

# EL DESERTOR LATINO

## CÓMO LA ARGENTINA RECHAZÓ EL MODELO NORTEAMERICANO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS\*

SEBASTIÁN A. CUTRONA\*\*

### Introducción

Entre 2000 y 2010, más de un millón de personas murieron en América Latina y el Caribe como resultado de la violencia criminal. La tasa de homicidios en la región creció 11%, registrando más de 100 mil homicidios por año (PNUD, 2013). En América Latina y el Caribe se encuentran ocho de los diez países más violentos y cuarenta de las cincuenta ciudades más peligrosas del mundo. La tasa promedio de homicidios intencionales de la región es más del doble de la segunda media regional más alta, a cargo de África subsahariana (ONUDD, 2013). Solo Brasil, Colombia, México y Venezuela representan uno de cada cuatro asesinatos violentos en todo el mundo cada año (Muggah, 2017). Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el aumento de los homicidios y el crecimiento de la delincuencia organizada han llevado a la región a una “epidemia de violencia”.

A pesar de que el gran deterioro de la seguridad en América Latina y el Caribe se ha basado en múltiples y diversos factores, la forma en que los gobiernos han enmarcado y respondido al fenómeno del narcotráfico ha sido también una parte sustancial de la historia. Efectivamente, antes de que Estados Unidos internacionalizara la llamada “guerra contra las drogas” a mediados de la década del ochenta, los niveles de violencia en la región eran prácticamente insignificantes. Sin embargo, a pesar de los miles de millones de dólares gastados en esfuerzos contra el narcotráfico, hoy las drogas son más baratas, más puras y más accesibles (Nadelmann, 2009). El consumo de estupefacientes se ha globalizado, las áreas de cultivo han proliferado y el crimen organizado se ha fragmentado (Bagley, 2012). El modelo norteamericano de lucha contra el narcotráfico en la región también ha tenido vastos impactos negativos sobre la democracia, los derechos humanos, las relaciones cívico-militares, la economía e incluso el medio ambiente.

\* Una versión alternativa de este artículo, más extensa y en inglés, fue publicada por Routledge en 2017 con el título “Challenging the U.S.-Led War on Drugs: Argentina in Comparative Perspective”.

\*\* Profesor de la Universidad Nacional de La Rioja; <scutrona@unlar.edu.ar>.

Aunque los gobiernos de América Latina y el Caribe han manifestado cada vez más resistencia a las políticas de seguridad impulsadas por Estados Unidos (Love-man, 2006), la mayoría de los países de la región han sucumbido a la presión de Washington para adoptar el modelo de la guerra contra las drogas. Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, México y el Caribe, en mayor o menor medida, han seguido las directrices norteamericanas en la materia. La Argentina, por el contrario, no ha cumplido íntegramente con la agenda de Estados Unidos en la región. ¿Por qué algunos países sucumbieron a la presión norteamericana y otros no? ¿Qué factores específicos explican las diferentes trayectorias seguidas por estos países?

Este artículo explora los casos que han resistido la presión de Estados Unidos para adoptar el modelo de la guerra contra las drogas en América Latina y el Caribe. Debido a la importancia del estudio de los casos que se desvían del patrón modal, el artículo se centra específicamente en el caso argentino. La investigación existente, por el contrario, ha girado en torno a Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, México y la región del Caribe; es decir, países donde Estados Unidos promovió la guerra contra las drogas, presentándola como una amenaza existencial a la seguridad nacional y justificando de esta manera la militarización de la política antinarcoóticos al interior de sus respectivos territorios.

La primera sección de este artículo expone las diferentes aproximaciones teóricas, tanto en el ámbito de la política comparada como de las relaciones internacionales, que ayudan a entender el proceso de elaboración de políticas públicas en materia de drogas. En la segunda sección se exploran brevemente los orígenes históricos de la guerra contra las drogas en América Latina y el Caribe, haciendo especial hincapié en el rol de Estados Unidos en la región. En la última sección se abordan las diferentes trayectorias seguidas por cada administración presidencial, desde la recuperación de la democracia hasta el último gobierno del Frente para la Victoria (FPV). El caso colombiano, quizá la manifestación más representativa de la guerra contra las drogas, es utilizado para contrastar las características argentinas a lo largo del tiempo.

## Determinantes de la política contra las drogas

Decisiones tales como el rechazo –o no– de la guerra contra las drogas son a menudo condicionadas por fuerzas y actores que operan dentro y más allá de las fronteras nacionales de cada Estado-nación. ¿Es el contexto internacional un factor relevante a la hora de entender la difusión del modelo de la guerra contra las drogas en América Latina y el Caribe? O, por el contrario, ¿es la dinámica doméstica el elemento principal que determina la orientación política de los gobiernos de la región? Tanto la política comparada como las relaciones internacionales pueden ayudar a entender el proceso de formulación e implementación de políticas públicas en materia de drogas.

### *El contexto internacional*

En el campo de las relaciones internacionales, las consideraciones de poder han estado a la vanguardia de los análisis realistas sobre la formación de alianzas. Ya sea que los estados equilibren su poder en contra de capacidades militares (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001) o amenazas (Walt, 1987), la mayoría de los realistas sostienen que los países actúan racionalmente para maximizar su seguridad o poder dentro de un sistema anárquico (Levy, 2004). El equilibrio de poder pue-

de lograrse a través de medios militares (“equilibrio duro”) o de otros mecanismos destinados a retrasar, frustrar y socavar las decisiones unilaterales de un poder mayor (“equilibrio suave”) (Pape, 2005). De acuerdo con el realismo neoclásico, otros factores como las percepciones de los líderes, los cálculos del poder y el prestigio influyen también en la formulación de la política nacional, lo que limita la importancia de fuerzas sistémicas (Rose, 1998).

En función de las teorías realistas de las relaciones internacionales, es plausible argumentar que una mayor capacidad militar por parte de la Argentina, al menos con respecto a otros países de América Latina y el Caribe, ha limitado la influencia de Estados Unidos en la conducción de su política antidrogas. Es probable, en otras palabras, que las capacidades materiales de la Argentina se hayan traducido en algún tipo de equilibrio de poder en contra de Estados Unidos, mientras que los estados menos poderosos se han visto limitados a seguir la agenda de seguridad de Washington en la región.

La literatura sobre la interdependencia compleja, por su parte, ofrece una explicación alternativa para entender los comportamientos de los estados con respecto al hegemon. De acuerdo con esta perspectiva, los países entrelazados por el comercio y la inversión son menos propensos a comprometerse en políticas de equilibrio de poder que aquellos menos vinculados económicamente (Paul, 2004). Como expresa Cooper, “las relaciones económicas internacionales amplían y limitan la libertad de los países [...] incorporando a cada país a una matriz de restricciones” (Cooper, 1968: 4).<sup>1</sup> Según Keohane y Nye, esta variante de la teoría liberal explica por qué los países menos dependientes suelen ser capaces de negociar sobre una gran variedad de temas, utilizando así sus niveles menores de asimetría como fuente de poder contra el hegemon (Keohane y Nye, 1977).

Sobre la base de la teoría liberal, entonces, hay razones para creer que una mayor diversificación de la economía argentina lejos de la influencia de Estados Unidos –que resulta en relaciones de poder menos asimétricas– ha requerido un menor ajuste en la conducta y el manejo de la política interna. Aquí la lógica sugiere que la economía relativamente diversificada de la Argentina, al menos en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, ha tenido como resultado un contexto económico más flexible para desarrollar su política antidrogas al interior de sus propias fronteras.

### *El contexto doméstico*

En el ámbito de la política doméstica, los estudios sobre democratización subrayan la relevancia continua del proceso de transición en la consolidación democrática (Viola y Mainwaring, 1985; O’Donnell, 1992; Zagorski, 1992; Acuña y Smulovitz, 1996). A diferencia de aquellos países que experimentan una “transición desde arriba”, donde el nuevo gobierno elegido democráticamente tiene que permitir un nivel significativo de continuidad con la mayoría de las prácticas autoritarias del pasado, una “transición por colapso del régimen” limita el papel de las fuerzas armadas en política (Viola y Mainwaring, 1985). Como sostiene Stepan (1988), los militares pueden transitar de una posición de altas a bajas prerrogativas sin grandes episodios de contestación, en circunstancias donde las fuerzas armadas han pasado por una situación de debilidad.

<sup>1</sup> Traducción propia. El mismo procedimiento se aplicará en todo el texto a cualquier cita cuyo original no esté en español.

Seguendo la literatura sobre democratización, es posible argumentar que el resultado de la transición condiciona el papel de las prerrogativas extramilitares de las fuerzas armadas, como es el ejercicio de operaciones antidrogas. Es probable que esta proposición explique por qué la transición después del colapso presente en la Argentina, en oposición a los países latinoamericanos que experimentaron una transición pactada, haya sido decisiva a la hora de limitar las capacidades operacionales y las prerrogativas de los militares en materia de drogas. En este sentido, también es plausible argumentar que una nueva reducción de las prerrogativas militares, junto con una visible disminución de la contestación militar, ha limitado las oportunidades del gobierno para impulsar la “seguritización” de la política contra las drogas.<sup>2</sup>

La literatura sobre democratización también contribuye a entender los arreglos posteriores a la transición (Przeworski, 1988; O'Donnell, 1994; Hunter, 1997). Desde esta perspectiva, la retención de un gobierno democrático después de la transición no asegura la consolidación del régimen (O'Donnell y Schmitter, 1986; Huntington, 1991; Valenzuela, 1992). La ausencia de rendición de cuentas horizontal, en particular, ha sido considerada dentro de las democracias latinoamericanas, especialmente después de la llamada “tercera ola” de democratización. O'Donnell, por ejemplo, sostiene que mientras que la toma de decisiones en democracias representativas tiende a ser lenta e incremental, las “democracias delegativas” tienen en cambio la aparente ventaja de permitir una rápida formulación de políticas, pero a expensas de una mayor probabilidad de errores (O'Donnell, 1994). En este sentido, mientras que los regímenes presidenciales “puros” aumentan la presencia de bloqueos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (Linz, 1990 y 1994; Mainwaring, 1993; Stepan y Skach, 1993; Arato, 2000; Samuels, 2007), la versión latinoamericana del hiper-presidencialismo, comúnmente referida como democracia delegativa, tiene los efectos opuestos.

Según la literatura sobre la “calidad de la democracia”, en particular las teorías que giran en torno al sistema de pesos y contrapesos, es posible argumentar que los cambios de política son más lentos y menos dramáticos en presencia de mayores niveles de rendición de cuentas horizontal. El fundamento de esta proposición indica que la política antidrogas en la Argentina es llevada a cabo por poderes relativamente autónomos, lo que sugiere que el sistema de pesos y contrapesos afecta tanto el proceso como los resultados. Por el contrario, cambios estructurales como la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas en otros países de América Latina y el Caribe han sido caracterizados por el unilateralismo.

Más recientemente, la literatura sobre la calidad de la democracia también ha desarrollado un abundante trabajo sobre modos alternativos de rendición de cuentas (Waisbord, 1996; O'Donnell, 1998; Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Las teorías basadas en la sociedad civil, en particular, han contribuido a comprender los déficits democráticos de América Latina al complementar los repertorios clásicos de control sobre el gobierno. Smulovitz y Peruzzotti explican que la “rendición de cuentas social” es un mecanismo de control no electoral, aunque vertical, que tiene como objetivo exponer la mala conducta gubernamental (Smulovitz y Peruzzotti, 2000, 2003 y 2006). Diferentes actores, como los movimientos de derechos humanos, las organizaciones no

<sup>2</sup> La “seguritización” es un proceso por el cual un problema público se presenta como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de la política (Buzan, Waeaver y Wilde, 1998).

gubernamentales y las comunidades epistémicas, median la relación entre el Estado y la sociedad civil, y contribuyen de esta manera a alterar el escenario político "desde abajo" (Brysk, 1994).

Se desprende del argumento de las teorías basadas en la sociedad civil, en particular la literatura centrada en la rendición social de cuentas, que la presencia generalizada y el activismo de las asociaciones y los movimientos de la ciudadanía limitan las prerrogativas gubernamentales para la formulación de políticas públicas. La lógica de esta proposición sugiere que los niveles significativamente más altos de movilización dependen en gran medida del modo de transición y de la naturaleza del régimen autoritario precedente, considerado altamente represivo y económicamente destructivo. La ruptura radical de la Argentina con el pasado, en otras palabras, le dio a la sociedad civil una mayor capacidad de organización y movilización, especialmente cuando se trata de temas relacionados con la violación de los derechos humanos.

