

## ¿Enfermos o delincuentes?; revisitando los discursos y debates de sanción de la ley N° 23737

### Sick or criminal? revisiting the speeches and debates of sanction of law No. 23737

ARTÍCULO

**Néstor Damián Morua**

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Contacto: [moruanestor@gmail.com](mailto:moruanestor@gmail.com)

*Recibido: octubre de 2024*

*Aceptado: noviembre de 2024*

#### Resumen

El presente artículo tiene como objeto el análisis y la revisita de los discursos y debates de sanción de la ley N° 23.737/1989, ley que organiza el núcleo de las políticas públicas de control de drogas por la vía penal en Argentina. El proyecto de ley que derivó en la sanción de la ley N° 23737 comenzó como iniciativa del oficialismo en 1984, en el primer gobierno tras la “vuelta a la democracia”. La sanción y reglamentación oficial se produjo en 1989, al iniciar el gobierno de Carlos Saúl Menem. Entre el proyecto original y el diseño final, sucederán una serie de hitos, tanto nacionales como internacionales, destacándose el “giro copernicano” en política exterior; una nueva forma de relacionarse con “el mundo” que ubica a Estados Unidos como centro y “modelo”. Los discursos que le dieron sanción definitiva a la ley N° 23737 se estructuraron en torno a la categoría “flagelo”, para este “giro copernicano” y su geopolítica. Las categorías y los usos de la peligrosidad de quienes consumen drogas, como enfermos contagiosos y delincuentes peligrosos, se presentan como fundamentos de la ley N° 23737.

**Palabras clave:** Estudios políticos, política de control de drogas, salud pública, política legislativa.

#### Abstract

This article aims to analyze and revisit the discourses and debates surrounding the enactment of Law No. 23,737/1989, which organizes the core of Argentina's public policies on drug control through criminal law. The bill that led to the enactment of Law No. 23,737 originated as an initiative from the ruling party in 1984, during the first government following the "return to democracy." The official enactment and regulation occurred in 1989, coinciding with the commencement of Carlos Saúl

Menem's presidency. A series of national and international milestones occurred between the original proposal and the final design, notably the "Copernican turn" in foreign policy; a new way of engaging with "the world" that positions the United States as the center and "model". The discourses that provided the definitive sanction to Law No. 23,737 were structured around the category of "scourge," in relation to this "Copernican turn" and its geopolitical implications. The categories and depictions of the dangerousness of drug users, framed as contagious patients and dangerous criminals, serve as the foundations of Law No. 23,737.

**Keywords:** Political Studies, drug control policy, public health, legislative policy.

“Estoy absolutamente convencido, pese a no ser abogado ni médico ni toxicólogo (...) 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”

“medidas que tiendan a segregarlo mientras se encuentre en estado de contagio” (Argentina, Cámara de Senadores, 1986)

## Introducción

En abril de 2024, la relatora especial de la ONU Tlaleng Mofokeng publicó un informe denominado “Consumo de drogas, reducción de daños y el derecho a la salud” en donde se analizan políticas públicas a nivel internacional en la materia. El informe sostiene que las drogas “forman parte de la historia de la humanidad desde hace miles de años, sea con fines terapéuticos, en ceremonias religiosas y culturales, o por placer”, resultando fundamental distinguir entre el consumo de drogas y los trastornos por consumo de drogas. Asimismo, relaciona la expansión de los mercados ilegales y el incremento de daños por el consumo de drogas con las “estrategias jurídicas y políticas poco acertadas, enmarcadas en la guerra contra las drogas dirigida por el Norte Global desde la década de 1970”, agregando a ello que estos efectos se exacerbaron en especial en el llamado “Sur Global”.<sup>1</sup>

Argentina no es la excepción a estos efectos, la definición de estupefacientes, o de qué drogas y acciones perseguir penalmente de los últimos treinta años, derivan de una convención que era flamante en el contexto conclusivo de la “guerra fría” y de despliegue de “la guerra contra las drogas”. Nos referimos a la “Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”. La ley 23737/1989 se refrendó en simultáneo a esta geopolítica, que en el sentido del control del tráfico y de los consumos, cuenta más fracasos que éxitos, incluso desde los reportes de las instituciones de fiscalización.<sup>2</sup>

Existen estados que han rechazado la estrategia de “guerra contra las drogas” como política de control, como el caso de Portugal, España,<sup>3</sup> Suiza o República Checa. En Argentina, pese al plafón

---

<sup>1</sup> Con el propósito de lograr mayor claridad en el texto, se emplearán comillas dobles para hacer referencia a los términos nativos o citar una fuente, y las comillas simples para dar énfasis a estos términos, o a términos propios.

<sup>2</sup> La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) que representa la máxima autoridad en el sistema de fiscalización, en 2021 informó que “los traficantes de drogas encontraron rápidamente otras rutas y métodos” y citando al Departamento de Estado de los Estados Unidos asevera que se dieron aumentos en la “fabricación, el tráfico y el consumo” en América del Norte, principalmente de metanfetaminas, cocaína y fentanilo (opioides). En 2022 informará que la fabricación y el tráfico ilícitos de opioides sintéticos también ha empeorado agravando la llamada “epidemia de opioides”, así como la “epidemia de sobredosis”. Sobre Argentina y sobre América del sur en particular, la JIFE informó en 2023 que “el consumo de opioides (...), expresado en S-DDD por millón de habitantes, casi se ha triplicado en los últimos 20 años”.

<sup>3</sup> En España, las comunidades autónomas —en especial, Navarra, País Vasco, Cataluña y Andalucía— fueron pioneras en la adopción de nuevas medidas, en ocasiones enfrentándose con el gobierno central.

normativo de la Ley Nacional de Salud Mental,<sup>4</sup> hay una vacancia de alternativas a la prisionización o institucionalización como política de respuesta a los consumos problemáticos; o incluso a la tenencia o el simple consumo. Vacancia, que atraviesa como discusión o conflicto las cuatro décadas desde que fue debatida la ley de control de drogas tras la “vuelta de la democracia”. Las categorías y los usos de la peligrosidad de quiénes consumen drogas vinculadas al enmarcamiento histórico de “flagelo”, son aún fundamento vigente de políticas públicas.

En contraste con su ley antecesora, la ley de estupefacientes n° 20.771 de 1974 en cuyos fundamentos se sostenía que el control penal era necesario para tutelar la “seguridad nacional” y la “defensa nacional”, la ley 23737 amplificó la escala penal con los argumentos de que el “bien jurídico” a proteger es la “salud pública”. No obstante, a partir de su sanción se multiplicaron los espacios privados y de organizaciones no gubernamentales (Ongs) dedicados a la rehabilitación, en tanto que el Estado no ha garantizado el acceso a espacios de abordaje y/o tratamiento de los consumos problemáticos como una política de salud pública. Durante cuatro décadas, se asistió a un ciclo ascendente de récords de detenciones por infracciones a la ley 23737<sup>5</sup>, así como a la constatación del crecimiento exponencial del mercado ilegal y los consumos<sup>6</sup>. La funcionalidad de la ley 23737 como herramienta de política pública para el control de los consumos, el tráfico, o el resguardo de la “salud pública” es cuestionada.

