

# A 50 años del golpe. Ley de drogas: una deuda de la democracia

## La Ley N° 23737, el paradigma nixoniano y la democracia pendiente



*Emiliano Gareca\**

### Introducción: el golpe que todavía dura

Hay crímenes que duran un momento fatal y crímenes que duran décadas. El golpe del 24 de marzo de 1976 pertenece a la segunda categoría. No porque sus perpetradores sigan en el poder –la mayoría están muertos o presos– sino porque parte de su arquitectura normativa y conceptual permanece intacta, enquistada en el cuerpo del derecho argentino como una esquirola militar que el bisturí democrático no ha terminado de extraer.

La Ley N° 23737 de estupefacientes, sancionada en 1989, es una de esas esquiras. La más importante, desde mi punto de vista. Esta ley puede llevar la firma de un gobierno constitucional, pero arrastra la genética de la doctrina represiva que la precedió. Entender por qué requiere una breve pero necesaria digresión histórica: el golpe de 1976 no fue solo una irrupción militar. Fue también, y sobre todo, un proyecto económico y social que necesitaba del terror como instrumento de implementación y del paradigma de la “guerra contra las drogas” como dispositivo de criminalización del disenso.

A cincuenta años de aquella madrugada en la que los tanques salieron a disciplinar a una sociedad que se había atrevido a discutir la distribución del poder y la riqueza, el análisis crítico de nuestra legislación en materia de estupefacientes es una obligación intelectual y democrática. Este artículo va en ese sentido.

\* Abogado. Docente universitario. UNPAZ. Contacto: gareca.emiliano@gmail.com

## El golpe tenía un socio: el Fondo Monetario Internacional

Existe una narrativa instalada que presenta al golpe de 1976 como una respuesta al “caos” y la “violencia” de los años previos. Esa narrativa omite sistemáticamente lo más importante: quiénes fueron los ganadores. La pregunta de Brecht sigue siendo el mejor instrumento de análisis histórico: ¿a quién le sirve?

El gobierno de Isabel Perón y López Rega fue, ciertamente, un desastre. Pero el desastre que más preocupaba a las clases dominantes locales y a los intereses financieros internacionales no era la violencia política sino la resistencia de los trabajadores organizados frente a los planes de ajuste estructural. En 1975, el llamado “Rodrigazo” –el levantamiento popular contra el tarifazo del ministro Celestino Rodrigo– había derrotado al gobierno en la calle. Los sindicatos seguían siendo una fuerza real. La participación de los trabajadores en el ingreso nacional estaba en niveles que el capital considera insostenibles.

Lo que el golpe vino a instalar, con la picana y el vuelo de la muerte como argumentos, fue el primer experimento de laboratorio del programa neoliberal en América Latina. José Alfredo Martínez de Hoz, ministro de economía de Videla, aplicó las recetas que Milton Friedman había diseñado con sus “Chicago Boys” en el Chile de Pinochet: apertura comercial, desregulación financiera, destrucción del tejido industrial, endeudamiento externo como mecanismo de disciplinamiento fiscal. La dictadura no fue una aberración del capitalismo argentino: fue su expresión más coherente y más brutal.

Treinta mil desaparecidos no es una cifra abstracta. Es la dimensión del terrorismo de Estado necesario para implementar una transformación económica que la sociedad argentina habría rechazado en las urnas. El terror fue el precio de mercado del ajuste.

La dictadura necesitaba destruir no solo los cuerpos sino los proyectos. No solo matar sino hacer imposible que determinadas ideas volvieran a circular. (Walsh, 1977).

## De Nixon a López Rega: la exportación del paradigma

La “guerra contra las drogas” no nació en Buenos Aires. Nació en Washington, en el cerebro político de Richard Nixon, que en 1971 declaró que el abuso de drogas era el “enemigo público número uno” de los Estados Unidos y creó la Drug Enforcement Administration (DEA) para combatirlo. Años después, su asesor doméstico John Ehrlichman<sup>1</sup> confesó sin rodeos lo que los historiadores ya sabían: la guerra contra las drogas había sido diseñada para criminalizar dos grupos que amenazaban el orden político norteamericano. Estos eran el movimiento negro (y en especial las Black Panthers, que usaban su derecho a la portación de armas para defenderse y generar temor en los blancos –identificados con

<sup>1</sup> El asesor de Nixon John Ehrlichman confesó la motivación política real en una entrevista publicada en Harper's Magazine en 2016, realizada originalmente en 1994.

el crack y la heroína) y los hippies antibélicos, que no solo protestaban por la guerra de Vietnam y evidenciaban el fracaso militar más espectacular de la historia de EEUU sino que también soñaban con cambiar el sistema –identificados con la marihuana–.