## La guerra contra las drogas en América Latina y el Caribe

El modelo norteamericano de la guerra contra las drogas de la región se ha materializado en un conjunto de políticas públicas que promueven la expansión del rol militar en la lucha contra el narcotráfico, aplicado independientemente de la naturaleza del problema de las drogas en el país de destino. Apoyado en una legislación antidrogas severa, este modelo proporciona ayudas económicas con propósitos de seguridad; la capacitación de las fuerzas armadas y la policía en operaciones y estrategias militares; asesoramiento, inteligencia y apoyo logístico; y la transferencia de armas, equipos y servicios para luchar contra el narcotráfico. Lo más importante: este modelo enmarca el problema de las drogas como una preocupación de seguridad nacional, y a menudo ignora sus dimensiones económicas, sociales y culturales.

Tal modelo no ha sido una simple metáfora sino una praxis habitual a lo largo y ancho de la región (Tokatlian, 2017). Acuñada durante el gobierno de Richard Nixon (1969-1974), la política norteamericana de la guerra contra las drogas en América Latina se remonta a la década de 1980, cuando Estados Unidos fue testigo de la explosión del consumo de *crack* y sus delitos conexos (Carpenter, 2003; Isacson, 2005; Youngers y Rosin, 2005). Mediante la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional N° 221, en abril de 1986 Ronald Reagan declaró el tráfico de drogas como una amenaza para la seguridad nacional y autorizó a los servicios de inteligencia a involucrarse directamente en esfuerzos antinarcóticos (Carpenter, 2003). Meses más tarde, la militarización de la política contra las drogas impulsada por Estados Unidos se profundizó fuertemente cuando el presidente puso en marcha la operación *blast furnace*, un esfuerzo militar conjunto contra las instalaciones de procesamiento de cocaína en Bolivia.<sup>3</sup>

La estrategia norteamericana tomó aun más fuerza en 1989, cuando la administración de George H. W. Bush (1989-1993) impulsó la Iniciativa Andina, el primer gran incremento en la asistencia militar extranjera contra las drogas (Isacson, 2005). En los años noventa, los programas estadounidenses antinarcóticos se transformaron en el

<sup>3</sup> La operación *Intercept* (México) de 1969, la operación *Buccaneer* (Jamaica) de 1974 y la operación Fulminante (Colombia) de 1978 constituyen los antecedentes inmediatos en la materia.

centro de la política estadounidense y representaron más del 92% de la ayuda militar y policial en el hemisferio occidental (Andreas y Nadelmann, 2006). Con la desaparición del enemigo soviético, el narcotráfico se convirtió en la máxima prioridad de política exterior norteamericana. En 1995, Bill Clinton reafirmó la nueva estrategia al declarar la delincuencia organizada internacional como una amenaza para la seguridad nacional. Al ocupar el vacío soviético, la Directiva Presidencial N° 42 estableció los principales fundamentos del nuevo imperativo moral de Estados Unidos de cara al futuro. El Plan Dignidad de 1997, por ejemplo, se transformó en una de las principales estrategias para luchar contra el lavado de dinero y el consumo de drogas en Bolivia.

Con la aprobación del Plan Colombia en julio del 2000, el rol de Estados Unidos en la región alcanzó niveles sin precedentes. Con el foco puesto en las fuerzas armadas, la iniciativa representó una inversión cercana a los 1.300 millones de dólares para combatir el narcotráfico. Si bien el componente militar originalmente representaba solo el 7% del presupuesto original, terminó como la mayor partida dentro de los fondos disponibles. Es decir, entre el 70% y el 80% de los recursos fueron directamente a la asistencia militar (Pizarro y Gaitán, 2006). El plan también incluyó al menos 95 helicópteros UH-60 y UH-1N, la fumigación con herbicidas en 3,5 millones de acres, entrenamiento de más de 75 mil soldados y policías, la donación de numerosos aviones de carga y patrulleros, y asesoramiento, inteligencia y apoyo logístico (Isacson, 2015).

Aunque las preocupaciones por el narcotráfico disminuyeron después del 11 de septiembre de 2001, nunca desaparecieron. Luego de los ataques terroristas, Estados Unidos reorganizó la política contra las drogas como parte de la "guerra contra el terrorismo" (Andreas y Nadelmann, 2006). Como plantean Pizarro y Gaitán (2006), Washington no se limitó en estos años a luchar contra el narcotráfico, sino contra guerrilleros financiados por el dinero de las drogas. El Plan Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe fueron algunas de las manifestaciones del modelo militarizado de lucha contra las drogas impulsado por Estados Unidos en la región durante aquellos años.

## El caso argentino

La Argentina experimentó un proceso de creciente militarización durante la segunda mitad del siglo xx. Entre 1955 y 1983, el país sufrió varios cambios de régimen, alternando gobiernos civiles con juntas militares. Durante este período, la población también fue testigo de la expansión de la agenda de seguridad. Además de la proliferación de grupos subversivos domésticos, el problema de las drogas también comenzó a ser percibido como el nuevo enemigo interior. El discurso predominante, por supuesto, estuvo respaldado por la creación de organismos de gobierno y leyes en la materia.<sup>4</sup> La nueva infraestructura institucional coincide con una rápida expansión de la cooperación entre la Argentina y Estados Unidos en el campo de las drogas, revirtiendo una tendencia de relativa autonomía respecto a los intereses de Washington.

<sup>4</sup> En 1971 se creó la División de Narcóticos, en 1972 el Consejo Nacional de Toxicomanía y Narcóticos y en 1974 se aprobó la Ley N° 20.771, que penalizaba por primera vez el uso de estupefacientes en la Argentina (Manzano, 2015).

### *La presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)*

Bajo estas condiciones, se podría haber esperado una mayor profundización de la guerra contra las drogas en la Argentina, sobre todo luego de la explosión del consumo de *crack* en Estados Unidos durante los años ochenta. Sin embargo, la política argentina contra las drogas no siguió la tendencia regional. Mientras países como Colombia, Bolivia, Perú y la región del Caribe se embarcaron en un proceso de creciente militarización para combatir el narcotráfico, la Argentina se desvió del patrón regional y resistió la presión norteamericana para adoptar la guerra contra las drogas. Además, el perfil punitivo iniciado durante los años setenta comenzó a revertirse gradualmente con la recuperación de la democracia en 1983.

La guerra de Malvinas, junto con la creciente presencia de problemas económicos, provocó grandes protestas contra el gobierno militar, lo que aceleró su caída. En estas circunstancias, el presidente Bignone (1982-1983) no logró contener la proliferación de divisiones internas dentro de las filas militares y llamó a elecciones en octubre de 1983. El candidato de la Unión Cívica Radical (UCR), Raúl Alfonsín, quien hizo campaña bajo una plataforma basada en la protección de las libertades y los derechos humanos, aprovechó el descontento social contra los militares y derrotó inesperadamente a su contrincante peronista, Ítalo Luder. Al final del año, la democracia fue restaurada y el recién electo presidente comenzó a desarrollar un proceso de consolidación democrática que tuvo varias consecuencias en la política contra las drogas.

El resultado de la transición, por supuesto, fue influenciado directamente por la naturaleza del régimen autoritario precedente, considerado económicamente destructivo y altamente represivo (O'Donnell, 1992). A diferencia de otros países latinoamericanos, la junta militar que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983 entró en el proceso de transición desde una posición de debilidad. La creciente erosión de su legitimidad, junto con el hecho de que eligieron al candidato equivocado al intentar llegar a un acuerdo durante la democratización del país, obstaculizó el desarrollo de un compromiso político con el emergente régimen constitucional. A pesar de que los militares intentaron despojarse de toda responsabilidad en términos de las violaciones de derechos humanos, su salida no fue salvaguardada como sucedió en países como Brasil, Chile y Ecuador. No es de extrañar, entonces, que este proceso haya sido conceptualizado por Viola y Mainwaring como una transición después de colapso, en oposición a las transiciones desde arriba (Viola y Mainwaring, 1985).

Fue así que Alfonsín honró las promesas hechas durante su campaña política y se concentró rápidamente en las fuerzas armadas, con el objetivo de reducir su tamaño, el poder y los privilegios de la institución castrense (Pion-Berlín, 1991). Además de los juicios a las juntas, la creación del Ministerio de Defensa y la reducción del gasto militar y del personal, la transformación más radical de las relaciones cívico-militares –en particular porque afectó en gran medida la política contra las drogas del país– se produjo en 1988 cuando el Congreso nacional aprobó la Ley N° 23.553. La Ley de Defensa Nacional dividió formalmente las esferas de seguridad interna y defensa, y restringió el papel de los militares a las agresiones externas.

El escenario en los países que adoptaron la guerra contra las drogas fue completamente diferente. Colombia, por ejemplo, ha mantenido su régimen democrático desde el único golpe militar en 1953. Después de experimentar una transición pactada a fines de la década de 1950, las fuerzas armadas conservaron un grado considerable de autonomía. Según Ramírez Lemus, Stanton y Walsh (2005), la autonomía de los militares radica en la percepción de neutralidad obtenida durante “La Violencia”,

ya que las fuerzas armadas se negaron a participar en el conflicto entre liberales y conservadores.<sup>5</sup> A cambio de controlar al gobierno, los militares mantuvieron la autoridad para diseñar e implementar la política de seguridad sin supervisión civil.<sup>6</sup> De hecho, la profundización de la guerra contra las drogas durante la gestión de Belisario Betancur (1982-1986) allanó el camino para la participación de los militares en la seguridad interna.

Las discusiones sobre el problema de las drogas no estuvieron divorciadas del clima social imperante en la Argentina. Manzano observa que a mediados de los años ochenta, “gran parte de los argentinos pensaba que era posible y deseable repensar el problema de las drogas, gracias en parte a su asociación con proyectos autoritarios” (Manzano, 2015: 61). El enfoque represivo de la guerra contra las drogas, en otras palabras, no solo se vio obstaculizado por la emergente arquitectura institucional ilustrada en mecanismos legales como la Ley de Defensa Nacional, sino también porque este modelo representaba una alternativa muy peligrosa frente a los ojos de una población todavía aterrorizada por los resultados de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Las organizaciones de derechos humanos, en particular, estuvieron a la vanguardia de la política argentina desde la recuperación de la democracia (Friedman y Hochstetler, 2002). Como señala Brysk (1994), esta tendencia ayudó a transformar el panorama político “desde abajo”. Aunque el papel de las instituciones impulsadas por el gobierno –como la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)– fue crítico al respecto, los movimientos sociales también jugaron un rol importante para contener diferentes intentos por restaurar cualquier política percibida como represiva. Algunas de las organizaciones más relevantes fueron Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo y el Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos. Otras organizaciones como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos trabajaron específicamente en el campo de las drogas y contribuyeron a rechazar el modelo norteamericano.<sup>7</sup>

El régimen emergente de los derechos humanos en la Argentina fue alentado y apoyado por la labor de diferentes comunidades epistémicas. Estas redes de expertos basadas en el conocimiento desempeñaron un papel fundamental para ayudar tanto al gobierno nacional como a los movimientos de derechos humanos a enmarcar el debate sobre las drogas. La movilización del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) ilustra la fortaleza con la que la población ha ejercido control sobre los militares y la policía (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Según Verbitsky (2015), durante el gobierno de Alfonsín, el CELS estaba decidido a promover una política alternativa contra las drogas. Del mismo modo, otra organización con experiencia en la materia, el Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT), comenzó a promover el estudio de las drogas desde una perspec-

<sup>5</sup> Se conoce como “La Violencia” a la sangrienta guerra civil que conmocionó a Colombia entre 1948 y 1958. Durante este período, los dos principales partidos políticos (Partido Liberal y Partido Conservador) se enfrentaron en el sector rural por derechos de la tierra.

<sup>6</sup> El Estatuto de Seguridad de 1978, en particular, legalizó el derecho de las fuerzas armadas a luchar contra el “enemigo interno” y abrió de esta manera las puertas para la llegada de la Doctrina de Seguridad Nacional.