### Nota metodológica

Revisitar los discursos y debates en torno a la sanción de una ley y analizarlos como método genealógico (Foucault, 1980; 1998) implica investigarlos de una manera “pacientemente

---

<sup>4</sup> La ley Nacional de Salud Mental (LNSM) establece en su artículo 4 que el abordaje de los consumos problemáticos debe inscribirse dentro de las políticas públicas de salud mental.

<sup>5</sup> Sobre el incremento de personas encarceladas se puede consultar la investigación de Corda, A. (2011) “Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina” de la Serie Documentos de Trabajo. En otro orden, en el año 2020 con motivo de haberse transcurrido los treinta (30) años desde la sanción de la Ley 23.737, la Procuración Penitenciaria de la Nación realizó una jornada sobre las consecuencias que la ley representa. Allí se destacó que 4 de cada 10 personas encarceladas en 2019 se encontraban aprisionadas por infracción a la ley 23.737. Por otra parte, la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR), organismo del poder judicial especializado en delitos relacionados con estupefacientes, en su Plataforma Interactiva de Estadística releva un incremento continuo de personas encarceladas por infracción a la ley 23.737.

<sup>6</sup> En 2022 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) informó que Argentina es el país de la región donde más creció el consumo de cocaína en la última década, además de destacar el crecimiento del consumo de otras drogas ilegalizadas que la ubican entre los países con “tendencia reciente a la aparición de NPS” (nuevas sustancias psicoactivas). Asimismo, la última encuesta oficial de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR) en 2017, había señalado que el consumo de drogas en general creció en todos los grupos de edad, tanto en varones como en mujeres. En cuanto a la cocaína en particular, la encuesta señaló que el consumo entre la población entre 12 y 65 años se incrementó un 100% con respecto del 2010, y que desde 2010 hasta el año 2017 el consumo entre niños, niñas y adolescentes se triplicó.

documentalista” (1980). El fundamento del método genealógico es que, “detrás de las cosas”, puede existir algo muy distinto; no refiere con ello a algún tipo de “secreto esencial y sin fechas”, sino ‘al secreto de que ellas están sin esencia’, o que “su esencia fue construida pieza por pieza a partir de figuras que le eran extrañas” (1980, p. 2). En oposición a la búsqueda de un “origen como lugar de la verdad”<sup>7</sup> en la historia, propone “percibir la singularidad de los sucesos, captar su retorno, (...) reencontrar las diferentes escenas en las que han jugado diferentes papeles; incluso el momento en el que no han tenido lugar” (1980, p. 7).

Para ello, como se refirió antes, es necesario un trabajo paciente sobre los documentos. En este artículo se utilizaron las versiones taquigrafiadas de las sesiones de la Cámara de Senadores (CSN) y las versiones taquigrafiadas de las sesiones de la Honorable Cámara de Diputados (HCDN) acontecidas entre 1984 y 1989, provistas por la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En su interpretación fueron relevantes los aportes de investigaciones antecedentes acerca de la política de control de drogas en los contextos de sanción de la ley; en particular las investigaciones de Valeria Manzano (2014; 2017), y de Luciano Levin (2014).

### **Sancionar una nueva ley de drogas tras “la vuelta de la democracia”; auge y declive de un proyecto**

La ley n° 23.737 tiene como antecedente a la “ley de estupefacientes” o ley n° 20.771, que inclusive le da nombre en su trámite legislativo. El nombre que la futura ley n° 23.737 llevará durante su tratamiento es “modificación de estupefacientes desincriminación” como proyecto o “modificación de ley de estupefacientes” en las alocuciones de los legisladores. La “ley de estupefacientes” de 1974, había sido impulsada desde el Ministerio de Bienestar Social de la Nación a cargo de José López Rega, en función de la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional” y estrategia geopolítica “War on Drugs” (guerra contra las drogas) liderada por el presidente de los Estados Unidos Richard Nixon.

En sus estudios sobre el denominado “problema de las drogas” en la Argentina, Manzano (2014) analiza como pese a que ‘la creación de un problema de las drogas’ se figura con la represión ejercida por la autodenominada “Revolución Argentina”, en este régimen, no se penaliza la tenencia para consumo<sup>8</sup>. Este hecho, evidencia como el consumo de drogas ilícitas “no era aún percibido como un

---

<sup>7</sup> Como referencia del método, Foucault, retoma la genealogía de Nietzsche, abordando temáticas como la sexualidad o la locura. En sus análisis expone como la coacción o prohibición, antes que fungir como modo de eliminación, funciona produciendo formas específicas de “las cosas”, de cómo hablar de ellas y de cómo no hablar de ellas.

<sup>8</sup> La “Revolución Argentina” fue la autodenominación que se dió la cúpula del golpe cívico-militar desde 1966. Durante el gobierno del general Juan Carlos Onganía en 1968, se proclama una reforma del código penal, que entre otras medidas acrecienta la censura y la represión sobre las juventudes. En las iniciativas

problema significativo” (Manzano, p. 54). Fue a partir de la década de los 70’, tras la aprobación de la ley “de Control y Prevención del Abuso de Drogas” en Estados Unidos, y la adopción de la mencionada “guerra contra las drogas”, que al tópico se le da relevancia en los discursos públicos.

En la ley 20.771 se configuró el “issue”<sup>9</sup> de las drogas y su tráfico como un objetivo bélico a perseguir hasta su “aniquilación”. Para ello se instaló una batería de penas severas que en la práctica fungieron como herramientas para detenciones arbitrarias, en especial de las juventudes políticas o politizadas. El ministro López Rega, se aseguró acuerdos con Estados Unidos, al punto de instituir una “comisión binacional” presidida por sí mismo y el embajador norteamericano Robert C. Hill. Por medio de estos instrumentos y otra serie de compromisos adoptados, se dispuso de fondos, “recursos y apoyo” en inteligencia delimitando el supuesto vínculo entre “el mal de las drogas y de la subversión”, como una causa de seguridad nacional (Manzano, 2014). Desde la dictadura militar de 1976 que desapareció a miles de personas acusándolas de “subversivas”, se intensificó y explotó el supuesto vínculo de “la droga” con “la subversión” como la efigie del “enemigo interno”.

Ante la “vuelta de la democracia”, con el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR) sobrevino en el discurso público una corriente de pensamiento que ponderó los derechos vinculados a las libertades individuales como la libre expresión y la libre asociación. Libertades que fueron concebidas como derechos inalienables que el estado debía garantizar desde un ideal de democracia “liberal en sentido norteamericano” según la definición de Jaime Malamud Goti,<sup>10</sup> asesor directo del presidente (Manzano 2017; Ferrari y Herrera, 1987). Hacia los primeros períodos de sesiones tras la vuelta de la democracia, el tópico “estupefacientes” se trató como “la droga” en singular en los discursos de la mayor parte de los legisladores del Congreso Nacional. “El flagelo que azota” o “que está empezando a azotar” se refería a “la droga” en singular como un problema particularmente de “los jóvenes” (especialmente jóvenes de sectores populares) que sin una guía moral o de proyecto de vida adecuado o ante un determinado condicionante, como sujetos incompletos y carentes “caen en la droga”.

En los discursos de “flagelo” las sustancias de consumo no cumplen ninguna función en la sociedad, tanto sea económica, política o social, por lo que los consumos se explican por carencias o comportamientos de individuos, o principalmente por ‘escarmientos’ éticos o religiosos, resultando

---

de este régimen, se prohibió la actividad pública de los partidos políticos, se intervino en las universidades y se impulsaron campañas para controlar la vida nocturna juvenil (Manzano, 2014).

