos. 2020. UTM - UTA - IPC 2020.
https://www.sii.cl/valores_y_fechas/utm/utm2020.htm.

Argentina

Cámara de Diputados. 1973a. *Del Señor Diputado Moral: Reforma de La Legislación Penal y Civil En Materia de Drogas y de Drogadicciones*, 30a Reunión - Continuación de la 14a Sesión Ordinaria (Especial), 2 de septiembre, 2311-2318.

———. 1973b. *De Los Señores Diputados Macris y Nosiglia: Substituir El Artículo 204 Del Código Penal e Incorporación de Otros Nuevos Dentro Del Capítulo IV*, 34a Reunión - 2a Sesión Ordinaria de Prorroga, 17 de octubre, 2784.

———. 1974a. *Mensaje y Proyecto de Ley: Incriminación Del Tráfico Ilícito de Substancias Psicotrópicas*, 4a Reunión — Continuación de la 1a Sesión Ordinaria, 29 de mayo, 287-288

———. 1974b. *Mensaje y Proyecto de Ley: Régimen Penal de Las Conductas Delictivas Concernientes a Estupefacientes (86-PE-74)*, 20a Reunión — 8a Sesión Ordinaria, 28 de agosto, 1965-1967

———. 1974c. *Consideración Del Dictamen de Las Comisiones de Legislación Penal y de Justicia En El Proyecto de Ley Del Poder Ejecutivo Sobre Nuevo Régimen Penal Para La Regulación de Las Conductas Delictivas Concernientes a Estupefacientes. Se Sanciona*, 7a Reunión — Continuación de la 12a Sesión Ordinaria, 19 de septiembre, 2856-2886.

———. 1989a. *Represión y Lucha Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes*, 61a Reunión — 4a Sesión Extraordinaria (Especial), 22 de febrero, 7721-7762.

———. 1989b. *Represión y Lucha Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes*, 63a Reunión - Continuación de la 4a Sesión Extraordinaria (Especial), 8 de marzo, 7766-7795.

———. 1989c. *Represión y Lucha Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes*, 64a Reunión - Continuación de la 4a Sesión Extraordinaria (Especial), 9 de marzo, 7798-7821.

———. 1989d. *Represión y Lucha Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes*, 65a Reunión — Continuación de la 4a Sesión Extraordinaria (Especial), 15 de marzo, 7828-7857.

———. 1989e. *Represión y Lucha Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes*, 67a Reunión — Continuación de la 4a Sesión Extraordinaria (Especial), 29 de marzo, 7863-7906.

———. 2009. *Programa Nacional de Asistencia Pública de Las Adicciones*, 18a Reunión - 12a Sesión Ordinaria, 18 de noviembre, 352-362

———. 2012a. *Reunión Plenaria Conjunta de Las Comisiones de Prevención de Adicciones y Control Del Narcotráfico y de Legislación Penal*, 6 de junio. Taquigráficas.

———. 2012b. *Reunión Plenaria Conjunta de Las Comisiones de Prevención de Adicciones y Control Del Narcotráfico y de Legislación Penal*, 7 de junio. Taquigráficas.

———. 2012c. *Reunión Conjunta de Las Comisiones de Acción Social y Salud Pública y de Prevención de Adicciones y Control Del Narcotráfico*, 23 de octubre. Taquigráficas.

Cámara de Senadores. 1986a. *Consideración Del Dictamen de La Comisión de Legislación General En El Proyecto de Ley de Los Señores Senadores Gass y Mauhum, y En El Del Señor Senador Solana Sobre Modificación de La Ley de Estupefacientes, Teniendo a La Vista Los Proyectos de Ley de Los Señores Senadores Rodríguez Saá y Saadi, y de Los Señores Senadores Velázquez y Brasesco Sobre EJ Mismo Tema (S445/85, S491/86, S556/86 y S396/85)*, 17a Reunión — 12a Sesión Ordinaria (Continuación), 21 de agosto, 1832-1886.