<sup>7</sup> La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, por ejemplo, publicó en 1989 un informe en defensa de los derechos humanos y su relación con el narcotráfico en el país.

tiva de salud y derechos humanos (Touzé, 2015). Mediante campañas de reducción de daños, por ejemplo, el FAT ofreció un enfoque innovador frente al VIH/Sida.

Las voces en contra de la guerra contra las drogas adquirieron visibilidad en los medios argentinos. La profundización de la política democrática a partir de 1983 revirtió la relación complaciente de la prensa con los intereses estatales que prevalecieron durante la junta militar (Blaustein y Zubieta, 1998). A diferencia de otros países, los principales diarios de la Argentina, como *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, no estaban estrechamente identificados con los partidos políticos tradicionales.<sup>8</sup> No resulta sorprendente, entonces, que la nueva agenda temática de la prensa en la Argentina girara en torno a temas como la corrupción y las violaciones de derechos humanos. Historias sobre lavado de dinero, drogas y funcionarios gubernamentales directamente involucrados en el tráfico de influencias y el pago de sobornos formaron parte de alguno de los temas más candentes de la agenda argentina de la época (Waisbord, 2000). En abril de 1989, por ejemplo, la legisladora radical Lucía Alberti advirtió que el “avance penalizador en la legislación no resuelve los problemas [de la droga]” (Alberti, 1989). Los escritos de Adolfo Pérez Esquivel, Atilio Borón y Horacio Verbitsky, entre otros, también reflejan el compromiso de la comunidad epistémica con la emergente agenda de derechos humanos.

El periodismo de investigación argentino parece contradecir el caso colombiano. Mientras que el mercado de los medios de comunicación en el primer país abrazó la tradición liberal occidental con la recuperación de la democracia, los medios se identificaron fuertemente con los intereses del partido en el segundo. Según Waisbord, los medios partidistas tenían más probabilidades de sobrevivir en países como Colombia porque los partidos políticos han sido capaces de mantener una presencia sostenida (Waisbord, 2000). El modelo de la prensa partidista, de hecho, fue vigorizado por las administraciones de los partidos Liberal y Conservador desde el último golpe militar a finales de los años cincuenta. Esta situación se vio agravada por el recrudecimiento de la violencia y la persecución a periodistas durante los años ochenta. Amenazas de muerte, ataques con bombas, secuestros e incluso el asesinato de periodistas como Guillermo Cano y Sylvia Duzán fueron algunas de las tácticas violentas utilizadas contra la prensa del país andino.

Aunque en el caso argentino la agenda de derechos humanos acercó al país a Estados Unidos, el recién electo gobierno democrático logró escapar de los designios principales de Washington, particularmente durante la reactivación de la Guerra Fría (Paradiso, 2007). Russell y Tokatlian (2002) describen la política exterior de la Argentina por aquellos años como “competitiva”. En lugar de involucrarse en medidas tradicionales de equilibrio de poder destinadas a enfrentarse directamente con Estados Unidos, el comportamiento internacional del país sudamericano durante la Guerra Fría se pareció más a lo que algunos realistas describen como “equilibrio suave” (*soft balancing*).<sup>9</sup> Es decir, un equilibrio tácito a través de herramientas no militares que intenta retrasar, frustrar y socavar las decisiones unilaterales de una potencia como

<sup>8</sup> Según Kitzberger (2009), el mercado argentino de medios de la época era relativamente fuerte y desarrollado, y su credibilidad era alta en comparación con el resto de la región.

<sup>9</sup> Durante estos años, el gobierno nacional también se negó a ratificar tanto el Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) como el Tratado de No Proliferación Nuclear; emprendió un proyecto conjunto con Saddam Hussein para el desarrollo de un misil balístico conocido como “Cóndor II” y continuó desarrollando su capacidad para enriquecer uranio.

Estados Unidos (Pape, 2005). En el marco de las Naciones Unidas, por ejemplo, solo cinco países votaron con más frecuencia en contra de Estados Unidos que de la Argentina (Cisneros, 1998). Sin embargo, las capacidades materiales del país no fueron un buen predictor de su comportamiento exterior. Como demuestra el Índice Compuesto de Capacidad Nacional (CINC),<sup>10</sup> la Argentina perdió poder frente a Estados Unidos después de 1983, pero esta situación no forzó al país a seguir la agenda de Washington, como sugieren los postulados realistas (Neto y Malamud, 2015).

Fue así como la atmósfera nacional comenzó a cambiar en la Argentina. La imagen social de los consumidores de drogas mutó de delincuentes a pacientes, y se realizó entonces la distinción entre narcotraficantes y enfermos. Además, el gobierno ayudó a legitimar nuevos discursos preventivos, expandió y diversificó la provisión de servicios de salud, y revivió el debate legislativo, colocando el tema de las drogas en la agenda pública (Kornblit, Caramotti y Di Leo, 2010). Estos cambios llevaron a una inversión gradual de la tendencia represiva de los años setenta hacia una actitud mucho más tolerante para con las drogas. Por ejemplo, a través del caso Bazterrica, la Corte Suprema de Justicia de Alfonsín declaró la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Drogas. Según manifestó uno de los jueces involucrados en el caso, Enrique Petracchi:

Nuestro país está resurgiendo de 50 años de vaivenes políticos, durante la mayoría de los cuales primó el autoritarismo [...] Esa sucesión de períodos autoritarios se caracterizó por la proliferación de prohibiciones como único recurso para el control de las relaciones sociales: Así, por razones de la misma índole, podían castigarse no solo la tenencia de una cantidad de droga correspondiente al consumo personal, sino también la circulación de ciertos libros y publicaciones [...] El daño que puede causar en la sociedad argentina actual todo menoscabo al sistema de libertades individuales no es seguramente un riesgo menor que el planteado por el peligro social de la drogadicción (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1986: 1391-1392).

También surgieron debates sobre legalización, y proliferaron posiciones alternativas que exigían una reforma de la normativa vigente. A menudo, basados en los argumentos planteados por emprendedores morales como el juez Petracchi, figuras políticas como Adolfo Gass se unieron a la búsqueda de un enfoque más flexible contra las drogas. En 1986, el senador radical presentó el primer proyecto de despenalización del coqueo y posesión de drogas para uso personal desde la recuperación de la democracia. Esta iniciativa fue acompañada por un proyecto similar promovido por Fernández de Quarracino, Alberti, Golpe y Felgueras. Como uno de sus autores admitió, "con leyes duras o con leyes blandas, el problema de la droga ha ido en aumento. Las soluciones hay que buscarlas en un análisis multidisciplinario" (*Página/12*, 1988a).

Lógicamente, la posición de la Argentina en la política económica de las drogas de aquel momento no obstaculizó el desarrollo de un modelo flexible. Como señaló Liliana Chamo, la directora del Centro Nacional de Reeducación Social (CENARESO), la Argentina seguía siendo un "país de tránsito" (*Página/12*, 1988b). Otras cuestiones sociales, como el aumento de las tasas de mortalidad y enfermedades infantiles, sí

<sup>10</sup> El CINC es una medida estadística de poder nacional que utiliza un promedio de porcentajes de totales mundiales en seis componentes diferentes, que representan la fuerza demográfica, económica y militar. Véase Singer, Bremer y Stuckey (1972).

ocupaban un lugar destacado dentro de la agenda del gobierno radical (Malamud-Goti, 1994). Esta situación contradice visiblemente los casos de Colombia, Bolivia, Perú y la región del Caribe. A mediados de los años ochenta, por ejemplo, Perú suministraba aproximadamente el 65% de la hoja de coca a nivel mundial, mientras que Bolivia y Colombia lo hacían en un 25% y 10%, respectivamente (Bagley, 2012). Además, organizaciones criminales como los cárteles de Medellín y Cali, junto con guerrillas de izquierda como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ya estaban operando en Colombia, mientras que el Sendero Luminoso controlaba vastas porciones de Perú.

### *Las presidencias de Carlos Menem (1989-1999)*

A lo largo de los años noventa, la Argentina sufrió transformaciones estructurales. Apoyado en una ideología conservadora, el gobierno de Menem abordó la crisis económica del país siguiendo una serie de reformas orientadas al mercado: programas de privatización, liberalización comercial y reestructuraciones monetarias y fiscales. El Plan de Convertibilidad de 1991 marcó el comienzo de una nueva era en la política económica. Las reformas de Menem fueron oportunamente acompañadas y alentadas por medidas encaminadas a concentrar el poder en manos del Ejecutivo. El presidente fue investido con superpoderes, el número de jueces en la Corte Suprema que simpatizaba con el gobierno fue ampliado y la Constitución nacional reformada. Además, Menem contó con una mayoría parlamentaria mucho más significativa que la de Alfonsín, que controló ambas cámaras del Congreso nacional.

La política exterior argentina no sería la excepción. A diferencia del clásico equilibrio de poder suave que caracterizó las relaciones con Estados Unidos desde finales del siglo XIX, la Argentina desarrolló estrechos vínculos con Washington luego de la Guerra Fría. Este nuevo acercamiento fue definido por el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, como "relaciones carnales". Según Di Tella, "lo que se ha hecho desde 1989 hasta ahora fue devolver el país a su posicionamiento normal, a las alianzas que corresponden tanto por su historia como por vocación e interés..." (1998: 15). Este giro de la política exterior fue evidente en el ámbito económico. El comercio entre la Argentina y Estados Unidos, por ejemplo, creció a una tasa media anual del 12,4%, casi duplicando la tasa de expansión del comercio mundial durante los noventa. El total de transacciones bilaterales también aumentó en un promedio de 3.301 millones de dólares en 1991-1992 a 7.774 millones en 1999-2000 (Bouzas *et al.*, 2002). De la misma manera, Estados Unidos consolidó su posición de primer inversor extranjero directo en muchos sectores de la economía argentina (Colombo Sierra, 2004).

En materia de lucha contra las drogas, el gobierno nacional firmó en Washington el primer memorándum con agencias especializadas. El acuerdo garantizó una contribución de 120 mil dólares por parte de Estados Unidos para la compra de equipos de análisis de laboratorio destinados a mejorar la capacidad de interdicción de la Policía Federal. Acuerdos similares fueron firmados sucesivamente el 31 de agosto de 1989, el 28 de septiembre de 1990, el 30 de septiembre de 1991, el 1 de septiembre de 1992, el 24 de junio de 1993, el 23 de agosto de 1994, el 29 de septiembre de 1995 y el 28 de septiembre de 1999 (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, 2000).

A pesar de la expansión de la cooperación con Estados Unidos, el apoyo de Washington nunca alcanzó los niveles experimentados en otros países de la región como Colombia. En 1996, momento en que Estados Unidos aumentó significativamente su asistencia a América Latina en materia de lucha contra el narcotráfico, la Argentina

solo recibió 274 mil dólares de Estados Unidos, mientras que Colombia 64.321.000 dólares. Luego de El Salvador, Colombia se convirtió en el mayor receptor de ayuda militar y policial de la región. Además, la Argentina ni siquiera figuró entre los primeros 15 receptores de ayuda militar en América Latina e incluso países como Paraguay recibieron un total de 2.131.000 dólares, mientras que la ayuda militar y policial de la Argentina solo representó 763 mil dólares para el período 1996-1999 (Security Assistance Monitor, 2015).

El gobierno nacional también empezó a mostrar signos de cambio en la política doméstica. Con la sombra de la dictadura lejos, libre de obligaciones electorales y fortalecido por la concentración de poder en el Ejecutivo nacional, el presidente encontró suficiente espacio para adoptar un enfoque más duro contra las drogas. Bajo estas circunstancias, el gobierno radicalizó su discurso y enmarcó el problema del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. Los titulares de los periódicos retrataron continuamente las opiniones de diferentes funcionarios del gobierno y exigieron la adopción de políticas represivas para hacer frente al problema de la droga. El uso de estupefacientes estaba poniendo en peligro “el estilo de vida argentino”, afirmaron algunos funcionarios de Menem (Malamud-Goti, 1994: 16). Además, el propio presidente contribuyó a la creciente histeria popular al solicitar la pena de muerte para los narcotraficantes.<sup>11</sup>

Menem también presionó por una legislación más severa. En 1989, el Congreso nacional aprobó la Ley N° 23.737, en sustitución de la Ley de Estupefacientes de 1974. Aunque el nuevo instrumento legal conservó la mayor parte de la redacción sobre delitos de narcotráfico, aumentó la duración de la condena a entre cuatro y 15 años y penalizó la posesión de drogas para uso personal con prisión.<sup>12</sup> La Ley N° 23.737 también creó la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar). La nueva arquitectura institucional desarrollada por la administración de Menem fusionó los campos de salud y seguridad al abordar simultáneamente los problemas de consumo y tráfico de drogas. La organización ganó impulso con su primer secretario, Alberto Lestelle, quien permaneció en el cargo de 1989 a 1995. Durante este período, la Sedronar se volvió cada vez más activa y recibió un presupuesto anual de aproximadamente 70 millones de dólares (Burzaco y Berensztein, 2014). A pesar de su doble perfil, la Sedronar se centró en el ámbito de la seguridad, y la huella personal de su primer secretario permeó la organización (Federico, 2012).