<sup>9</sup> El término “issue” hace referencia a un problema o punto de agenda pública que los gobiernos ‘deben atender’.

<sup>10</sup> Malamud Goti fue un jurista y filósofo destacado por la Universidad de Buenos Aires (UBA), y profesor de la Universidad de Arkansas en Estados Unidos. Ejerció como asesor directo del Presidente Raúl Alfonsín, función desde la cual en conjunto con Carlos Nino y otras figuras, promovió lineamientos para llevar a cabo los juicios sobre actos de la dictadura militar. A posterior fue procurador fiscal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

imposible o inexistente la explicación del por qué se diversifican, incrementan los niveles o perduran los consumos en toda la sociedad (Camarotti, A. Kornblit, A y Di Leo, P., 2013). Los posicionamientos discursivos de “flagelo” suponen además que, con la difusión de información racional, adecuada y confiable, se pueden evitar los consumos, ya que ellos están relacionados con los “modelos de creencias sobre la salud” (Maiman y Becker, 1974). Estos discursos del flagelo, son observados por especialistas en paradigmas de salud como generadores de una nociva “epidemia de significaciones” (Treichler, 1987). El caso de mayor evidencia es el del flagelo del HIV o sida que se asoció con “la droga”, como partes de una misma entidad nosológica.

En simultáneo a los debates sobre “el flagelo”, los senadores Adolfo Gass y Fernando Mauhum (UCR) trabajaron para impulsar el tratamiento de un proyecto de ley “a los efectos de dictar nuevas penalidades para el tráfico de drogas” desde la comisión de Asistencia Social y Salud Pública (Argentina, Cámara de Senadores, 1985). El proyecto fue presentado en conjunto con el asesor presidencial Jaime Malamud Goti, representando a un sector de la UCR minoritario en número, que contó con la confianza y respaldo directo del presidente Alfonsín en la iniciativa de legislar una nueva ley-política de drogas. La iniciativa preveía que quien “tuviere estupefacientes sin causa legítima” sería reprimido con reclusión de 1 a 6 años, con cierta continuidad con la legislación anterior, sin embargo, innovaba en cuanto a que “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” (Argentina, Cámara de Senadores, 1986). Dimensión del proyecto, que retomó antecedentes de la legislación anterior a 1973, ya que desde los años 1968 hasta 1973, funcionó la ley N° 17.567 que aumentó las penas a seis años y que, si bien perseguía la “tenencia ilegítima” penaba siempre y cuando se excedieran las cantidades para uso personal<sup>11</sup>.

La iniciativa del oficialismo acompañada de la ley de “prevención de la drogadependencia” (ley 23.358 de 1986), aspiraba a dar respuesta como “Estado” a una demanda presente en el discurso público y caracterizado por los grandes medios de comunicación como uno de los principales problemas de la agenda pública en Argentina (Kornblit, y Verón, 1989). Lo que tenían en común los legisladores de los diferentes bloques legislativos y/o de diferentes posicionamientos, frente a los debates sobre qué legislar sobre el tema estupefacientes, era la convicción de que el Estado no contaba con políticas y programas de “reeducación” ni prevención apropiados. La institución cuya función consistía en brindar políticas públicas de salud específicas para el tratamiento de personas con adicciones era el CENARESO (Centro Nacional de Reeducción Social). Según un informe

---

<sup>11</sup> La ley 17.567 fue derogada en 1973, debido a que pertenecía a un conjunto de modificaciones al código penal promulgadas en el gobierno de facto de la “Revolución Argentina”, retro trayendo la legislación a 1926. Poco tiempo después, en 1974 se sanciona la ley N° 20.771.

elaborado por Santiago Calabrese<sup>12</sup> y comisionado por el asesor presidencial Jaime Malamud Goti, el CENARESO fue descrito como un ente inoperante y desbordado (Levin, 2014). Entre las informaciones analizadas por los legisladores en la difusión del informe, se encontraba una crítica hacia el director del CENARESO, el Dr. Carlos Cagliotti, por sus numerosos viajes al exterior, que, de acuerdo al diagnóstico de los informes, no habrían aportado beneficios para la gestión de la institución. El Dr. Cagliotti era un médico sobre quien se presumía que su reconocimiento público como especialista se había consagrado gracias a los vínculos cultivados con instituciones en Estados Unidos<sup>13</sup> como la NIDA y la CIA (Levin, 2014; Manzano, 2017). Por otra parte, si bien de manera formal el CENARESO tenía la misión formal de planificar la asistencia y formulación de tratamiento a las personas con adicciones, su creación a fines de 1971 se le encomendó al Dr. Cagliotti bajo “instrucción expresa que lo haga desde el escritorio”, con el fin de responder a “demandas internacionales” (Levin, 2014, p. 32). Luciano Levin, quién ha investigado y analizado la historia de la institución destaca que “no hay datos que sugieran la idea de que el CENARESO fue creado para dar respuesta a la demanda asistencial que se estaba generando en los hospitales” (p. 32).

En 1985 el poder ejecutivo disolvió la Comisión Nacional sobre Toxicomanías y Narcóticos (CONATON) a cargo del Dr. Carlos Cagliotti. La disolución de la CONATON, dio lugar a la creación de la Comisión Nacional contra el Tráfico de Estupefacientes y el Uso indebido de Drogas (CONAD), presidida por el ministro de Salud, e integrada por representantes de otros ministerios y un consejo asesor. El consejo asesor de la CONAD, contaba con figuras como Silvia Alfonsín, especialista en la temática y hermana del presidente, o Malamud Goti, quienes buscaban orientar el debate público hacia una política “de esquema preventivo integral” (Aureano, 1997). Desde el consejo asesor el agrupamiento del oficialismo formado por los senadores Mauhum y Gass, asesores de la confianza del presidente como Carlos Nino y los nombrados antes Malamud y Silvia Alfonsín, se redactaron

---

<sup>12</sup> Alberto Santiago Calabrese, mencionado como Santiago con el fin de diferenciar su nombre del de su padre Alberto Ítalo Calabrese, es sociólogo de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y especialista con amplia experiencia en la temática de las adicciones. En parte, su experiencia, se relaciona a la trayectoria de su padre, quién fue profesor y creador de la primer cátedra de Toxicología de la región en la UBA, y fundador de FAT (Fondo de Ayuda Toxicológica); organización sin fines de lucro que ofrecía tratamientos y actividades gratuitas a pacientes y familiares. Santiago Calabrese, al momento de ser comisionado por Malamud Goti, ya contaba con basta experiencia de trabajo como especialista en el tema, además de ser director del FAT.

<sup>13</sup> La trayectoria del Dr. Cagliotti como especialista en estupefacientes puede ser tomada como un testimonio de la alineación geopolítica de Argentina con los Estados Unidos en ese “issue”; en 1972 fue representante argentino en la “Comisión Argentino-Estadounidense para la lucha contra los Estupefacientes”, así como delegado Argentino Plenipotenciario a la Conferencia donde se firmó la enmienda de la Convención Única de Estupefacientes de 1961. Desde marzo de 1976, Cagliotti además fue secretario ejecutivo de la ASEP (South American Agreement on Narcotic Drugs and Psychotropic Substances), organización patrocinada por el Departamento de Justicia norteamericano, desde la cual se impulsó la sanción de la ley 21.422.

proyectos para que el Estado adopte el abordaje de los consumos “como tema de salud pública”, políticas de “esquema preventivo integral” desde el Ministerio de Salud y en específico desde el área de “Salud Mental” que se buscaba “revitalizar” (Levin, 2014). Estos posicionamientos contrastaban con el paradigma de “Guerra contra las drogas” liderado por entonces por el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan.