No era una política sanitaria. Era una política policial disfrazada bajo el noble manto del cuidado de la salud y de nuestros jóvenes. La diferencia no es menor: una política sanitaria busca curar; una política policial, encarcelar. Y el encarcelamiento masivo de jóvenes negros y latinos en EE.UU. y de pobres y disidentes en todo el mundo, no fue un efecto secundario “no deseado” del prohibicionismo: fue su objetivo declarado, aunque no en los documentos oficiales.

Este paradigma viajó al sur con la velocidad y la eficiencia que solo tienen las ideas útiles al poder. En Argentina, la Doctrina de la Seguridad Nacional que los militares habían aprendido en la Escuela de las Américas ofrecía el marco perfecto para su recepción: el enemigo interno, la subversión, el agente del caos. José López Rega –el “Brujo”, fundador de la Triple A y ministro de Bienestar Social de Isabel Perón– se adelantó al golpe y a esa lista le agregó al consumidor de drogas. Literalmente: la Ley N° 20771, sancionada en 1974 bajo su influencia directa, equiparaba al adicto con el subversivo en términos de peligrosidad social y respuesta estatal.

No es una metáfora. Es una genealogía. La primera gran ley de drogas argentina nació del mismo vientre que la Triple A: el proyecto político de una derecha autoritaria que necesitaba expandir el campo de lo punible para justificar la represión de cualquier conducta que se desviara del orden establecido. Fumar marihuana y repartir volantes o meter una bomba tenían, en esa cosmovisión, la misma naturaleza subversiva.

No existe diferencia conceptual entre el combate a la subversión política y el combate a la subversión química. Ambos atacan el tejido social del Estado Occidental y Cristiano. (Doctrina de la Seguridad Nacional, aplicación en el Cono Sur, circa 1975).

## **La democracia heredó el paradigma y lo dejó crecer**

En 1983, con el retorno de la democracia, el país recuperó las urnas, pero no el derecho. No del todo. No en lo sustancial. La Ley N° 20771 siguió vigente durante los primeros años del gobierno de Alfonsín. Y cuando finalmente fue reemplazada en 1989, no fue por un quiebre paradigmático sino por una profundización del mismo modelo: la Ley N° 23737, que sigue rigiendo hasta hoy, mantuvo intacta la lógica punitiva de la doctrina de la seguridad nacional y extendió su alcance.

La Corte Suprema tuvo que decir lo obvio en el fallo “Bazterrica” de 1986: penalizar la tenencia para consumo personal viola el artículo 19 de la Constitución Nacional, que establece que las acciones privadas que no dañen a terceros están exentas de la autoridad de los magistrados. Era una conclusión

que no requería genio jurídico: que el Estado encarcele a alguien por fumar un cigarrillo de marihuana en su propia casa era y es una aberración constitucional de manual.

Pero el fallo no duró. En 1990, la misma Corte, con distinta composición –la Corte menemista, naturalmente– revirtió la doctrina Bazterrica en el fallo “Montalvo” y volvió a avalar la penalización de la tenencia para consumo personal. No porque hubiera argumentos jurídicos nuevos, sino porque había una nueva correlación de fuerzas políticas. El derecho, como enseñaba Zaffaroni, no es ajeno al poder: es su producto y su instrumento.

Recién en 2009, con el fallo “Arriola”, la Corte recuperó parcialmente la doctrina constitucional y declaró inconstitucional la penalización de la tenencia de marihuana para consumo personal en cantidades que no superaran el consumo propio. Pero “Arriola” no derogó la Ley N° 23737. La declaró parcialmente inaplicable. Siguió vigente. Sigue vigente. Con toda su carga histórica, con toda su genealogía autoritaria, con toda la violencia institucional que genera.<sup>2</sup>

El sistema penal selecciona. No actúa sobre los ricos que consumen cocaína en los country: actúa sobre los pobres que venden paco en las villas. La ley es la misma para todos; la selectividad del sistema es brutal para algunos. (Zaffaroni, 2011).

## El fracaso: cincuenta años de guerra sin victoria

La evidencia empírica sobre el fracaso de la guerra contra las drogas es tan abrumadora que resulta casi obsceno tener que seguir presentándola. En 1971, cuando Nixon declaró la guerra, el consumo de drogas en Estados Unidos era marginalmente menor al de hoy. El gasto global en la “guerra” supera el billón de dólares acumulado. El resultado es inversamente proporcional al esfuerzo: más consumo, más violencia, más encarcelamiento, más poder para las organizaciones criminales.

El caso más elocuente es el de Afganistán. En 2001, bajo el gobierno Talibán, la producción de heroína era de 74 toneladas. En 2008, bajo siete años de ocupación militar liderada por los mismos Estados Unidos que inventaron la guerra contra las drogas, la producción había llegado a 7.700 toneladas y el país producía el 87% de la heroína mundial.<sup>3</sup> La moraleja no necesita traducción: el prohibicionismo no destruye el mercado de las drogas. Lo organiza. Lo hace más rentable. Lo entrega a las organizaciones que no tienen escrúpulos en usar la violencia para defenderlo.