El presidente también consideró que la Argentina debía repensar la dinámica de sus relaciones cívico-militares (*Clarín*, 1990a). El 2 de noviembre de 1989, Menem declaró que “el Ejército debe prepararse y capacitarse para cumplir su rol dentro de las instituciones de la nación [...] el Ejército Argentino, en el marco del poder político constituido, debe contribuir a la tranquilidad y estabilidad de las instituciones republicanas” (Sain, 2002: 226). La posición del presidente fue respaldada por altos funcionarios gubernamentales, incluidos el vicepresidente, Eduardo Duhalde, y los ministros de Defensa Ítalo Luder y su sucesor, Humberto Romero. Más importante aún,

11 El 10 de octubre de 1990, el presidente de la Nación intentó reformar el Código Penal del país para imponer la pena de muerte por tráfico de drogas y “crímenes aberrantes”.

12 El nuevo paradigma fue reforzado por el caso Montalvo de 1990, donde la Corte Suprema invirtió el precedente de Bazterrica y reafirmó los criterios de la dictadura.

el gobierno nacional también encontró apoyo dentro de las propias filas de las fuerzas armadas argentinas. Por ejemplo, el jefe del Ejército, Isidro Cáceres, afirmó que “es necesario que los ejércitos [...] se enfrenten a las amenazas que intentan subvertir los sistemas de gobierno y la vida de nuestro pueblo” (Sain, 2002: 226).

Diferentes agencias norteamericanas especializadas en la lucha contra el narcotráfico apoyaron la iniciativa de Menem. En mayo de 1990, por ejemplo, el general Maxwell Thurman, jefe del Comando Sur, visitó la Argentina con el objetivo de fortalecer los programas bilaterales. Durante su encuentro con el ministro de Defensa, Humberto Romero, Thurman insistió en la necesidad de crear una fuerza multinacional compuesta por militares argentinos para enfrentar al narcotráfico. Unos años más tarde, otros dos funcionarios norteamericanos de alto rango, el Secretario Adjunto de Asuntos Interamericanos, Michael Skol, y el jefe del Comando Sur, William Clark, defendieron la idea de involucrar a los militares en la lucha contra las drogas. En su discurso ante las autoridades argentinas, Michael Skol admitió que su país esperaba que las fuerzas armadas brindaran “inteligencia y apoyo logístico” en la lucha contra el narcotráfico (Sain, 2002: 270).

Es en este contexto que el presidente Menem aprobó el Decreto N° 392/90 y permitió a las fuerzas armadas enfrentarse a amenazas domésticas. Esta vez, sin embargo, los enemigos no eran solo ultraizquierdistas, como admitió Alfonsín al aprobar el Decreto N° 83/89 (Comas, 1989), sino una amplia variedad de actores que podían contribuir a situaciones de “malestar social”. La estrategia del presidente de recurrir a un decreto, como ocurrió durante la administración de Alfonsín, sugiere que la composición del Congreso nacional no era favorable para la adopción de una ley que pudiera revertir algunos de los principales logros del proyecto de democratización iniciado en 1983. La oposición de legisladores radicales, en particular, constituyó el principal obstáculo al intentar involucrar a las fuerzas armadas en la seguridad interna (Laleff Llieff, 2012).

A pesar de los intentos del gobierno nacional por seguir la guerra contra las drogas, Menem avanzó aun más en la desarticulación de la oposición militar. Con la “amenaza comunista” desvanecida, el complejo industrial militar fue privatizado y se redujeron o vendieron diferentes industrias de defensa. La participación militar en organismos que no estaban estrictamente relacionados con su papel institucional también fue eliminada (Franko, 1996). Los gastos de defensa, por su parte, disminuyeron drásticamente. Entre 1989 y 1993, el presupuesto militar se redujo del 18,2% del gasto público al 10,6% (Trinkunas, 2001). Además de importantes recortes de personal en las fuerzas armadas, los procesos de reclutamiento y promoción de los militares también cambiaron. En particular, a través del Decreto N° 1.537/94, Menem puso fin al sistema de reclutamiento para aprobar poco después la Ley N° 24.429 del servicio militar voluntario en la Argentina.

Sin embargo, y en contraste con el Decreto N° 392/90, el Congreso nacional impulsó nuevas limitaciones a las fuerzas armadas con la sanción de la Ley de Seguridad Interna en 1992. Aunque el nuevo instrumento legal autorizó a los militares a desempeñar misiones logísticas, la responsabilidad de salvaguardar la seguridad nacional del país recayó en la Policía Federal, la Prefectura Naval, la Gendarmería Nacional y fuerzas policiales locales. Al igual que la legislación de Defensa Nacional, la Ley N° 24.059 fue aprobada con el apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas (Laleff Llieff, 2012). El rol de la UCR y el Frente por un País Solidario (FREPASO) fue clave al respecto. Mientras que los líderes del partido radical interpretaron la militarización como un intento de imponer una nueva versión de la Doctrina de Seguridad Nacional,

los miembros del FREPASO consideraron que “el papel de las fuerzas armadas no es el de reprimir desórdenes interiores para lo cual no están preparadas, sino asegurar la defensa nacional” (*Clarín*, 1997). Bajo estas circunstancias, el congresista radical Mario Losada fue más allá y exigió la adopción del “requisito republicano”, que exige que los legisladores nacionales participen en el diseño de las funciones de los militares (*Clarín*, 1997).

Si bien la mayoría de las voces contra la militarización surgieron de la oposición, los miembros del partido peronista no estuvieron ausentes del debate. Por el contrario, figuras como Miguel Ángel Toma, jefe de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, sostuvieron que “una cosa es que las fuerzas armadas hagan logística para el control del narcotráfico [...] y otra muy distinta es que participen en tareas de inteligencia” (*Ámbito Financiero*, 1991). Igualmente importante fue la posición del ministro de Defensa, Antonio Erman González, quien afirmó que “las fuerzas armadas no intervendrán en la lucha contra el narcotráfico ni tampoco realizarán trabajos de inteligencia interior porque lo tienen prohibido por ley” (*Ámbito Financiero*, 1991). De igual modo, su sucesor, Oscar Camilión, rechazó la idea de transformar la legislación, argumentando que las fuerzas armadas no tenían un papel en materia de narcotráfico (Sain, 2002). Otros obstáculos surgieron incluso dentro de los propios militares. A diferencia de su antecesor, el jefe del Estado Mayor del Ejército, Martín Bonnet, señaló que no creía que “en este momento [la lucha contra el narcotráfico] sea la función más importante” (*Clarín*, 1990b).

Si bien las relaciones ejecutivo-parlamentarias cambiaron formalmente después de la reforma constitucional de 1994 –y favorecieron la consolidación del hiper-presidencialismo–, el Congreso nacional argentino mantuvo fuertes prerrogativas legislativas.<sup>13</sup> Como sostienen Calvo y Tow, “el Congreso argentino ha sido responsable de iniciar, modificar y aprobar la mayoría de las leyes nacionales sancionadas desde 1983”, desafiando la imagen del Poder Legislativo como “escribanía” (Calvo y Tow, 2009: 452). En el ámbito de las relaciones cívico-militares, en particular, la realidad argentina distó mucho del proceso centralizado de toma de decisiones característico de la “democracia delegativa”, tal cual sugiere O’Donnell (1994). No resulta sorprendente, entonces, que Menem haya recurrido a diferentes decretos, en desmedro de la vía legislativa, para permitir la participación temporal de las fuerzas armadas en operaciones de lucha contra las drogas.

Mientras en la Argentina el Congreso nacional aprobó la mitad de las iniciativas presidenciales en los últimos 25 años, en otros países de la región como Brasil, México y Chile, el Poder Legislativo aprueba aproximadamente el 80% de la legislación propuesta por el Poder Ejecutivo (Aleman y Calvo, 2008; Calvo y Tow, 2009). En Colombia, por ejemplo, el partido del presidente conserva generalmente la mayoría de los escaños en la legislatura (Negretto, 2006). Como explica Leal, el sistema político elitista y excluyente de Colombia ha favorecido la adopción de prácticas clientelares orientadas a cooptar a la oposición, donde los partidos políticos han perdido progesi-

<sup>13</sup> Antes de la reforma constitucional de 1994, el Poder Legislativo solo estaba reservado al Congreso nacional, aunque el Ejecutivo podía presentar proyectos de ley y también vetarlos. Después de la reforma de 1994, sin embargo, el presidente fue investido con prerrogativas adicionales como el poder de dictar decretos de necesidad y urgencia en circunstancias muy excepcionales y promulgar parcialmente proyectos de ley aprobados por el Congreso nacional. Véanse Corrales (2002); Mark, Hwang y Micozzi (2009); Rose-Ackerman, Desierto y Volosin (2011).

vamente sus orientaciones ideológicas (Leal, 1984). Sin programas de diferenciación partidaria, se calcula que el 60% del Congreso nacional colombiano recibió contribuciones ilícitas de campaña en temas relacionados con la lucha contra el narcotráfico, particularmente durante los años ochenta y noventa (Bagley, 2001b).

Al igual que en los años ochenta, el papel de la comunidad epistémica argentina fue también determinante a la hora de exponer las acciones de funcionarios dispuestos a revisar la dinámica de las relaciones cívico-militares del país. Verbitsky, en particular, continuó desafiando la gestión de Menem al señalar que, con la militarización, la política contra las drogas “puede terminar en las peores manos” (Verbitsky, 1999). Otra voz disidente fue levantada por Alfonsín en una columna titulada “Los militares no deben reprimir el narcotráfico”, donde el líder radical sostuvo que combatir el narcotráfico con los militares “no solo sería ilegal sino contraproducente” (Alfonsín, 1997). Una posición similar fue sostenida por el Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, quien manifestó en la primera reunión continental de los “zares antidrogas” que la guerra contra el narcoterrorismo “atenta contra el desarrollo democrático del hemisferio” (Serracin, 1999).

Las organizaciones involucradas en la defensa de los derechos humanos se sumaron en la cruzada contra el modelo represivo de lucha contra las drogas. Intercambios, por ejemplo, se transformó en una institución líder en la promoción de una postura más flexible sobre las drogas en la Argentina. Al emerger de un equipo conformado en el marco del FAT, Intercambios desarrolló desde 1995 investigaciones y trabajo de campo en materia de VIH/Sida y consumo de drogas desde una perspectiva de salud y derechos humanos (Touzé, 2015). Además de organizaciones nuevas como Intercambios, por supuesto, instituciones tradicionales como el CELS continuaron presionando al gobierno en busca de una postura más flexible frente a las drogas y el crimen. En un documento publicado junto a *Human Rights Watch* en 1998, el CELS consideró como “preocupante” la política de Menem, particularmente después de que el presidente cuestionara la defensa de los criminales por parte de las organizaciones de derechos humanos (CELS y *Human Rights Watch*, 1998).

Las voces de la comunidad epistémica y los movimientos de derechos humanos en la Argentina se hicieron visibles en diarios como *Página/12* y *Clarín*. La prensa se involucró cada vez más en exponer los escándalos de altos funcionarios del gobierno por casos como el de lavado de dinero proveniente del negocio de las drogas. El “Narcogate”, por ejemplo, ilustra la fuerza del periodismo de vigilancia durante los años noventa (Lejtman, 1993). El caso que más tarde se conocería en la prensa como el “Yomagate” involucró a familiares de Menem, sospechados de participar en el contrabando de cocaína a Estados Unidos y Europa.