(Senador Gass dijo) todos saben, y en especial los abogados, que la cárcel no regenera, sino que degenera (...) y ese joven que es enviado a la cárcel por fumar un cigarrillo de marihuana seguramente saldrá de ella siendo drogadicto (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

Pese a la trascendencia de las figuras del consejo asesor con respaldo directo del presidente, el proyecto de ley de los senadores Gass y Mauhum, no representaba a la mayoría de la UCR. En las filas del partido político del presidente, existían posiciones tendientes a penalizar la tenencia, consumo o considerar la pena de prisión para el “adicto”; entendiendo como tal a una persona con tenencia “sea cual fuese el volumen o especie de la misma”, como fue explicitado por el Senador De la Rúa (Argentina, Cámara de Senadores, 1986). En el resto de las fuerzas políticas, de modo similar, la mayoría de los legisladores bogaba por prisión para los usuarios, consumidores o “adictos”, así como la represión con prisión a expresiones sobre uso de estupefacientes en los discursos públicos. Con respecto al modo de entender al consumidor, usuario o al presunto “adicto” la prisión estaba vinculada a discursos de la escuela positivista tomando conceptos de la psiquiatría para calificar estos comportamientos como “sociopatías”, al paradigma curativo-rehabilitador, otorgándole a la prisión el rol de aislar a la persona de la sociedad como “enfermo contagioso”: “medidas (...) que tiendan a segregarlo mientras se encuentre en estado de contagio”, y en menor representación con el fin de “rehabilitación” (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

No obstante, se presentaron simultáneamente desde la oposición dos proyectos de ley en la cámara de senadores que no penalizaban con prisión la tenencia o a la figura de consumidor/ “adicto”. Uno de ellos fue presentado por el Senador Jorge Solana del Movimiento Popular Neuquino (MPN), y el otro fue presentado por el Senador Alberto Rodríguez Saá, en colaboración con Vicente Saadi, ambos del Partido Justicialista (PJ). El proyecto de Solana, si bien no preveía prisión para el consumidor o “tenedor”, si estipulaba la apertura de una causa judicial con monitoreo de la Policía Federal; “La Policía Federal y el Poder Judicial en forma conjunta guiarán a nuestros jóvenes para que sigan el camino correcto” (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

La propuesta proponía “medida asistencial de tratamiento obligatorio para el simple drogadicto”. El “tenedor y/o poseedor de estupefacientes para uso personal” sería “enviado al CENARESO, con previo conocimiento del juez de la causa e informes de la Policía Federal”. En la institución, una “historia clínica, psicológica y social sobre la evolución del enfermo” sería enviada mensualmente al

juez por una junta compuesta por un médico, un psicólogo y un asistente social. En ella, se expresaría si es viable dar el alta cuando se considere oportuno por parte de la junta; “en este supuesto el juez dará por cerrado el caso” (Argentina, Cámara de Senadores, 1986). La iniciativa caracterizaba a “la droga” como “enfermedad social” y declaraba que la misión de los legisladores es dotar al CENARESO de los medios económicos y materiales para “su función”.

El proyecto de Rodríguez Saá y Vicente Saadi, fue una iniciativa propuesta desde un paradigma que entendía a los consumos problemáticos o adicciones como problemas de salud pública, desde una perspectiva de “salud integral”. En la propuesta existía un diagnóstico sobre el narcotráfico como un problema geopolítico-histórico, en donde se consideraba que el estado debía hacer foco en la persecución de los grandes actores u organizaciones del mercado. Alberto Rodríguez Saá en su alocución de presentación del proyecto realizó un repaso histórico y geopolítico del mercado de drogas, desde las guerras del Opio entre China e Inglaterra hasta los convenios internacionales afirmando que “el problema no tiene solución en el derecho penal”.

Los intereses económicos, y, a veces los países son los que han fomentado la drogadicción y el narcotráfico para favorecerse mezquinamente (...) El problema no tiene solución en el derecho penal, sin perjuicio de lo cual hay aspectos que deben ser controlados por una tutela penal (...) que contemple la disparidad de los fenómenos, su gravedad, las posibilidades efectivas de control (...) El sistema penal vigente jamás se aplicará a un laboratorio trasnacional que nos usa como conejillos de indias, idiotizando a la población con estimulantes y psicofármacos que se recetan con irresponsabilidad como panacea para solucionar nuestros problemas (...) De una vez por todas debe tomarse conciencia que la toxicoddependencia constituye un problema de salud pública y de integridad psicofísica (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

Aun tras la afirmación de Rodríguez Saá sobre que “el problema no tiene solución en el derecho penal”, el proyecto de ley propuesto estipulaba elevar las escalas penales hasta su máximo histórico punible en la mayor parte de las figuras previstas, en especial las vinculadas a tráfico. Lo disruptivo en el proyecto de ley no fue la propuesta de incremento en años de duración de las penas que estipulaba, sino la propuesta de graduar las penas según responsabilidades en el mercado de comercialización,<sup>14</sup> establecer una diferencia (consensuada con Gass y Mauhum) entre estupefacientes que producen “dependencia rígida grave”<sup>15</sup> que tendrían penas más severas, y la

---

<sup>14</sup> La escala penal se reduciría a la mitad (del mínimo y del máximo) cuando el autor cometiera el hecho como “dependiente, asalariado, o contratado y solo realice tareas materiales, manuales o auxiliares”. Las penas serían de mayor cantidad de años de prisión en el caso de “estupefacientes que producen dependencia rígida grave y las circunstancias permitan presumir que se trata de una actividad mayorista”.

<sup>15</sup> En principio se denominó estupefacientes que producen dependencia rígida grave a la heroína y ácido lisérgico. Hacia el final del tratamiento se negoció y resolvió que estas categorizaciones las determine por el poder ejecutivo.

despenalización de la tenencia o uso para propio consumo que “no ponga en peligro la salud de terceros”. El texto además preveía que en caso de ser aprehendida una persona con tenencia o “adquisición de tenencia para propio consumo”, sería puesta a disposición de la “autoridad sanitaria preventora”, no debiendo permanecer detenida más de 24 horas; y a partir de allí, esta autoridad sanitaria preventora, determinaría si corresponde o no tratamiento ambulatorio. En los casos en que “la vida de la persona corre serio peligro” la autoridad sanitaria procedería a la internación compulsiva “dando inmediata intervención al juez civil competente”. Para el resto de casos “el tratamiento desintoxicante será siempre voluntario” (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

Tras dos años de trabajo y negociación, los tres proyectos descriptos, culminaron en la convergencia de un proyecto de consenso que tomó las formas del proyecto de Alberto Rodríguez Saá – Vicente Saadi. Este diseño de consenso logró obtener dictamen, y luego de ser debatido en tres extenuantes jornadas durante las últimas semanas de agosto de 1986, pasará a obtener `media sanción` con modificaciones.