En Argentina, el panorama es análogo en escala. Las villas tienen en el narcomenudeo una economía alternativa al desempleo estructural que el Estado no ha podido o no ha querido reemplazar. Los pibes que venden en las esquinas no son el problema: son el síntoma. El problema es el mercado negro

2 CSJN, Fallos 308:1392, “Bazterrica” (1986); CSJN, Fallos 313:1333, “Montalvo” (1990); CSJN, Fallos 332:1963, “Arriola” (2009).

3 Los datos sobre Afganistán provienen de los informes anuales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2001-2008.

que los necesita y que el prohibicionismo produce. Cada vez que el Estado encarcela a un vendedor de cuarta categoría –el eslabón más pobre y expuesto de la cadena– otro ocupa su lugar en horas. La guerra contra las drogas es una guerra contra los pobres. Siempre lo fue.

La ley de drogas es, además, la principal fuente de financiamiento de la “maldita policía” que controla el territorio a pesar de que los bonaerenses la denuncian periódicamente y con razón. El mercado negro de las drogas no existe a pesar del Estado: existe con su complicidad. La comisaría que cobra la “protección” al quiosco de paco no es una anomalía: es el funcionamiento normal de un sistema que necesita la ilegalidad para prosperar. Legalizar sería matar esa gallina de los huevos de oro de la corrupción.

## **Escohotado: la historia larga de una guerra inventada**

Ningún análisis honesto de la cuestión de las drogas puede eludir la obra monumental de Antonio Escohotado, cuya *Historia General de las Drogas* –tres volúmenes, más de dos mil páginas– es el más formidable desmontaje histórico del mito prohibicionista que existe en lengua castellana. Escohotado demuestra, con una erudición que desconcierta, que las sociedades humanas han consumido sustancias psicoactivas desde el principio de la civilización registrada, que las prohibiciones son históricamente recientes y culturalmente arbitrarias, y que la distinción entre drogas “legales” e “ilegales” no tiene ningún fundamento farmacológico serio.

El alcohol mata más que la heroína. El tabaco mata más que la marihuana. El clonazepam genera dependencia más severa que la mayoría de las sustancias ilegales. La diferencia entre lo que está en el botiquín y lo que está en la esquina no es química: es política. Es histórica. Es el producto de decisiones de poder que en el siglo XX adoptaron la forma de convenciones internacionales y que en Argentina adoptaron la forma de una ley gestada en el vientre de la dictadura y parida en los estertores del primer gobierno menemista.

Escohotado propone un principio que en apariencia es simple pero que resulta revolucionario en su aplicación: tratar las drogas como lo que son, sustancias con efectos, riesgos y propiedades variables, que el Estado debe regular con criterios sanitarios, no perseguir con criterios penales. Esto no significa que las drogas sean inocuas ni que su consumo sea irrelevante desde el punto de vista de la salud pública. Significa que la adicción es una enfermedad y que las enfermedades se tratan, no se encarcelan. Que el consumidor es un paciente posible, no un delincuente necesario.

Hoy por hoy las sustancias conocidas como drogas han pasado a ser el gran tabú de nuestra cultura, el demonio convocado para justificar cualquier recorte de libertades y cualquier ampliación del aparato policial. (Escohotado, 1989).

## No puede haber democracia con una ley de López Rega

Quiero ser muy claro. Una ley diseñada para criminalizar la disidencia política bajo el ropaje de la lucha contra las drogas es incompatible con el Estado de derecho democrático. No porque la democracia no pueda regular el consumo de sustancias psicoactivas, sino porque no puede hacerlo con los instrumentos conceptuales y normativos del autoritarismo.

La Ley N° 23737 viola el artículo 19 de la Constitución Nacional en su núcleo esencial: el principio de reserva, que establece que el Estado no puede perseguir conductas que no dañen a terceros. El consumo personal de cualquier sustancia, incluidas las más dañinas para la propia salud, es una decisión que pertenece a la esfera de autonomía del individuo. El Estado puede y debe informar, asistir y tratar. No puede encarcelar.

Pero la incompatibilidad no es solo constitucional: es histórica y ética. Sostener hoy, a cincuenta años del golpe, una ley que comparte su ADN con la Triple A y con la Doctrina de la Seguridad Nacional es una forma de continuidad con aquello que la democracia supuestamente vino a superar. No basta con juzgar a los genocidas: hay que derogar las leyes que pensaron. No basta con reivindicar los derechos humanos en los discursos de aniversario: hay que dismantelar los dispositivos normativos que los violan cotidianamente.