En Colombia, por el contrario, la comunidad de derechos humanos recién tomó fuerza a mediados de los años noventa. Al litigar casos específicos de violaciones de derechos humanos y socializar sus campañas a nivel internacional, la comunidad de derechos humanos en el país andino comenzó a participar activamente en política (Ramírez Lemus, Stanton y Walsh, 2005). Algunas de las organizaciones más populares fueron la Comisión Colombiana de Juristas, la Fundación País Libre, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Fundación Comité de Solidaridad con Presos Políticos, Minga, entre otras. Sin embargo, su actividad no fue homogénea, sus acciones no alcanzaron cobertura nacional y muchas veces fueron acusados de ser demasiado pasivos frente a las violaciones del derecho internacional humanitario (Romero, 2001). Como sostiene Romero, en Colombia las organizaciones de derechos humanos

se enfrentaron a dos obstáculos: las restricciones presupuestarias y los riesgos para las vidas de los activistas. A partir de 1996, por ejemplo, un promedio de más de un defensor de los derechos humanos murió cada mes en Colombia cumpliendo con su actividad (Gallón-Guiraldo, 2001).

Ciertamente, el contexto nacional en Colombia durante los años noventa difiere sustancialmente de la situación vivida en la Argentina. A diferencia del país andino, donde hubo aproximadamente ochenta homicidios por cada cien mil habitantes, en la Argentina los esfuerzos destinados a involucrar a las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico no fueron alentados por una ola de violencia sin precedentes. En Colombia, además de cárteles del narcotráfico de Medellín y Cali, el país contó con guerrillas de izquierda y grupos paramilitares. No es de extrañar, entonces, que las encuestas hayan demostrado que la opinión pública apoyaba acciones gubernamentales fuertes contra el negocio de las drogas (Thoumi, 1995).

Este escenario, sumado al hecho de que la mayor parte de la producción colombiana de drogas tenía como destino Estados Unidos, endureció la presión norteamericana para militarizar la guerra contra las drogas en el país andino. Ilustrativo de este hecho fue que Washington desertificó a Colombia en tres ocasiones entre 1995 y 1997, con el argumento de que el país no cumplía con los requisitos.<sup>14</sup> Pero las consecuencias del proceso de certificación varían de un país a otro. Si bien Colombia ha sido altamente vulnerable a este mecanismo, particularmente porque Estados Unidos se convirtió en su mayor socio comercial, otros países permanecieron menos expuestos a sus efectos negativos. La diversificación económica argentina, por ejemplo, se ha traducido en un contexto más flexible para desarrollar su política antidrogas. Incluso a mediados de los noventa, momento en que las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Colombia se deterioraron rápidamente, las exportaciones argentinas hacia Estados Unidos solo representaron 1.760 millones de dólares, mientras que Colombia duplicó esta cifra con 3.701 millones (United States Census Bureau, 2015).

### *La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)*

Néstor Kirchner fue elegido en un clima de fragmentación política e incertidumbre, producto de la crisis económica y social en la cual desembocó la gestión de la Alianza.<sup>15</sup> Debido a que el exgobernador de Santa Cruz ganó las elecciones en un contexto de protestas públicas caracterizadas por el lema "que se vayan todos", Kirchner tuvo que mostrar rápidamente signos de cambio. Sobre la base de un modelo económico impulsado por las exportaciones y una política fiscal conservadora, el presidente peronista estableció un tipo de cambio competitivo que en última instancia se benefició por los precios extremadamente altos de los *commodities*. Los resultados no tardaron en llegar: entre 2003 y 2007, la economía creció en promedio el 9%, el desempleo cayó el 11% y la tasa de pobreza disminuyó de casi 50% a 27% (Levitsky y Murillo, 2008).

<sup>14</sup> El proceso de certificación fue inaugurado durante la presidencia de Reagan. A través de este mecanismo legal, el Congreso de Estados Unidos requirió al Ejecutivo que certificara a los países para garantizar que cumplieran con los estándares de Washington en la lucha contra el narcotráfico. De esta forma, se prohibió que los países "descertificados" recibieran créditos bancarios, asistencia económica y el apoyo en instituciones financieras multilaterales.

<sup>15</sup> La Alianza fue una coalición política entre la UCR y el FREPASO que ganó las elecciones presidenciales de 1999 y se disolvió después de la renuncia de Fernando de la Rúa el 20 de diciembre de 2001.

En el campo político, Kirchner profundizó la estrategia de Menem de concentrar el poder en manos del Ejecutivo. El presidente no solo evitó la suspensión de los poderes de emergencia delegados por el Congreso nacional durante la crisis económica de 2001, sino que también se le otorgó una amplia facultad discrecional para modificar el presupuesto y ampliar su control sobre el Poder Judicial a través de una reforma del Consejo de la Magistratura (Levitsky y Murillo, 2008). Además, la promoción de diferentes medidas financieras, como un sistema de retenciones, junto con la aplicación discrecional del régimen de coparticipación, aumentó el control del gobierno nacional sobre las provincias. Una mezcla de nacionalismo y laborismo, a menudo expresada en la retórica de la soberanía, la independencia económica y la justicia social, reforzó discursivamente las medidas de Kirchner. Este proceso fue acompañado por una creciente fragmentación de la oposición. El partido radical, en particular, sufrió las salidas de figuras con visibilidad nacional como Ricardo López Murphy, Elisa Carrió y Margarita Stolbizer. Recrear para el Crecimiento, Afirmación para una República Igualitaria (ARI) y Generación para un Encuentro Nacional (GEN) fueron todas manifestaciones de la creciente crisis del sistema bipartidista argentino (Levitsky y Murillo, 2008).

Pero los desafíos de Kirchner no se limitaron a la situación económica del país. Otro tema que ocupó el primer lugar en la agenda fue la inseguridad. De hecho, las preocupaciones por la seguridad comenzaron a aumentar en la Argentina a fines de los noventa, cuando los índices de delincuencia aumentaron drásticamente y alcanzaron niveles históricos durante la crisis de 2001-2002 (DerGhougassian y Cutrona, 2015). Como indican los informes oficiales, en 1991 se registraron 498.290 delitos de todo tipo, mientras que en 1999 las cifras fueron casi el doble (Dirección Nacional de Política Criminal, 2008). Bajo estas circunstancias, la inseguridad pasó de ser el principal problema del país para el 2% de la población en 1995 al 35% en 2013, ocupando el primer lugar incluso por encima de la economía en 2006 (Rodríguez Games, Fernández y Sain, 2016). En este contexto, muchos políticos comenzaron a argumentar que el deterioro de la seguridad estaba relacionado con las drogas. Una de las primeras voces detrás de esta tendencia fue la de León Arslanián, ministro de Seguridad de Buenos Aires, quien afirmó en una carta abierta que la violencia en el país estaba conectada con el "incremento del consumo de drogas y facilidad para su venta" (*Infobae*, 2004).

La relación entre inseguridad y narcotráfico no fue solo un eslogan utilizado por referentes de la política. Por el contrario, la evidencia empírica sugiere que el papel de la Argentina en la política económica de las drogas cambió drásticamente a principios de siglo. Por un lado, la consolidación del paco transformó el mercado de consumo, especialmente en Buenos Aires. Como muestra la Segunda Encuesta Nacional de Secundaria, en 2005 la prevalencia de pasta básica de cocaína (PBC) entre los estudiantes de entre 13 y 17 aumentó 200% en comparación con 2001. Se observaron tendencias similares con respecto al consumo de cocaína y marihuana, el cual aumentó 120% y 67,6%, respectivamente (Cutrona, 2015). Por otra parte, diferentes informes del Departamento de Estado norteamericano consideraron que la Argentina era una importante fuente de precursores químicos para la fabricación de drogas (Bureau for International Narcotics, 2005, 2006 y 2007). Esta tendencia se agudizó desde 2004-2005, momento en que la Argentina importó cerca de 3,5 toneladas de efedrina en tan solo 24 meses (Cutrona, 2015).

El gobierno nacional reaccionó a esta tendencia promoviendo grandes transformaciones dentro de la arquitectura institucional de la lucha contra las drogas. La

primera iniciativa se produjo en septiembre de 2004, cuando Kirchner transfirió la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Justicia de nuevo al Ministerio del Interior. Este proyecto fue visto como un intento por elevar el perfil de las cuestiones relacionadas con la seguridad. Del mismo modo, en diciembre de 2004 y con apoyo logístico de la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos (DEA, por su sigla en inglés), el Ministerio del Interior comenzó a desarrollar un plan de seguridad nacional destinado a enfrentar el narcotráfico en la frontera norte del país (O'Donnell, 2011). En este marco, el Congreso nacional también aprobó en 2005 la llamada Ley de Desfederalización, transformando así las competencias jurisdiccionales, el mapa de actores relevantes y otras prácticas institucionales reconocidas originalmente por la Ley N° 23.737.<sup>16</sup>

Sin embargo, las alianzas de Kirchner con grupos progresistas y de derechos humanos dificultaron la adopción de políticas represivas para combatir el narcotráfico. Es así como Kirchner decidió revocar las leyes de amnistía que el Congreso nacional había aprobado en medio de amenazas de rebeliones militares, entre ellas las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. De igual manera, también anuló el decreto firmado por el presidente De la Rúa, que prohibía la extradición de oficiales argentinos acusados de violación de derechos humanos durante la dictadura. Como afirma Diamint (2008), estas medidas recuperaron la idea inicial de Alfonsín de aplicar el imperio de la ley para resolver el problema militar. Otras medidas simbólicas como la transferencia de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) a organizaciones de derechos humanos y la decisión de no usar la fuerza contra los piquetes ilustran el perfil de la administración de Kirchner.

No resulta sorprendente, entonces, que la agenda de derechos humanos del país estuviera ligada al destino de las fuerzas armadas. La política de Kirchner hacia los militares, de hecho, fue inequívoca desde el principio de su mandato. Además de anular las principales leyes de amnistía, Kirchner también promovió diferentes medidas reglamentarias destinadas a subordinar el ejército a la supervisión civil. El presidente firmó el Decreto N° 727/2006 que finalmente reguló la Ley N° 23.554 sancionada en 1988. Con el fin de restringir aun más las capacidades operativas de las fuerzas armadas, la norma prohibió la intervención doméstica del ejército, fortaleció aun más el Ministerio de Defensa y reforzó el compromiso del gobierno nacional de rechazar cualquier intento por extender o ampliar el empleo de las fuerzas militares contra las llamadas “nuevas amenazas”. Otras medidas operativas como la decisión de jubilar a tres cuartas partes del Comando del Ejército y a la mitad de la Fuerza Aérea y la Marina formaron parte de la misma tendencia (Rohter, 2006).

La erosión gradual de las prerrogativas militares en la Argentina contrasta con la situación en Colombia, particularmente desde la aprobación del Plan Colombia. Entre 2000 y 2013 el ejército del país andino creció de aproximadamente 180 mil a 280 mil miembros (Ministerio de Defensa Nacional, 2013). Desde el año 2000, el presupuesto de defensa de Colombia casi se triplicó, lo que transformó su ejército en el más grande de América Latina. No es sorprendente que las encuestas de opinión demuestren que el ejército era una de las instituciones más populares entre la ciuda-

<sup>16</sup> A diferencia de la legislación vigente hasta ese momento, la Ley N° 26.052 (Ley de Desfederalización) permitió a las provincias procesar ciertos delitos como el consumo y la venta de drogas. A principios de 2014, por ejemplo, siete distritos ya habían firmado acuerdos con Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico (Dinatale, 2014).

danía colombiana (Isacson, 2013). El intento de Uribe de devolver el poder de policía judicial a los militares y restringir la supervisión de la Corte Constitucional ilustra la influencia de la institución (Ramírez Lemus, Stanton y Walsh, 2005).

No es de extrañar, entonces, que la política antidrogas de la Argentina desde 2003 se haya ido nutriendo cada vez más de nociones como las de inclusión social y respeto por los derechos humanos, en contraposición al paradigma prohibicionista promovido por Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Es que más allá de ciertas iniciativas concretas como la desfederalización, la piedra angular de la estrategia oficial contra las drogas de la Argentina fue la asistencia de los usuarios problemáticos de drogas. Según consta en un documento oficial publicado por Sedronar (2015), el objetivo de la Argentina en aquel momento era la “prevención, capacitación y asistencia del uso problemático de sustancias”.