———. 1986b. *Continúa La Consideración Del Dictamen de La Comisión de Legislación General En El Proyecto de Ley de Los Señores Senadores Gass y Mauhum y Del Señor Senador Solana Sobre Modificaciones a La Ley de Estupefacientes, Teniendo a La Vista Los Proyectos de Ley de Los Señores Senadores Rodríguez Saá y Saadí; y El de Los Señores Senadores Velázquez y Brasesco Sobre, El Mismo Tema (S445/85, S491-556/86 y S396/85). Se Aprueba Con Modificaciones*, 18a Reunión — 13a Sesión Ordinaria, 27/28 de agosto, 2007-2050.

———. 1989. *Estupefacientes y Uso Indebido de Drogas Terapéuticas*, 19a Reunión — 16a Sesión Ordinaria, 20/21 de septiembre, 2340-2392.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 1978. Fallos 300: 254. Colavini.

———. 1986. Fallos 308: 1392. Bazterrica.

———. 1990. Fallos 313:1333. Montalvo.

———. 2009. Fallo 332: 1963. Arriola y Otros. A.891.XLI.

Fernández, Aníbal. 2008. «Propuesta de la República Argentina en el 51° período de Sesiones de la Comisión de la Comisión de Estupefacientes». www.tni.org/files/fernandezviena.pdf.

John Davis Lodge, Ambassador and Eduardo F. Mc Loughlin, Minister of Foreign Relations and Worship. 1972. Memorandum of Understanding between Argentina and the United States. In *The World Narcotics Problem: The Latin American Perspective*, March 21, 1973, 70–71.

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. 2008. Resolución 433/2008. Créase El Comité Científico Asesor En Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja. Integración. Funciones. Objetivos. 28 de febrero de 2008.

Presidencia de la República Argentina. 1963. Decreto-Ley N° 7.672. Apruébanse Diversos Instrumentos Internacionales, 19 de septiembre. Boletín Oficial.

———. 1972. Decreto 452. Créase La Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos (CONATON), 7 de febrero. Boletín Oficial.

———. 1985. Decreto 1383. Creación de La Comisión Nacional Para El Control Del Narcotráfico y El Abuso de Drogas (CONAD), 31 de julio. Boletín Oficial.

———. 1989. Decreto 271. Secretaría de Programación Para La Prevención de La Drogadicción y La Lucha Contra El Narcotráfico, 19 de julio. Boletín Oficial.

———. 2009. Decreto 1359. Créase La Comisión Nacional Coordinadora de Políticas Públicas En Materia de Prevención y Control Del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, La Delincuencia Organizada Transnacional y La Corrupción, 2 de octubre. Boletín Oficial.

———. 2017. Decreto 33/2017. Administración Pública Nacional. Cambio de Denominación Por La de Secretaría de Políticas Integrales Sobre Drogas de La Nación Argentina, Manteniendo El Acrónimo “SEDRONAR”, 12 de enero. Boletín Oficial.

República Argentina. 1968a. Ley 17.567. Código Penal. Se Introducen Modificaciones, 12 de enero. Boletín Oficial.

———. 1968b. Ley 17.711. Código Civil. Modificaciones, 26 de abril. Boletín Oficial.

———. 1971. Ley 19.303. Drogas. Normas Para La Fabricación, Comercialización, Circulación y Uso. Su Reglamentación, 11 de octubre. Boletín Oficial.

———. 1973a. Ley 20.332. Créase El Centro Nacional de Reeducción Social, 30 de abril. Boletín Oficial.

———. 1973b. Ley 20.509. Justicia Nacional. Disposiciones Sin Eficacia, 28 de mayo. Boletín Oficial.

———. 1974. Ley 20.771. Estupefacientes. Sustitúyese El Artículo 204 Del Código Penal y Establécense Penas Para Quienes Intervengan En El Tráfico de Estupefacientes, 9 de octubre. Boletín Oficial.