Cada vez que un pibe de barrio popular es detenido por llevar encima un gramo de marihuana, cada vez que una mujer presa por transportar droga para un narcotraficante que la explotaba purga su condena en una cárcel federal, cada vez que un consumidor de paco muere de sobredosis en una villa porque el Estado no ofrece alternativas a la clandestinidad, se reproduce algo de aquella Argentina de 1976.

## La propuesta: regular, no prohibir

La legalización no es apología de las drogas. Es la negación de la hipocresía. Es aceptar que la sociedad consume, que siempre consumió, y que la única pregunta racional es si ese consumo lo regula el Estado con criterios sanitarios y de salud pública o si lo organiza el narcotráfico con criterios de maximización de la ganancia y de expansión del mercado a cualquier costo.

El modelo portugués de despenalización del consumo de todas las drogas, implementado en 2001, redujo la mortalidad por sobredosis en un 80%, los contagios de VIH asociados al consumo intravenoso en un 90% y no produjo el incremento del consumo que los prohibicionistas pronosticaron.<sup>4</sup> El modelo uruguayo de regulación estatal del mercado de cannabis, implementado en 2013, redujo el mercado negro y mejoró la calidad del producto consumido sin incrementar significativamente las tasas de consumo. La experiencia comparada es contundente: la regulación funciona. La guerra fracasa.

Para Argentina, siguiendo tanto a Escobar en su dimensión histórica y filosófica como a la criminología crítica de Zaffaroni en su dimensión jurídica, la propuesta tiene tres ejes. Primero: la despenalización

<sup>4</sup> Para el modelo portugués, ver: Hughes, C.E. y Stevens, A. (2010). "What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs?", *British Journal of Criminology*, 50(6).

inmediata e incondicional del consumo y la tenencia de cualquier sustancia para uso personal. Segundo: la regulación estatal del mercado del cannabis, comenzando por el medicinal (el REPROCAN es interesante pero defectuoso y aislado) y extendiendo gradualmente la regulación al uso adulto recreativo. Tercero: la sustitución del modelo penal por un modelo sanitario de atención a las adicciones, con recursos genuinos, con formación profesional específica y con políticas de reducción de daños que pongan la vida en el centro.

Esta propuesta no es radical ni fantasiosa. Es racional. Lo irracional es seguir haciendo lo mismo y esperando resultados distintos. Lo radical es sostener, a cincuenta años del golpe, una ley que pensó López Rega y que firmó el menemismo. Lo radical es llamar “política de seguridad” a lo que es, en realidad, una política de control social de los pobres.

## Conclusión

Los aniversarios sirven para recordar. Pero la memoria vale algo solo si produce consecuencias en el presente. Conmemorar el golpe de 1976 sin hablar de las leyes que sobrevivieron a él es una forma de memoria incompleta.

La Ley N° 23737 es un fragmento de aquella Argentina que dijimos que nunca más queríamos. No tiene la brutalidad visible de un centro clandestino de detención, pero produce sus propias formas de violencia: la prisión de los pobres, el gatillo fácil como política de seguridad, el negocio policial como economía paralela, la muerte de los adictos abandonados a un mercado negro sin controles. Es una violencia más silenciosa, más cotidiana, más normalizada. Pero no es menos violencia.

La ley de drogas es la principal causa del encarcelamiento masivo de mujeres –el feminismo popular debería tomar nota de este asunto–. La ley de drogas es también la principal causa del gatillo fácil y de la violencia policial. Es la caja negra de la corrupción policial y política. Representa, también, parte de la violencia institucional que ejerce el Estado.

A 50 años del golpe, es hora de terminar con esta ley autoritaria y antidemocrática y decir Nunca Más pibes presos por fumar. Nunca Más negocio policial. Nunca Más gatillo fácil. Nunca Más una guerra contra las drogas inútil, ineficaz y costosa. Nunca Más la prohibición que le sirve a pocos y perjudica a todos. Legalizar y regular es la única manera de terminar con las mafias y cumplir con el mandato democrático y constitucional.

## Referencias bibliográficas

Camarotti, A. C. y Kornblit, A. L. (2015). Abordaje integral comunitario de los consumos problemáticos de drogas: construyendo un modelo. *Salud colectiva*, 11(2), 211-221. Recuperado en 25 de marzo de 2026, de [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-82652015000200005&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652015000200005&lng=es&tlng=es)

CELS (2016). *Mujeres en prisión: los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI / CELS / PPN.

Escohotado, A. (1989). *Historia General de las Drogas*. Madrid: Alianza Editorial.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Szasz, T. (1992). *Nuestro derecho a las drogas*. Barcelona: Anagrama.

Walsh, R. (1977). *Carta Abierta a la Junta Militar*. Buenos Aires: ANCLA.

Zaffaroni, E. R. (2011). *La palabra de los muertos*. Buenos Aires: Ediar.

Zaffaroni, E. R., Alagia, A. y Slokar, A. (2002). *Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires: Ediar.