En este marco, la primera Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas, celebrada en septiembre de 2003, abrió el debate nacional sobre la despenalización durante el gobierno de Kirchner. Organizado por Intercambios, el evento fue auspiciado por la Organización Panamericana de la Salud, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). A la reunión asistieron miembros de la comunidad epistémica, entre ellos Juan Gabriel Tokatlian, Graciela Touzé y Alain Labrousse. Lo más importante: la conferencia rechazó la implementación del enfoque punitivo patrocinado por Estados Unidos en América Latina.

El rechazo a la guerra contra las drogas también tuvo repercusiones en el Congreso nacional, donde se presentaron dos proyectos de despenalización de la posesión de drogas para uso personal. El primero fue impulsado por la senadora oficialista Diana Conti, quien afirmó que “la ley 23.737 y la guerra contra las drogas fracasaron, porque en modo alguno disminuyó el consumo ni el narcotráfico”. Según la legisladora peronista, el problema de la adicción debía ser tratado desde la salud y no como un problema penal, ya que no es posible la recuperación mediante la represión (*La Nación*, 2005). La otra iniciativa parlamentaria fue presentada por el diputado socialista Eduardo García. De acuerdo con el propio García, “despenalizar no resuelve el problema de las drogas, pero permitiría abordarlo con muchísimo menos prejuicio y ello ayudaría a que los consumidores tuvieran más posibilidades de acercarse al sistema de salud” (*La Nación*, 2005).

Sin embargo, la posición oficial del gobierno nacional no fue tan contundente. Por el contrario, algunos funcionarios, incluso el propio presidente, fueron cautelosos al abordar el tema de la despenalización. Por ejemplo, Granero afirmó que tanto su posición personal como la oficial es estar en contra de la despenalización de la marihuana y otro tipo de drogas (Granero, 2005). La postura del secretario de Sedronar fue respaldada por Kirchner, quien prefirió evitar la oficialización de una iniciativa de estas características. El diario *La Nación*, en efecto, documentó una reunión en la que el presidente dijo que “si la Corte, en su actual integración, 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” (*La Nación*, 2005).

A pesar de la intención oficial por abordar el problema de las drogas, las acciones concretas del gobierno nacional en la materia fueron esporádicas. A los inconvenientes presupuestarios del Sedronar se sumó la intensa confrontación entre Granero, secretario de la organización, y el entonces ministro del Interior, Aníbal Fernández. Entre ambos funcionarios surgió un fuerte desacuerdo sobre la despenalización de

las drogas. Como consecuencia de esta disputa, la colaboración de Sedronar con fuerzas policiales federales casi desapareció. Además, se suspendieron las reuniones oficiales de las fuerzas intermedias, se cancelaron los seminarios de capacitación y Sedronar dejó de recibir apoyo logístico de otras instituciones (Burzaco y Berensztein, 2014). Otro ejemplo de la ineficacia de la política antidrogas quedó al descubierto cuando la Argentina se transformó en uno de los principales trianguladores de precursores químicos de la región.<sup>17</sup>

En el ámbito internacional, las relaciones bilaterales con Estados Unidos cambiaron drásticamente. A pesar de que el ministro de Relaciones Exteriores del país, Rafael Bielsa, declaró que el objetivo era establecer una “relación madura con Estados Unidos” (*La Nación*, 2003), las relaciones carnales de Menem llegaron poco a poco a un final. Como señalan Arnson y Taraciuk, Kirchner desarrolló una política exterior firme y confrontó con el gobierno de George W. Bush en ciertos temas de la agenda internacional (Arnson y Taraciuk, 2004). El rechazo de la propuesta estadounidense de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la cumbre de Mar del Plata ilustra la nueva posición del gobierno nacional frente a Estados Unidos.

A pesar de los ataques retóricos contra Estados Unidos y la estrategia de equilibrio blando en el sistema multilateral, la cooperación de la Argentina con las agencias antidrogas de Washington persistió durante este tiempo. Según los registros oficiales de Estados Unidos, la cooperación entre ambos países se centró especialmente en la asistencia norteamericana para mejorar las capacidades de la policía argentina. El suministro de equipos y programas de capacitación, en particular, se convirtió en la piedra angular de los esfuerzos estadounidenses. Por ejemplo, el gobierno nacional y la Oficina de Narcóticos y Asuntos Legales firmaron un memorando de entendimiento que allanó el camino para nuevos acuerdos de cooperación en la materia. Es bajo este marco que en 2004 la DEA ofreció diferentes cursos de capacitación y el respaldo a grupos de trabajo que desarrollaban tareas de lucha contra el narcotráfico en la Argentina (Bureau for International Narcotics, 2005).

En Colombia, mientras tanto, el gobierno nacional debió aceptar la decisión de Estados Unidos de trasladarle la carga financiera de la lucha contra las drogas (Rosen, 2014). Para el año 2012, por ejemplo, Estados Unidos asignó aproximadamente 300 millones de dólares, lo que representa una fuerte disminución en comparación con el pasado (Shifter, 2012). Sin embargo, la cooperación no cesó. En octubre de 2009, Bogotá y Washington firmaron un controvertido acuerdo militar con el que otorgaron a Estados Unidos el acceso a siete bases colombianas. Entre otras cosas, este mecanismo permitió a las tropas y contratistas estadounidenses llevar a cabo diferentes misiones antidrogas. Como Uribe admitió, “afortunadamente firmamos el acuerdo de cooperación que garantiza una continuación de las mismas condiciones que en el Plan Colombia” (Begg, 2010).

### ***Las presidencias de Cristina Fernández (2007-2015)***

Aunque Cristina Fernández asumió el cargo en un momento de relativa prosperidad, la Argentina seguía enfrentando grandes desafíos, como la inflación, la inseguridad y una infraestructura energética deficiente. A pesar de las dificultades, la presidenta se comprometió a mantener el crecimiento económico, profundizar la lucha contra la

<sup>17</sup> La Argentina importó aproximadamente 3,5 toneladas de efedrina entre 2004 y 2005.

pobreza, consolidar la emancipación de la deuda y continuar promoviendo la agenda de derechos humanos. Decisiones como la renacionalización de Aerolíneas Argentinas, la expropiación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo indicaron que Fernández había decidido profundizar la estrategia nacionalista de Kirchner. La presidenta lo hizo fortaleciendo la retórica populista de izquierda y exaltando la importancia del bienestar social y la nación.

En materia de lucha contra las drogas, el enfrentamiento entre Granero y Aníbal Fernández continuó durante la presidencia de Fernández. Un hecho ilustrativo de este conflicto fue la decisión de Fernández de crear 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, a cargo de Mónica Cuñaro. Creada por el Decreto N° 1.359/2009, la Comisión superpuso las principales prerrogativas de Sedronar y creó así una infraestructura institucional paralela en la lucha contra los estupefacientes en la Argentina. Esta dicotomía salió a la luz cuando la Comisión elaboró un proyecto que promovía la despenalización, una alternativa política rechazada sistemáticamente por Sedronar (Burzaco y Berensztejn, 2014).

Al igual que sucedió durante la administración de Kirchner, el presupuesto de Sedronar se mantuvo prácticamente congelado, lo que sugiere que el narcotráfico todavía no era considerado una prioridad. En 2008, por ejemplo, la institución contó con aproximadamente 34 millones de pesos para la lucha contra las drogas (CICAD, 2010), de los cuales 19 millones fueron destinados a cubrir gastos operativos (Peralta, 2008). Asimismo, más de la mitad de esos recursos fueron asignados al tratamiento de usuarios de drogas, lo que refuerza el perfil sanitario de la principal organización argentina (CICAD, 2010). En un contexto de crecientes limitaciones económicas para abordar el problema del narcotráfico, el gobierno de Fernández lanzó el Plan Nacional Antidrogas. Si bien el plan incluyó objetivos específicos como la reducción de la demanda y la oferta, la eficacia de la iniciativa fue limitada por la ausencia de partidas presupuestarias propias (CICAD, 2010).

Por su parte, en el ámbito de la justicia, el fallo Arriola de 2009 reavivó el debate sobre la despenalización. En un escrito de ocho páginas, la Corte Suprema declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley N° 23.737, que considera un delito la posesión de drogas para uso personal. La jueza de la Corte Suprema, Carmen Argibay, sostuvo que “la tenencia de droga para el propio consumo, por sí sola, no ofrece ningún elemento de juicio para afirmar que los acusados realizaron algo más que una acción privada, es decir, que ofendieron a la moral pública o a los derechos de terceros” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009). El fallo Arriola siguió la misma línea de pensamiento de altos funcionarios gubernamentales del país. Además de las propuestas legislativas y la labor de la comisión dirigida por Mónica Cuñaro, el jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, continuó dando a conocer las virtudes de la despenalización. En 2008, por ejemplo, el jefe de Gabinete defendió su posición ante las Naciones Unidas: “Debemos terminar con un sistema que atrapa al consumidor y lo criminaliza sin darle tan siquiera el derecho a la salud”, dijo Fernández durante su presentación en el Consejo Económico y Social (Cappiello, 2008). Sin embargo, a diferencia de experiencias anteriores, la alternativa de despenalización sí fue apoyada abiertamente por la presidenta. En la presentación de una encuesta sobre drogas celebrada en 2008, Fernández declaró que estaba esperando “ese proyecto de ley”, en referencia a la propuesta de enmienda en la que estaban trabajando funcionarios allegados a su gabinete (Guagnini, 2008).

El debate sobre la despenalización se desarrolló paralelamente al lanzamiento de una iniciativa destinada a revertir el enfoque punitivo contra la delincuencia. Con el objeto de rechazar las políticas represivas contra la inseguridad y proponer algunos criterios básicos para enfrentar la delincuencia, organizaciones sociales, sindicatos y una coalición multipartidista firmaron en 2009 el Acuerdo para la Seguridad Democrática. El endurecimiento del sistema penal, el autogobierno policial y la ausencia de políticas a largo plazo fueron algunos de los problemas destacados en el documento patrocinado por el CELS (2009). Algunas de las figuras políticas que firmaron la propuesta fueron Agustín Rossi (FPV), Ricardo Alfonsín (UCR) y Margarita Stolbizer (GEN). Las organizaciones de derechos humanos que participaron fueron el CELS, Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, e Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio. Entre los sindicalistas estaban las firmas de Hugo Moyano (Confederación General del Trabajo) y Hugo Yasky (Central de Trabajadores de la Argentina). Juan Tokatlian, Catalina Smulovitz (Universidad Torcuato Di Tella) y Carlos Acuña (Universidad de San Andrés) fueron algunos de los académicos que apoyaron la iniciativa.

El contexto internacional no obstaculizó la relativa flexibilización de la política argentina contra las drogas. Apoyado en una economía planificada con resultados macroeconómicos favorables, el gobierno nacional continuó desaprobando el neoliberalismo y el papel de las instituciones financieras internacionales. Como reconoció la Subsecretaría de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson, la relación bilateral con la Argentina por aquellos años era "difícil" (*Mercopress*, 2012). No es sorprendente, por lo tanto, que los niveles de interdependencia económica entre ambos países fueran relativamente bajos en comparación con el resto de la región. Mientras que Estados Unidos era el cuarto mercado más importante para la Argentina con tan solo el 5,2% de sus exportaciones totales, Estados Unidos representó el primer o segundo destino de las exportaciones en la mayoría de los países latinoamericanos y el Caribe. En Colombia y México, por ejemplo, Estados Unidos ocupó el primer lugar, con 36,6% y 78% respectivamente de sus exportaciones destinadas al mercado estadounidense (CIA, 2012a). Del mismo modo, solo el 15,6% de las importaciones argentinas procedían de Estados Unidos, mientras que en Colombia y México la participación total de las importaciones de Estados Unidos era del 24,2% y 49,9% respectivamente (CIA, 2012b).

El punto más álgido de las relaciones bilaterales llegó en febrero de 2011 con el denominado "incidente del avión". El conflicto comenzó cuando el gobierno nacional acusó al ejército estadounidense de intentar introducir armas, drogas y un equipo de vigilancia en el país bajo la cobertura de iniciativas de capacitación contra narcóticos. El incidente involucró a los cuerpos diplomáticos de ambos países, incluido el portavoz del Departamento de Estado Phillip Crowley, el subsecretario de Defensa para el Hemisferio Frank Mora, el subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental Arturo Valenzuela, Héctor Timerman y la embajadora de Estados Unidos en la Argentina Vilma Martínez. Como consecuencia, la ministra argentina de Seguridad, Nilda Garré, decidió ordenar la suspensión de los cursos de seguridad impartidos por personal militar estadounidense hasta que se revisaran los acuerdos. Además, la cooperación entre el Ministerio de Seguridad argentino y la DEA fue suspendida por un año (*Mercopress*, 2012).