### **Enfermos o delincuentes**

Los discursos y debates de las propuestas para reemplazar a la ley n° 20.771 desde los años 1985 a 1989 en el Congreso se sucedieron bajo un encuadre e incluso un “frame estratégico”:<sup>16</sup> el problema de cómo considerar a las personas que consumen o tienen estupefacientes. Se debatió si se trataba de “enfermos” o se trataba de “delincuentes”, en una escala de peligro para sí o para terceros<sup>17</sup>. A tal punto se dio la discusión en este encuadre, que el proyecto de consenso impulsado por Gass, Mauhum y Rodríguez Saá fue discutido en tanto el problema de la despenalización de la tenencia para propio consumo y sus críticas, a pesar de que el proyecto proponía elevar la escala penal de 6 a 25 años para el resto de las figuras del mercado de estupefacientes; especialmente para las organizaciones criminales.

---

<sup>16</sup> Un encuadre o “framing” (Goffman, 1974) en estudios de la comunicación hace referencia a la instalación de un problema, mediante un proceso por el cual se influye en la percepción de significados atribuidos. Esta influencia en la percepción se conecta con un énfasis o enfoque en una solución determinada a ese problema (Frame estratégico).

<sup>17</sup> Valeria Manzano (2017) en su estudio sobre políticas de drogas en la década de los 80’ aporta que, en los medios de comunicación, el tema “drogas” tenía un encuadre: el de las relaciones causales entre juventud-drogas y delito; los jóvenes consumen drogas y se comportan en forma violenta o vandálica bajo efectos de las drogas. Manzano concluye que la gravitación de este encuadre fue “más tenue” (2017, p. 323) en la discusión legislativa, sin embargo, puede observarse que en el período analizado los legisladores se auto representaban como “correas de transmisión” de las demandas sociales (De Riz, 1994), por lo que se expresaban y actuaban en forma activa en función de las categorías “del flagelo” presentes en los medios de comunicación y discursos públicos.

(Senador Mauhum señaló) quiero afirmar que la crítica que se centra fundamentalmente en la eximición de pena al consumidor, en el mayor número de los casos, está ocultando que los traficantes serán los castigados, los perseguidos con severidad (Argentina, Cámara de Senadores, 1986)

La defensa del proyecto consensuado entre Gass, Mauhum y Rodríguez Saá, desde su “severidad” mayor para con las figuras del comercio y tráfico del mercado, fue trunca; lo que se debatió en el recinto legislativo fueron concepciones acerca de la salud como cuerpo colectivo, desde el derecho a que el estado ejecute medidas de seguridad/penales para aislar a “enfermos sociales”, considerándolos contagiosos o delincuentes peligrosos. La mayor parte de los legisladores consideraban el consumo de sustancias o estupefacientes como una “sociopatía”, de ahí que el sociópata debía “aislarse” de la sociedad:

Si bien nuestro país ha sido alcanzado relativamente por el flagelo (...) el peligro que representa esta amenaza (...) expertos no dudan en describir la drogadependencia como una sociopatía, como una verdadera enfermedad social (...) debe priorizarse el interés social (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

dado la gravedad del mal, (...) 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 (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

Los legisladores en oposición al proyecto con dictamen cuestionaban la ausencia de “medidas de seguridad” que impliquen “la prisión” para el consumidor, tenedor o adicto considerados como vector de contagio.

Estoy absolutamente convencido, pese a no ser abogado ni médico ni toxicólogo (...) 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 (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

Debemos distinguir entre lo que es una pena, donde se castiga una culpabilidad delictiva, y lo que es una medida de seguridad, donde lo que se castiga es una peligrosidad delictiva. (...) Desincriminar al que tiene estupefacientes constituye adoptar una actitud permisiva para un sujeto que se torna peligroso, (...) potencialmente el consumidor se transforma en un traficante (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

Se ha hablado un poco irónicamente de la ley anterior (...) que hace a la seguridad nacional. (...) Hay jóvenes a quienes se les sorprende con cigarrillos de marihuana que no es la primera vez que lo fuman, con lo cual no pueden ser considerados enfermos, ¿o sí?, pero de ninguna manera ajenos a un consumo que es nocivo, no solo para él individualmente, sino que lastima la seguridad y el ambiente familiar y se proyecta inclusive fuera de la familia y lesiona los intereses de la Nación (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

En acotados pasajes de las extensas jornadas de debate, existió espacio para tratar temas no vinculados al problema de cómo considerar a las personas que usan, tienen o consumen. En uno de esos acotados pasajes el senador Luis Agustín León (UCR) profundizó sobre los aspectos transnacionales del comercio de estupefacientes haciendo énfasis en la problemática del lavado y blanqueo de capitales, intervención que no tuvo contrapropuesta en el recinto ni generó contrapuntos.

Estoy totalmente de acuerdo con el señor Senador Gass. En nuestra república se hizo una persecución a la tenencia, es decir al piso de abajo (...) tenemos que legislar para evitar el blanqueamiento de capitales (...) Esto crea una corriente de economía informal muy poderosa (...) Hay bancos donde estos capitales se pueden blanquear (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

La dinámica que se adoptó como tratamiento del proyecto de ley en la Cámara de Senadores fue el voto por orden de artículos, por lo que al momento de votar el artículo 5° que establecía no penalizar la tenencia para consumo, se habían transcurrido jornadas enteras de debate y confrontación sobre el mismo punto.

(Senador Gass dijo) No conozco la técnica penal, pero me preocupa que ese chico (...) tenga un prontuario en la policía como drogadicto porque podría tener inconvenientes (...).

(Senador Menem indicó) Es una ficción porque la sociedad ya lo considera drogadicto.

(Senador Gass replicó) La sociedad no lo considera como tal porque no lo conoce (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

La intervención de la “autoridad sanitaria preventora” en los casos de tenencia para propio consumo propuesta por el proyecto de consenso con dictamen, contrastaba con el enfoque de castigo penal y desde la “seguridad nacional” de la ley n° 20.771 vigente desde 1974. El debate en las jornadas previas había establecido un escenario en donde quiénes sostenían la necesidad de segregación y/o prisión para quién tenga o consuma estupefacientes eran mayoría, condicionando la aprobación del proyecto. Es en este escenario de desaprobación, que el Senador Rodríguez Saá como redactor acepta que sea punible la tenencia, uso o consumo personal. La redacción final establecerá entonces una medida de seguridad, como “tratamiento correctivo” obligatorio, que en caso de incumplirse conllevaba prisión. Gass y Mauhum fueron los únicos senadores que expresaron su desacuerdo, a pesar de votar por la aprobación del proyecto. El primero expresó que, si la intención es que realmente “los enfermos se reeduquen, se resocialicen” no se busque “castigar” porque sería un error, y ejemplificó el caso de los hombres que se contagian enfermedades venéreas contagiosas en burdeles presentando un daño a la salud de terceros (mujeres) con quiénes cohabitan y que en esos casos no se castiga con cárcel. “Entonces (...) pongámonos de acuerdo y digamos si queremos

abrir las cárceles para que haya más adictos y delincuentes, o si queremos una ley para castigar los que destrazan la sociedad, los narcotraficantes” (Argentina, Cámara de Senadores, 1986).