- . 1986. Ley N° 23.358. Establécese La Inclusión En Los Planes de Estudio de Los Niveles de Enseñanza Primaria y Secundaria Los Contenidos Necesarios Con El Fin de Establecer Una Adecuada Prevención de La Drogadicción, 27 de agosto. Boletín Oficial.
- . 1989. Ley N° 23.737. Su Modificación. Incorpórase El Artículo 18 Bis a La Ley N° 10.903. Reemplázanse Los Artículos 25 y 26 de La Ley N° 20.655 e Incorpórase a La Misma El Artículo 26 Bis. Deróganse Los Artículos 1° al 11 de La Ley N° 20.771 y Sus Modificatorias, 10 de octubre. Boletín Oficial.
- . 1995. Ley 24.424. Estupefacientes. Modificación de La Ley N° 23.737, 2 de enero. Boletín Oficial.
- . 2005. Ley 26.052. Estupefacientes. Modifícase La Ley 23737, 31 de agosto. Boletín Oficial.
- . 2009. Ley 26.586. Programa Nacional de Educación y Prevención Sobre Las Adicciones y El Consumo Indebido de Drogas, 30 de diciembre. Boletín Oficial.
- . 2010. Ley 26.657. Derecho a La Protección de La Salud Mental, 3 de diciembre. Boletín Oficial.
- . 2014. Ley 26.934. Plan Integral Para El Abordaje de Los Consumos Problemáticos, 29 de mayo. Boletín Oficial.

Documentos internacionales

- Adhanom Ghebreyesus, T. Letter to Antonio Guterres. 2019. Letter from Doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus to Antonio Guterres, Secretary-General of the United Nations. https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/UNSG_letter_ECDD41_recommendations_cannabis_24Jan19.pdf?ua=1%3e
- Comisión de Estupefacientes. 1998. Declaración Política. Principios Rectores de La Reducción de La Demanda de Drogas y Medidas de Tomena de La Cooperación Internacional En La Lucha Contra El Problema Mundial de Las Drogas. Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas.
- . 2009. Declaración Política y Plan de Acción Sobre Cooperación Internacional En Favor de Una Estrategia Integral y Equilibrada Para Contrarrestar El Problema Mundial de Las Drogas. Serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes.
- Gobiernos de Colombia, Guatemala y México. 2012. *Declaración Conjunta*.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. 2019. E/INCB/2018/1. Informe de La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes Correspondiente a 2018. Viena.
- . 2021. About. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Accessed October 12. <https://www.incb.org/incb/es/about.html>.

League of Nations. 1912. International Opium Convention. *League of Nations Treaty Series*.

<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280046862&clang=en>.

———. 1919. Tratado de Versalles (1919) - Texto En Español. *CONSTITUCION WEB*.
<https://constitucionweb.blogspot.com/2012/02/tratado-de-versalles-1919-texto-en.html>.

———. 1925a. Agreement Concerning the Suppression of the Manufacture of, Internal Trade in, and Use of, Prepared Opium. *League of Nations Treaty Series*.
<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004c73c&clang=en>.

———. 1925b. Protocol to the International Opium Convention. *League of Nations Treaty Series*.
<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280046c8c&clang=en>.

———. 1931a. Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs. *League of Nations Treaty Series*.
<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004c956&clang=en>.

———. 1931b. Agreement Concerning the Suppression of Opium Smoking. *League of Nations Treaty Series*.
<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004c95c&clang=en>.

———. 1936. Convention of 1936 for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs. *League of Nations Treaty Series*.
<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004783c&clang=en>.

Manuel Tello, Embajador, Representante Permanente. 1993. A/C.3/48/2. Carta de Fecha 20 de Octubre de 1993 Dirigida al Secretario General Por El Representante Permanente de México Ante Las Naciones Unidas. “México y La Cooperación Internacional Contra La Producción, Demanda y Tráfico de Drogas.” Cuadragésimo octavo período de sesiones.

Naciones Unidas. 1961. Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes, Enmendada Por El Protocolo de 1972 de Modificación de La Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes. Nueva York.

———. 1971. Convenio Sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. Viena.

———. 1988. Convención de Las Naciones Unidas Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Viena.

Nixon, Richard. 1971. «Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control». <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3047>.

Organización de los Estados Americanos. 1984. AG/RES. 699(XIV-O/84). Convocación de Una Conferencia Especializada Interamericana Sobre Narcotráfico.