Tras la reelección de Fernández, continuaron desarrollándose importantes transformaciones institucionales. La Comisión Nacional Coordinadora a cargo de Cuñaro

fue transferida de la Jefatura de Gabinete de Ministros a Sedronar (*La Nación*, 2011). Poco después, se confirmó que Granero no continuaría como secretario de la institución. Su lugar fue ocupado por Rafael Bielsa en diciembre de 2011. A través del Decreto N° 289/2011, el primer ministro de Relaciones Exteriores de Kirchner aceptó la difícil tarea de dirigir los esfuerzos antidrogas del país en un momento en que el problema de las drogas había empeorado dramáticamente. Para 2011, de hecho, la institución tenía un presupuesto de 77 millones de pesos, mientras que la Argentina exhibía la mayor prevalencia de uso en Sudamérica en varios tipos de drogas ilícitas (ONUDD, 2010). Bajo estas circunstancias, Bielsa inició un proceso de reorganización de la Sedronar, una iniciativa que incluyó la intervención del Registro Nacional de Precursores Químicos y el establecimiento de vínculos con otras agencias de gobierno. Otra transformación importante se produjo en diciembre de 2013, cuando las esferas de salud y seguridad, originalmente en manos de la Sedronar, se separaron en diferentes agencias. De acuerdo con el nuevo esquema, el recientemente creado Ministerio de Seguridad se hizo responsable del narcotráfico, mientras que la Sedronar continuó con la asistencia a usuarios con problemas de drogas.

Con Granero lejos de la Sedronar, el senador oficialista, Aníbal Fernández, presentó un proyecto de despenalización en marzo de 2012, reforzando el espíritu del fallo Arriola. Según Fernández, esta medida busca “priorizar los derechos humanos de segunda generación y atacar el narcotráfico” (*Infobae*, 2012). Además de Fernández, otras seis propuestas destinadas a reformar la ley de narcóticos fueron presentadas en el Congreso nacional entre 2011 y 2012.<sup>18</sup> Sin embargo, a diferencia del pasado, esta vez la Sedronar respaldó la iniciativa. En su primera entrevista desde su asunción en el cargo, Bielsa acordó revisar el paradigma punitivo, afirmando que “la Corte dijo en el caso Arriola que la tenencia para uso personal de determinada cantidad de marihuana no es punible, y el Poder Ejecutivo está obligado a que se coordine el derecho legal con el jurisdiccional e introducir las modificaciones en el derecho positivo” (Gallo, 2012).

La tendencia hacia la flexibilización del paradigma argentino contra las drogas encontró algunos obstáculos. La problemática de la inseguridad, en particular, comenzó a ser considerada como una gran preocupación entre los argentinos. Un informe desarrollado por Latinobarómetro demostró que el 35% de la población pensaba que el crimen era el problema más grave del país seguido por la inflación con el 11% (Latinobarómetro, 2013). Las preocupaciones por la seguridad fueron acompañadas por la expansión del narcotráfico en ciudades como Córdoba, Buenos Aires y Rosario. Según la División de Análisis Criminal del Ministerio de Seguridad de Santa Fe, por ejemplo, en 2012 hubo 182 homicidios en Rosario, lo que representa un aumento del 15% respecto del año anterior (Lascano, 2012). La clara tendencia alcista continuó en 2013 cuando Rosario registró 217 homicidios, lo que corresponde a una tasa de homicidios de 21 por 100 mil habitantes (*La Capital*, 2014).

Aunque el gobierno nacional evitó la adopción de una versión completa de la guerra contra las drogas, comenzó a sentir presión por demostrar que estaba “haciendo algo” contra el narcotráfico. Fue así como Fernández lanzó el Operativo Escudo

<sup>18</sup> Los autores fueron Vilma Ibarra; Diana Conti; Victoria Donda; Adriana Puiggrós, Adela Segarra y María del Carmen Bianchi; Ricardo Gil Lavedra y Manuel Garrido; Fabián Peralta, Gerardo Milán, María Linares, Omar Duclós y Margarita Stolbizer.

Norte y Fortín II. Con el objetivo de controlar el contrabando de drogas a lo largo de la frontera norte del país, este programa autorizó la instalación de diferentes radares operados por la Fuerza Aérea. El Operativo Escudo Norte y Fortín II se complementaron con la implementación de patrullas conjuntas compuestas por miembros del Ejército y la Gendarmería Nacional. Diferentes funcionarios del gobierno dijeron que los 4.500 soldados involucrados solo vigilaban la frontera; de esta manera se delegó la tarea de atrapar traficantes de drogas a las fuerzas de seguridad. Ante las críticas por la presunta violación de la Ley de Defensa Nacional, el ministro Agustín Rossi argumentó que los únicos deberes del Ejército eran informar a la Policía Federal o la Policía Naval sobre movimientos sospechosos (Rebossio, 2014).

La oposición al Operativo Escudo Norte y Fortín II no tardó en surgir dentro del Congreso nacional. Los legisladores del partido radical, entre ellos Gerardo Morales y Julio Martínez, cuestionaron la iniciativa y acusaron al gobierno nacional de “politizar las fuerzas armadas”. Martínez, exjefe de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación, por ejemplo, pidió a Rossi que presentara un informe ante el Congreso nacional porque estaba “llevando al Ejército a 30 años atrás” (*La Política Online*, 2013). Igualmente, el senador Morales denunció la violación de la Ley de Defensa Nacional al argumentar que la participación de las fuerzas armadas en acciones de seguridad interior “confirma el rol del Ejército” (*La Prensa*, 2013). La comunidad epistémica reforzó esta visión con la presentación de un documento titulado “Drogas: una iniciativa para el debate” (Tokatlian *et al.*, 2015). En un evento sin precedentes, diferentes académicos, políticos y figuras populares convergieron en diversos aspectos relacionados con el problema del narcotráfico en el país. El documento sostenía que el énfasis de la política de drogas no debía situarse en la sustancia sino en la ciudadanía y que involucrar a las fuerzas armadas en la seguridad pública solo podía producir resultados desafortunados. El informe fue rubricado por intelectuales y personalidades como Juan Tokatlian, León Arslanián, Hermes Binner, Gastón Chillier, Nilda Garré, Juan Carlos Molina, Marcelo Sain, Graciela Touzé y Horacio Verbitsky.

A diferencia de la Argentina, donde se ha consolidado una comunidad epistémica nacional bien organizada, en Colombia la oposición ha provenido principalmente de académicos que residen en el extranjero, como Bagley, Nathelmann, Youngers, Tokatlian e Isacson. Aunque algunas de las excepciones incluyen las personalidades de Daniel Mejía, María Victoria Llorente, Francisco Thoumi, Ricardo Vargas Meza y el trabajo desarrollado por organizaciones no gubernamentales como la Fundación Ideas para la Paz, su influencia no ha sido suficiente como para alterar las decisiones del gobierno colombiano.

## Conclusiones

El rechazo argentino de la guerra contra las drogas se remonta al proceso de democratización. Considerada económicamente destructiva y altamente represiva, la junta militar que gobernó la Argentina hasta 1983 ingresó al proceso de transición desde una posición de debilidad. La ausencia de un compromiso político entre las fuerzas armadas y el régimen constitucional emergente permitió al gobierno de Alfonsín poner en marcha una sólida agenda de derechos humanos. En un contexto donde las drogas no eran consideradas una prioridad, la política exterior estuvo marcada por altos niveles de autonomía respecto de Estados Unidos. Actores de la sociedad civil

como comunidades epistémicas, emprendedores morales y movimientos sociales apoyaron el proyecto de democratización, promoviendo la defensa de los derechos humanos y la subordinación civil de las fuerzas armadas. Apoyado en el surgimiento del periodismo de vigilancia y un consenso multipartidista dentro del Congreso nacional, este proceso tuvo consecuencias institucionales trascendentales como la Ley de Defensa Nacional, un mecanismo que dividió las esferas de la seguridad y la defensa al restringir el papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico.

El rol del Ejecutivo cambió drásticamente durante los años noventa. A diferencia de la presidencia radical, la adopción de la guerra contra las drogas sí fue impulsada por funcionarios del gobierno, incluidos el presidente y miembros del ejército. Robustecido por la concentración de poder en el Ejecutivo y el apoyo de Washington, la administración de Menem enmarcó el problema de las drogas como una amenaza a la seguridad nacional en un contexto donde el “enemigo militar” estaba prácticamente controlado. Sin embargo, el narcotráfico nunca fue percibido como una prioridad por parte de los argentinos, ya que el país nunca experimentó niveles de violencia como aquellos existentes en Colombia. Obstáculos internos adicionales como el papel de la oposición en el Congreso nacional, el rol de la comunidad epistémica, junto con otras reformas institucionales como la Ley de Seguridad Interna, limitaron las alternativas de abordaje del problema de las drogas. En otras palabras, la ideología conservadora y el perfil personalista de Menem, junto con una mejora de las relaciones con Estados Unidos, no fueron suficientes para contrarrestar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal ni el consenso creciente sobre los derechos humanos.

La crisis económica y social de 2001-2002 llevó el problema de las drogas a un segundo plano y el narcotráfico solo se convirtió en una prioridad a fines de la presidencia de Kirchner. Con el aumento de las tasas de criminalidad, aparecieron los pedidos de “mano dura” frente a este fenómeno. Sin embargo, a diferencia de experiencias anteriores, la resistencia a la estrategia contra el narcotráfico patrocinada por Estados Unidos provino del propio gobierno nacional y no de otras instituciones dentro del sistema de pesos y contrapesos. En un contexto en el que el Ejecutivo continuó concentrando el poder mientras la oposición se fragmentó considerablemente, Kirchner fortaleció su alianza con diferentes grupos progresistas y de derechos humanos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Bajo estas circunstancias, una comunidad epistémica consolidada y bien organizada finalmente se convirtió en un componente fundamental contra la implementación del modelo de la guerra contra las drogas en un momento en que la relación bilateral de la Argentina con Estados Unidos se deterioró rápidamente.

Pasando en limpio, el cuadro 1 demuestra que el rechazo de la guerra contra las drogas durante la presidencia de Alfonsín fue impulsado por diferentes fuerzas, que exhibían un peso similar. Fue el presidente, apoyado por un consenso multipartidario dentro del Congreso nacional y una sociedad civil floreciente, la principal fuerza detrás de la transformación del modelo represivo característico de la dictadura. Aunque Alfonsín se benefició de niveles relativamente bajos de interdependencia económica con Estados Unidos, el país experimentó una fuerte disminución de sus capacidades nacionales durante los años ochenta, lo que indica que el equilibrio de poder no dependió totalmente del contexto internacional.

A diferencia de Alfonsín, Menem sí intentó adoptar la guerra contra las drogas, lo que implica que el Poder Ejecutivo no fue decisivo al explicar la desertión argentina. Otros factores, como el Congreso nacional y diferentes actores de la sociedad civil,

**CUADRO 1**  
**Relevancia de factores**

	PODER EJECUTIVO	CONGRESO NACIONAL	SOCIEDAD CIVIL	CONTEXTO INTERNACIONAL
<b>Alfonsín</b>	Medio	Medio	Medio	Medio
<b>Menem</b>	Bajo	Medio	Medio	Bajo
<b>Kirchnerismo</b>	Alto	Bajo	Alto	Medio

Fuente: Elaboración propia.

desempeñaron un papel importante en la limitación de los esfuerzos presidenciales para “seguritizar” las drogas. En el frente internacional, la Argentina expandió drásticamente sus vínculos económicos con Estados Unidos, al tiempo que mantuvo sus capacidades nacionales estables, aunque sin adoptar la guerra contra las drogas. Esta tendencia demuestra que, a pesar de las relaciones carnales, la ideología conservadora del presidente y el giro neoliberal, la Argentina rechazó el modelo norteamericano, lo que denota el poder explicativo limitado de las variables sistémicas.