### **La inversión del proyecto; una ley para “el giro”**

En febrero de 1989, todavía durante el mandato de Raúl Alfonsín, un sector de diputados de la UCR, liderados por el diputado Lorenzo Juan Cortese hizo una solicitud formal para que en sesión especial se trate “el dictamen sobre estupefacientes”. En la misma sesión se destaca una moción de orden y pedido de informes dirigido al poder ejecutivo acerca del “intento de copamiento de la unidad militar de La Tablada”<sup>18</sup> (Argentina, Cámara de Diputados, 1989). Los índices de inflación ya superaban el trescientos por ciento y continuarían subiendo hasta el cuatrocientos por ciento durante 1989. En el mes de mayo, el gobierno perderá las elecciones, debiendo entregar en julio la presidencia a Menem, cinco meses antes de lo previsto. Entre 1986 y 1989, los tres años que distanciaron el voto de los senadores del voto de los diputados para una nueva ley-política de drogas, no solo se refrenó el tratamiento del proyecto original en la cámara baja hasta la existencia de un nuevo ordenamiento político, sino que además se ‘le dió tiempo’ al impacto de una serie de hitos políticos tanto nacionales como internacionales,<sup>19</sup> que hicieron posible ‘invertir’ los sentidos del proyecto original.

Desde los años 1987 hasta 1989 se acrecentará la crisis económica, así como también la crisis política que culminará con la emergencia de un nuevo liderazgo; el del próximo presidente Carlos Saúl Menem.<sup>20</sup> El liderazgo “menemista” tendrá una década por delante; no solo rubricará una nueva

---

<sup>18</sup> Transcurridas las sucesivas sublevaciones militares que presionaron sobre el gobierno en los años previos, en enero de 1989 sucedió un intento de “toma” a un cuartel militar por parte de civiles (oficialmente denominado “copamiento”), hecho que debilitó aún más la situación política e institucional del gobierno.

<sup>19</sup> En el año 1985, cuando el grupo de la UCR con la confianza y respaldo directo del presidente Alfonsín redactó al proyecto para una nueva ley de política de drogas, existía un contexto político denominado como los años de la “la primavera democrática” (Aboy Carlés, 2001). Dos años más tarde, en 1987, las sublevaciones militares ejercieron presión en el gobierno, que decidió enviar al congreso la “ley de obediencia debida” y ponerles fin a los juicios por crímenes de lesa humanidad. Asimismo, en contexto de severa crisis económica, la estrategia geopolítica de “guerra contra las drogas” a nivel continental relanzada por Reagan exigía acuerdos de cooperación internacional a la Argentina a cambio de fondos mientras la misma costeaba su deuda con acreedores en ese país (Davenport-Hines, 2002). En las elecciones de 1987, la UCR perderá las elecciones, además la mayoría en la Cámara de Diputados y cinco de siete gobernaciones.

<sup>20</sup> El liderazgo del sector del PJ encabezado por Menem adquirió conocimiento público luego de las elecciones de 1987, donde el sector “renovador” del PJ triunfó en 17 gobernaciones, consolidó el control del Senado y la Cámara de Diputados. El día posterior a las elecciones en las principales ciudades argentinas se amaneció con anuncios en papel y carteles que rezaban “Ahora Unidos. Ahora Menem. Menem Presidente” (Schulz, 2014). En cuanto a la suerte del sector del PJ que había impulsado el proyecto de una nueva ley-política de drogas en 1986 en el Senado, por una parte, Alberto Rodríguez Saá se había declarado en abstención en la interna partidaria de 1988 en la que Menem sale victorioso, y Vicente Saadi como presidente en ejercicio del Partido Justicialista se había inclinado por la postulación de Antonio

“agenda”, sino incluso otro modo de vincularse con “el mundo” y de ejercer el poder. Menem llamó a estos cambios “un giro copernicano”. El “Consenso de Washington” como se denominó a una serie de acuerdos sobre gobierno y política establecidos en una conferencia celebrada en la ciudad de Washington en 1989, y organizada por el Gobierno de los Estados Unidos, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (USDT), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), regirán sobre la política y economía de varios países latinoamericanos, entre ellos Argentina. El presidente Menem, no solo se alinearán a los principios económicos y políticos del “Consenso de Washington”, entre los cuales se encuentra el ajuste fiscal, la privatización de empresas estatales y la desregulación o retiro por parte del estado de múltiples áreas para favorecer la “liberalización”; sino que como política exterior llevará adelante la ‘famosa’ política de “relaciones carnales” (con Estados Unidos). De modo simultáneo a que el nuevo gobierno reverberaba un alineamiento directo con agencias norteamericanas, como destaca Valeria Manzano (2017) la gravitación del Diputado radical Lorenzo Cortese y del Diputado peronista Alberto Lestelle fue in crescendo hasta ser tomados en cuenta como “expertos” en la materia estupefacientes. Cortese, representará a un sector mayoritario en la UCR, que estaba en disidencia o directamente se oponía al proyecto presentado en el Senado años antes por Gass y Mauhum. Alberto Lestelle, empresario farmacéutico y futuro funcionario “menemista”, presidirá la “Comisión de Drogadicción”, creada en Diputados luego de la aprobación del proyecto en Senadores, según expone Manzano (2017) como parte de estrategias de dilación o lo mencionado anteriormente como procedimientos ‘para dar tiempo’. En la Comisión de Drogadicción, Lestelle nombró como asesor a Cagliotti, quién encontró en ese rol un nuevo espacio desde donde oponerse a quienes proponían medidas no encuadradas con las políticas de las agencias norteamericanas. Cagliotti desde la Comisión de Drogadicción trabajará con las orientaciones de los representantes de la “Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas”, organismo que apuntalaba las políticas promocionadas por las agencias norteamericanas en América latina. Por entonces, desde el año 1987 la cancillería argentina a cargo del ministro Caputo en el gobierno de Alfonsín, había firmado un acuerdo de cooperación por el cual el Estado argentino se comprometía a enviar informes semestrales al gobierno de Estados Unidos, a cambio de fondos. La asimétrica relación que representó este acuerdo, generó consecuencias. En la “Reunión de Ejércitos Americanos” de ese mismo año 1987, las autoridades del gobierno argentino se negaron a la intervención del ejército en la lucha contra el narcotráfico, un reclamo de sus pares norteamericanos (Malamud Goti, 1994, p. 18). Lo anterior generó que el secretario de estado Baker señalara a Argentina como un “país de producción” de estupefacientes y no solo de tránsito; lo cual obturaba el

---

Cafiero, el candidato y adversario derrotado por Menem. A partir de 1987, y de modo aún más evidente en los años sucesivos la preponderancia de la economía en el contexto de una hiperinflación relegó la discusión acerca de otros temas, en simultáneo a que el liderazgo político de Menem crecía.

envío de fondos por no certificar “confianza”. Lestelle y el sector de diputados referenciados con el naciente “menemismo”, luego de las mentadas estrategias de dilación, trajeron al debate legislativo esta calificación del Departamento de Estado Norteamericano (DOS) como una motivación y objeto de evidencia sobre la necesidad de sanción de una nueva ley.

Para 1989, la categoría “flagelo” seguirá estructurando los discursos en la Cámara de Diputados como sucedió en la Cámara de Senadores, la novedad en el tratamiento de la futura ley 23737 será la discusión sobre Estados Unidos como “modelo”. El denominado “giro” o “giro copernicano” en palabras de Menem, gravitará en cada discusión y debate por una nueva política de drogas.