———. 1986. AG/RES. 814 (XVI-O/86). Programa Interamericano de Acción de Rio de Janeiro Contra El Consumo, La Producción y El Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

———. 2011. *Informe Del Uso de Drogas En Las Américas 2011*. Washington, D.C.: CICAD-OEA.

———. 2013a. *El Problema de Las Drogas En Las Américas*. Washington, D.C.: Secretaría General.
http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf.

———. 2013b. Declaración de Antigua Guatemala “Por Una Política Integral Frente al Problema Mundial de Las Drogas En Las Américas.”

———. 2014a. AG/RES. 2868 (XLIV-O/14) La Promoción y Protección de Los Derechos Humanos En La Búsqueda de Nuevos Enfoques y Soluciones Efectivas, En El Desarrollo e Implementación de Políticas Para Atender El Problema Mundial de Las Drogas En Las Américas.

———. 2014b. *El Informe de Drogas de La OEA: 16 Meses de Debates y Consensos*. Washington, D.C.: OEA-CICAD.

———. 2014c. AG/RES. 1 (XLVI-E/14) Reflexiones y Lineamientos Para Formular y Dar Seguimiento a Las Políticas Integrales Frente al Problema Mundial de Las Drogas En Las Américas.

———. 2019. *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*. Washington, D.C.: CICAD-OEA.
<http://www.cicad.oas.org/Main/ssMain/HTML%20REPORT%20DRUG%202019/mobile/index.html>.

Organización Mundial de la Salud, Consejo Ejecutivo. 2009. EB126/21. Orientaciones Para El Examen Por La OMS de Sustancias Psicoactivas En El Contexto de La Fiscalización Internacional: Proyecto de Revisión. 126.^a reunión.
https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB126/B126_21-sp.pdf.

UNDOC. 1909. The Shanghai Opium Commission. *United Nations : Office on Drugs and Crime*.
www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1959-01-01_1_page006.html

———. 1986. A/41/559. Implementation of General Assembly Resolution 40/121 and the Recommendations of the 1st Interregional Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies. Session 41.

———. 1991. E/RES/1991/47. United Nations International Drug Control Programme. Session 1.

———. 1997. A/51/950. Renewing the United Nations: A Programme for Reform. Session 51.

———. 2008. Resolution 51/12. Strengthening Cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and Other United Nations Entities for the Promotion of Human Rights in the Implementation of the International Drug Control Treaties.

———. 2018. Informe Mundial Sobre Las Drogas 2018. Resumen, Conclusiones y Consecuencias En Materia de Políticas. Viena.

United Nations, Economic and Social Council. 1946. E/RES/1946/9(I). Commission on Narcotic Drugs. https://www.unodc.org/unodc/en/Resolutions/resolution_1946-02-16_1.html.

———. 1972. 1972/1663(LII). Enlargement of the Commission on Narcotic Drugs. 1816th Plenary Meeting. https://www.unodc.org/unodc/en/Resolutions/resolution_1972-06-01_7.html.

———. 1983. E/RES/1983/5. Enlargement of the Commission on Narcotic Drugs. 11th plenary meeting. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/653/97/IMG/NR065397.pdf?OpenElement>.

———. 1991. E/RES/1991/49. Enlargement of the Commission on Narcotic Drugs. 15th plenary meeting. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/696/47/IMG/NR069647.pdf?OpenElement>.

United Nations, General Assembly. 1946. A/RES/54(I). Transfer to the United Nations of Powers Exercised by the League of Nations under the International Agreements, Conventions and Protocols on Narcotic Drugs. 49th Plenary Meeting. https://www.unodc.org/unodc/en/Resolutions/resolution_1946-11-19_1.html.

———. 1948. Protocol Bringing under International Control Drugs Outside the Scope of the Convention of 13 July 1931 for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, as Amended by the Protocol Signed at Lake Success, New York, on 11 December 1946. *United Nations Treaty Series Online*. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028002f006&clang=en>.

———. 1953. Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium. *United Nations Treaty Series Online*. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800332e2&clang=en>.

United States Department of State. 2015. International Narcotics Control Strategy Report. www.state.gov/documents/organization/239560.pdf.