La actual ley antidroga sancionada recientemente en Estados Unidos penaliza lo que ahora – según lo que resuelva la mayoría – será penalizado. (...) Algo similar a los Estados Unidos ha hecho Francia, considerando la simple tenencia como delito. O sea que las tendencias actuales en materia legislativa reprimen al mero tenedor consumidor local (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

En los Estados Unidos la drogadicción es un problema grande. Allí no solo se legisla respecto de la cuestión, sino que se especifican los tratamientos rigurosos. En esa dirección va el mundo (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

Los diputados impulsores del proyecto con dictamen de mayoría entendían que “el modelo de los Estados Unidos” era el horizonte de políticas a aplicar en Argentina, en contraposición a los diputados que se enlistaban en el dictamen de minoría, quienes consideraban que “el modelo de los Estados Unidos” no sería beneficioso para Argentina.

Señor presidente: Este es el discurso del Norte, pero como dice la canción, el Sur también existe. ¿Cuál es nuestro discurso? El del Norte tiene una finalidad (...) controlar el tráfico y al mismo tiempo la subversión que pueden originar la actual crisis económica y el problema de la deuda (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

En la Argentina el problema de la droga empieza a tener una matriz realmente nacional, peculiar, local, que es lo que tenemos que rescatar (...) No podemos permitir que ingresen aquí modelos que no reflejan nuestra realidad, y que cargan sobre sus espaldas un gran fracaso (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

En 1988 se llevó a cabo la conferencia del “Grupo de los ocho”, como se llamó al encuentro multilateral de jefes de estado de países latinoamericanos. Contemporáneamente, se llevó adelante en Viena la “Reunión para la adopción de la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988”, a la que el “Grupo de los ocho” manifestó la voluntad de suscribir. Esta formal declaración, fue recordada en 1989 durante los debates sobre la sanción de la ley 23737, como manifiesto de alineamiento geopolítico hacia el “modelo de los estados unidos”.

(...) punto central en el problema de las relaciones Norte-Sur. El Sur es considerado el mundo de la producción (...) El Norte es el hemisferio del consumo. Todas las presiones de los países del Norte apuntan a combatir (...) Qué casualidad los países desarrollados fueron los que se opusieron a la penalización del consumo -Alemania, Holanda, Noruega, Suecia- con muchos de los argumentos que hoy se han esgrimido (...) y los países del Sur están todos juntos, haciendo un solo bloque (...) Estados Unidos, penalizó la tenencia para consumo en octubre del año pasado, Italia, otro de los países del Norte siguió el camino (...) Ellos nos marcan que la vida es una constante lección (Argentina, Cámara de Senadores, 1989).

Lo que trascendió a cualquier disputa ideológica o de geopolítica, era la evidencia de que el nudo de la calificación de la secretaría de estado, tenía que ver con el envío - obturado - de fondos. La deuda externa argentina durante la dictadura militar previa a Alfonsín se había incrementado en un 364 por ciento, ascendiendo de 9.700 a 45.100 millones de dólares (Rapoport, 2000). La “crisis de deuda externa” no solo condicionó la “macroeconomía” argentina durante el mandato de Alfonsín, si no que fue un tema de agenda en la mayor parte de los países latinoamericanos luego de la ola de gobiernos militares.<sup>21</sup> Tanto por parte de sectores de la UCR, como del PJ y aliados en el congreso para el año 1989 el tema económico y su crisis era restrictivo para cualquier política. El “giro”, no solo tuvo una dimensión de “nueva forma de relacionarse con el mundo”; sino también una dimensión material; de condicionamiento material para esas relaciones y políticas.

### **Sesiones y necesidades extraordinarias**

Entre febrero y marzo de 1989 se llamó a seis sesiones “extraordinarias”, para tratar y sancionar una nueva ley-política de drogas en la Cámara de Diputados. Las sesiones “extraordinarias” se llevaron a cabo semanas antes del triunfo ‘adelantado’ de Menem como presidente. Lo que se demoró tres años desde la media sanción de Senadores en 1986, cobró una celeridad inusitada durante los meses de mayor crisis política y económica del primer gobierno tras “la vuelta de la democracia”. Los dos principales proyectos, eran el impulsado por la dupla Cortese-Lestelle (UCR Y PJ respectivamente) con dictamen en mayoría versus un proyecto de la diputada de la UCR Lucía Alberti con dictamen en minoría. El proyecto con dictamen en mayoría de la “Comisión de Drogadicción”, contó con el aval y referencia del Dr. Cagliotti, que fue citado en varias alocuciones de diputados, así como se citaron orientaciones de los representantes de la “Comisión Interamericana de Control de

---

<sup>21</sup> Las consecuencias del aumento de las tasas de interés, las crisis de pagos, la reestructuración de la deuda y los programas de ajuste bajo la guía del FMI, fueron tópicos repetidos en las agendas de los países de Latinoamérica, expresados en foros internacionales como el “Grupo de Río” o el “Grupo de Apoyo a Contadora”. Como se señaló antes, en contexto de crisis económica, la estrategia geopolítica de “guerra contra las drogas” a nivel continental relanzada por Reagan había exigido acuerdos de cooperación internacional a la Argentina a cambio de fondos mientras costeaba su deuda (Davenport-Hines, 2002; Manzano 2017).

Abuso de Drogas” e informes de agencias norteamericanas. El proyecto de Alberti, preveía la despenalización de la tenencia para consumo personal retomando el proyecto girado desde el Senado, aunque proponiendo modificaciones como el reemplazo de los términos “al mayor” y “al menor” por “distribución o venta” y la amplificación de la escala de penas. La iniciativa de Alberti en su redacción estipulaba la despenalización de tenencia: “cuando sea para consumo propio inmediato y por su cantidad y modo no hayan puesto en peligro concreto la salud de terceros” (Argentina, Cámara de Diputados, 1989). Asimismo, se oponía a la obligatoriedad compulsiva del “tratamiento correctivo”; nominalización de la medida de seguridad tras la media sanción en el Senado.

Desde el retorno de la democracia hasta entonces, la Corte Suprema de Justicia, había fallado en los casos Bazterrica y Capalbo, -así como la Cámara Nacional de Apelaciones de la Capital Federal en el caso Bernasconi- a favor de la despenalización de la tenencia para consumo personal. Parte de la jurisprudencia generada por la Corte Suprema de Justicia durante los años previos había sido tomada como fundamentos en diferentes proyectos de ley. Formando parte del dictamen en minoría, Luis Giacosa (PJ), Matilde Fernández de Quarracino (UCR) y Osvaldo Pellin (MPN) respaldarán el proyecto de Alberti, ya que sostenían el proyecto era acorde a los mandatos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, representando por ello un nivel de óptimo de calidad institucionalidad.

A pesar de recurrir a la jurisprudencia de la Corte Suprema como una fuente de fundamentos conforme a derecho, este recurso no logró gravitar en una discusión sobre una posible “despenalización de la tenencia” en la Cámara de Diputados. El tema en el recinto legislativo se trató bajo el enmarcamiento (frame) de un conflicto entre derechos caracterizando el derecho y garantías individuales (libertad, intimidad y “ética individual”) en términos liberales en colisión con “la salud pública” como bien a proteger entendiendo al usuario de estupefacientes como un agente de contagio y peligro.

Los discursos que le darán sanción definitiva a la ley N° 23737 se estructuran en torno a la categoría “flagelo”, asociando el “Sida” con “la droga” como partes de una misma entidad nosológica. Se insistió en reiteradas alocuciones, acerca de que por medio de la droga se propaga el SIDA (Argentina, Cámara de Diputados, 1989), ‘punto’ que incluso se abonó con cifras de escasa confianza.

hay en el país 300000 usuarios de drogas duras, que se inician entre los 15 y 17 años, y un 20 por ciento tiene SIDA (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

Alberto Lestelle como autor y referente del proyecto en mayoría reforzará estos encuadres apelando a narrar casos particulares, entre los cuales destacó la situación de enfermedad del artista Freddie Mercury, como caso del “flagelo”. Por otra parte, desde los discursos del flagelo en torno al contagio, no solo se insistió con el Sida, sino también en que la prisión para las personas que

consumen era una necesidad “social” debido a que “contagian” a su entorno, convirtiéndose en “traficantes”.

más del 80 por ciento de los consumidores de drogas concluyen de una u otra manera casi espontáneamente en el tráfico de la droga (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

Todo drogadicto – han dicho los expertos – es también un traficante esporádico o potencial que integra las redes del narcotráfico (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

Alberti, como referente del proyecto en minoría, argumentó desde el derecho y garantías individuales en términos liberales. Apelando a los “valores democráticos” como bienes a proteger, pidió: “no caer en la deflagración nihilista de la moral y la ética (...) respeto a ultranza de sus garantías constitucionales, el reconocimiento irrestricto de su libertad individual” (Argentina, Cámara de Diputados, 1989). En este contexto, las alocuciones en las sesiones finales del tratamiento de la ley conformaron un ‘juego’ de oposiciones entre “la salud como derecho social al que ningún derecho individual puede oponérsele” versus “garantías constitucionales y reconocimiento irrestricto de libertad individual”.

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 sus etapas, más allá de su cuantía, sino a riesgo de desproteger otro valor jurídico que se privilegia: el de la salud pública (Argentina, Cámara de Diputados, 1989).

Como corolario de las sesiones extraordinarias fueron votados los artículos de la ley, entre ellos el artículo que estableció prisión para quienes tuvieran en su posesión estupefacientes, “así fuera en cantidades para consumo personal”. Las restantes disposiciones de la ley en un mismo sentido, se amoldaron al “giro” anunciado por Menem, tomando la forma de las recomendaciones de la “Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas” y el “modelo de los Estados Unidos”. La ley 23737 que será refrendada en Senadores en septiembre y promulgada por el presidente Menem en octubre, reificará la prisión como “medida de seguridad” para los “adictos”,<sup>22</sup> elevará las penas para todas las figuras y generará una eclosión de iniciativas privadas de institucionalización como instituciones “tercearizadas”.

---

<sup>22</sup> En su artículo 19 la redacción original estableció que el Servicio Penitenciario Federal o Provincial “deberá arbitrar los medios para disponer” en cada unidad de un lugar donde pueda ejecutarse la medida de rehabilitación.

## Conclusiones

Los discursos y debates de las propuestas para reemplazar a la ley n° 20.771 desde los años 1985 a 1989 en el Congreso se sucedieron bajo un encuadre e incluso un “frame estratégico”: el problema de cómo considerar a las personas que consumen o tienen estupefacientes. Se debatió si se trataba de “enfermos” o se trataba de “delincuentes”, en una escala de peligro para sí o para terceros. Estos discursos y debates se estructuraron en torno a la categoría “flagelo”, desde el derecho a que el estado ejecute medidas de seguridad-penales para aislar a “enfermos sociales”, considerándolos “contagiosos” o delincuentes peligrosos. No obstante, desde 1984 hasta 1989 existieron proyectos e iniciativas que buscaban orientar el debate público hacia una política “de esquema preventivo integral”, para que el Estado adopte el abordaje de los consumos “como tema de salud pública”, con políticas de “esquema preventivo integral” desde el Ministerio de Salud, y en específico desde un área de “Salud Mental”. Incluso propuestas con un diagnóstico sobre el narcotráfico como un problema geopolítico-histórico, y para generar legislación contra el lavado de activos. Sin embargo, estos proyectos sucumbieron - incluso se invirtió su sentido de “política de Salud Pública” -ante el “giro copernicano”.

Meses antes de las sesiones extraordinarias se había lanzado internacionalmente en Viena la “Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988”, ámbito con liderazgo político consolidado de los Estados Unidos. En adición, el secretario de Estado norteamericano Baker poco antes había señalado a Argentina como un “país de producción” de estupefacientes; lo cual obturaba el envío de fondos por no certificar “confianza” en un contexto de crisis económica y de deuda en Argentina. Como se refirió, el “giro”, no solo tuvo una dimensión de “nueva forma de relacionarse con el mundo”; sino también una dimensión material; de condicionamiento material para esas relaciones y políticas. En contexto de conclusión de la guerra fría, de relanzamiento de cierta hegemonía geopolítica de Estados Unidos desde su economía, del “consenso de Washington” como lineamiento, los discursos del flagelo volvieron a estar en el orden del día, asociando el “Sida” con “la droga”, sin embargo, esta vez, para sancionar una ley para “el giro” o “el giro copernicano”.

## Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La redefinición de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Aureano, G. (1997). *La construction politique du toxicomane dans l'Argentine post-autoritaire*. Publicación electrónica. Les Presses de l'Université de Montréal. Thèse de doctorat.

Camarotti, A. Kornblit, A y Di Leo, P. (2013). Prevención del consumo problemático de drogas en la escuela. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação* 17(46), julio-septiembre, 2013, pp. 695-703.

Davenport-Hines, R. (2002). *The pursuit of oblivion: A global history of narcotics*. Nueva York, NY: W.W. Norton & Company.

Ferrari, A. y Herrera, F. (1987). *Los hombres del presidente*. Buenos Aires: Legasa.

Foucault, M. (1980). Nietzsche, la genealogía, la historia. En *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.

Foucault, M. (1998). *Historia de la sexualidad*. Madrid: Siglo veintiuno editores.

Kornblit, A. L. y Verón, E. (1989). *Estudios sobre drogadicción en la Argentina: investigación y prevención*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Levin, L. (2014). El Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO), una historia de sus modificaciones terapéuticas. *Psiencia*, 6 (1). pp. 27-39.

Malamud Goti, J. (1994). *Humo y espejos*. Buenos Aires, Argentina: Del Puerto.

Maiman, LA y Becker, MH (1974). El modelo de creencias en salud. *Health Education Monographs*, 2, 336-353.

Manzano, V. (2017). Drogas y política en la Argentina de los ochenta; Sociedad Argentina de Análisis Político. *Revista S.A.A.P* 11(2), 11-2017, pp. 313-338.

Manzano, V. (2014). Política, cultura y el “problema de las drogas” en la Argentina, 1960-1980s. *Apuntes de investigación del CECYP XVII* (24), pp. 51-78.

Treichler, P. a. (1987). AIDS, homophobia, and biomedical discourse: an epidemic of signification. *AIDS: Cultural Analysis/Cultural Activism*, 43(921641848), 31–70. DOI: <https://doi.org/10.1080/09502388700490221>

### Fuentes oficiales

Argentina, Honorable Cámara de Diputados de la Nación [HCDN] (2023). [1985,1986,1987,1989] Diario de Sesiones Cámara de Senadores, pp 1404-2480. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Argentina, Honorable Cámara de Diputados de la Nación [HCDN] (2023). [1985,1988,1989] Diario de Sesiones Honorable Cámara de Diputados, pp 2604-7944. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.