Grandes transformaciones ocurrieron durante las administraciones del FPV, ya que el peso de cada factor cambió drásticamente. La consolidación del híper-presidencialismo y la fragmentación gradual de la oposición favorecieron el papel del Poder Ejecutivo en la dirección de la política de drogas de la Argentina. A pesar de que ambos presidentes adoptaron algunas medidas que contribuyeron parcialmente a la militarización de la seguridad interna del país, el Poder Ejecutivo resistió fuertemente la adopción del modelo norteamericano. Fue la ideología nacionalista del kirchnerismo y su alianza con diferentes organizaciones progresistas y de derechos humanos, junto con el papel de una comunidad epistémica cada vez más consolidada y organizada, los mecanismos más críticos detrás de la decisión de la Argentina de rechazar la guerra contra las drogas. Al igual que Alfonsín, el contexto internacional no fue determinante ni totalmente irrelevante al explicar la deserción de los principales dictados de Washington en la región.

En términos más generales, por lo tanto, el cuadro 1 muestra una tendencia hacia el híper-presidencialismo, donde el Congreso nacional ha perdido progresivamente sus prerrogativas principales para diseñar y controlar la política antinarcóticos de la Argentina. La consolidación de diferentes actores de la sociedad civil, en particular una comunidad epistémica fortalecida y bien organizada, ha sido la contracara de la transformación del régimen político local durante las últimas décadas de la historia. El contexto internacional, por el contrario, se ha caracterizado por una tendencia cambiante, teniendo solamente influencia indirecta en la formulación de la política contra las drogas de la Argentina.

¿Qué sucederá con respecto al futuro? El perfil de Mauricio Macri, el nuevo presidente de la Argentina a partir de diciembre de 2015, sugiere la presencia de una ruptura con el pasado reciente. Al igual que los otros dos principales candidatos que compitieron en las elecciones generales (Daniel Scioli y Sergio Massa), el dis-

curso político del líder de Cambiemos apunta a subordinar prácticamente todos los aspectos de la política de drogas del país al campo de la seguridad, entendiendo que el problema de la Argentina está estrechamente relacionado con el crimen y la delincuencia (*Buenos Aires Herald*, 2016). Durante los primeros dos años de mandato, Macri ha desarrollado una nueva estrategia para combatir las drogas ilícitas a nivel nacional e internacional. En particular, la redefinición del narcotráfico como el enemigo público número uno y el creciente uso de una retórica bélica han generado un terreno sumamente fértil para la adopción de políticas más duras en la materia, relegando así a un papel secundario otros aspectos relevantes de la política contra las drogas como el consumo, el tratamiento y la defensa de los derechos humanos.

La nueva estrategia presidencial no se limitó al ámbito discursivo; en enero de 2016 Macri declaró por medio del Decreto N° 228 el “estado de emergencia de seguridad”. Con el objetivo de “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo, el crimen organizado y el narcotráfico”, el gobierno nacional modificó la forma en que operan las fuerzas policiales y le otorgó al Ministerio de Seguridad una mayor flexibilidad en la asignación de fondos federales (*La Nación*, 2016). También se reforzaron los controles de seguridad a lo largo de la frontera norte del país,<sup>19</sup> se rechazó fuertemente la posibilidad de discutir la despenalización del consumo de marihuana<sup>20</sup> y se reactivaron los cursos de capacitación policial en Estados Unidos.<sup>21</sup> Sin embargo, la iniciativa más controversial impulsada por el gobierno nacional fue la autorización de derribo de aviones sospechosos de transportar drogas ilegales al interior de las fronteras del país. Este mecanismo, aplicado por las fuerzas armadas, revierte de manera parcial los presupuestos de la Ley de Defensa Nacional al habilitar el involucramiento militar en asuntos de seguridad doméstica.

No es sorprendente, entonces, que la política de seguridad de Macri haya generado críticas entre los movimientos de derechos humanos y la comunidad epistémica en general. El CELS, por ejemplo, publicó un documento oficial en el que repudia la declaración de la emergencia de seguridad: “Para dar respuesta a demandas sociales legítimas, otra vez se realizan anuncios efectistas pero ineficaces, con el agravante de que en esta oportunidad la escalada punitiva llega a habilitar una pena de muerte encubierta”, destacó la organización (*Perfil*, 2016). No obstante, a diferencia de las experiencias pasadas, la oposición de otros partidos políticos fue relativamente limitada. A pesar del rol de Alfonsín en la construcción de la política de defensa, el partido radical se abstuvo de criticar abiertamente la iniciativa del Ejecutivo.

Similar a los años del kirchnerismo, el contexto nacional durante la administración de Macri presenta un terreno fértil para la adopción de la guerra contra las drogas. La opinión pública a favor de la mano dura, la “seguritización” del problema de las drogas, la concentración de poder en manos del Ejecutivo<sup>22</sup> y un nuevo acercamiento

<sup>19</sup> Con el apoyo de Interpol, se lanzó el plan nacional de “Fronteras Seguras”, una iniciativa que inaugura un nuevo sistema de control de pasajeros y un esquema de radar más amplio.

<sup>20</sup> Roberto Moro, el actual responsable de la Sedronar, afirmó que “no es el momento” de discutir la despenalización de la marihuana (*Infobae*, 2016).

<sup>21</sup> Según la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, fortalecer los lazos con países que juegan un papel crítico dentro de la economía política de las drogas ilícitas es una tarea importante en los esfuerzos del gobierno nacional para combatir el narcotráfico (Gallo, 2016).

<sup>22</sup> La concentración del poder en manos del Ejecutivo está ilustrada por la creciente utilización de los decretos de necesidad y urgencia y el uso de fondos extra-coparticipables como mecanismos de ne-

entre la Argentina y Estados Unidos se convirtieron en las principales fuerzas detrás de la transformación de la política antidrogas del país. A pesar de que Cambiemos implementó algunas medidas de militarización específicas, las posibilidades reales de que la Argentina finalmente adopte completamente el modelo de la guerra contra las drogas no son muchas. Si bien cualquier aumento en las tasas de criminalidad podría fortalecer las demandas a favor de la mano dura, los obstáculos que estas iniciativas enfrentarán en el futuro no son insignificantes. El marco legal e institucional, particularmente las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interna, y la oposición de las diferentes organizaciones de derechos humanos y la comunidad epistémica serán críticas al respecto. Además, el rol de la Argentina en la política económica de las drogas todavía dista mucho de la situación evidenciada en otros lugares como Centroamérica o los países andinos. En su lugar, entonces, es posible que sigan proliferando diferentes iniciativas *ad hoc* que eludan parcialmente las disposiciones principales de las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interna, aunque sin transformar la arquitectura institucional desarrollada desde 1983.

---

gociación con las provincias. Asimismo, las elecciones legislativas de 2017 mejoraron sustantivamente la posición de Cambiemos en el Congreso de la Nación. En el Senado, el oficialismo pasó de tener 16 bancas, entre propios y aliados, a 25. En Diputados, Cambiemos pasó de 89 a 108 bancas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, C. y SMULOVITZ, C. (1996). "Adjusting the Armed Forces to Democracy: Successes, Failures, and Ambiguities in the Southern Cone", en Hershberg, E. y Jelin, E. (eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Boulder: Westview Press, pp. 13-38.
- ALBERTI, L. (1989). "La cascada autoritaria", *Página/12*, 13 de abril.
- ALEMÁN, E. y CALVO, E. (2008). "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina", en O'Donnell, G., Tulchin, J. y Augusto, A. (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 7-38.
- ALFONSÍN, R. (1997). "Los militares no deben reprimir el narcotráfico", *Clarín*, 22 de diciembre.
- ÁMBITO FINANCIERO (1991). "Niegan intervención militar contra drogas", 11 de abril.
- ANDREAS, P. y NADELMANN, E. (2006). *Policing the Globe*. Oxford: Oxford University Press.
- ARATO, A. (2000). "The New Democracies and American Constitutional Design", *Constellations*, vol. 7, N° 3, pp. 316-340.
- ARNSON, C. y TARACIU, T. (2004). "Introducción", en Arnson, C. y Taraciuk, T. (eds.), *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: pasado y presente*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 1-10.
- ASAMBLEA PERMANENTE POR LOS DERECHOS HUMANOS (1989). *Drogadictos: ¿víctimas o culpables?* Buenos Aires: Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Comisión de Problemas Sociales.
- BAGLEY, B. (2001). "Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1990s", *working paper*, pp. 1-31.
- (2012). "Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas", Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 1-21.
- BEGG, K. (2010). "Uribe Worried by Obama's Plan Colombia Cuts", *Colombia Reports*.
- BLAUSTEIN, E. y ZUBIETA, M. (1998). *Decíamos ayer: la prensa argentina bajo el Proceso*. Buenos Aires: Colihue.
- BOUZAS, R., GOSIS, P., SOLTZ, H. y PAGNOTTA, E. (2002). *Las relaciones Comerciales Argentina-Estados Unidos en el Marco de las Negociaciones del ALCA*. Buenos Aires: CEPAL.
- BRYSK, A. (1994). *The Politics of Human Rights in Argentina: Protest, Change, and Democratization*. Stanford: Stanford University Press.
- BUENOS AIRES HERALD (2016). "Gov't: Drugs 'Most Dangerous Enemy'", 24 de enero.
- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS (2005). *International Narcotics Control Strategy Report*. Washington: United States Department of State.
- (2006). *International Narcotics Control Strategy Report*. Washington: United States Department of State.
- (2007). *International Narcotics Control Strategy Report*. Washington: United States Department of State.
- BURZACO, E. y BERENSTEIN, S. (2014). *El poder narco: drogas, inseguridad y violencia en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- BUZAN, B., WAEVER, O. y WILDE, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CALVO, E. y TOW, A. (2009). "Cajoneando el Debate: el Papel de los Presidentes de las Comisiones en la Productividad del Congreso Argentino", *Desarrollo Económico*, vol. 49, N° 195, pp. 451-477.
- CAPPIELLO, H. (2008). "Analizan despenalizar en el país el consumo de drogas", *La Nación*, 11 de marzo.
- CARPENTER, T. G. (2003). *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales] (2009). *Acuerdo de Seguridad Democrática*. Buenos Aires: CELS.
- y *Human Rights Watch* (1998). *La inseguridad policial: violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- CIA [Central Intelligence Agency] (2012a). *Exports Partners*. Disponible en <[www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#pe](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#pe)>.
- (2012b). *Imports Partners*. Disponible en <[www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2061.html#pe](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2061.html#pe)>.
- CICAD [Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas] (2010). *Argentina: evaluación del progreso del control de drogas, 2007-2009*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

- CISNEROS, A. (1998). *Política exterior argentina, 1989-1999: historia de un éxito*. Buenos Aires: CARI-CEPE-GEL.
- CLARÍN (1990a). "Menem confirmó que se estudian modificaciones a la Ley de Defensa", 8 de febrero.
- (1990b). "Combatir el narcotráfico no es prioridad, dijo Bonnet", 30 de mayo.
- (1997). "Toda la oposición, contra el proyecto", 29 de julio.
- COLOMBO SIERRA, A. (2004). "Nueva etapa: relaciones serias y maduras", en Arnson, C. y Taraciuk, T. (eds.), *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 65-70.
- COMAS, J. (1989). "Alfonsín atribuye el ataque a 'ultraizquierdistas'", *El País*, 26 de enero.
- CONSEJO ARGENTINO DE RELACIONES INTERNACIONALES (2000). *Argentina-Estados Unidos: acuerdos bilaterales, 1853-2000*. Buenos Aires: CARI.
- COOPER, R. (1968). *The Economics of Interdependence*. Nueva York: McGraw-Hill.
- CORRALES, J. (2002). *Presidents Without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1986). "Bazterrica Gustavo Mario, sobre tenencia de estupefacientes", 29 de agosto.
- (2009). "Arriola, Sebastián y otros", 25 de agosto.
- CUTRONA, S. (2015). "A 'Full-Cycle-Country'. How Argentina's New Role Within the Political Economy of Illicit Drugs is Transforming the Structure of Organize Crime", en Bagley, B., Rosen, J. y Kassab, H. (eds.), *Reconceptualizing Security in the Americas in the Twenty-First Century*. Maryland: Lexington Books, pp. 165-187.
- DERGHOUGASSIAN, K. y CUTRONA, S. (2015). "The Drugs-Crime-Prison Nexus: What the U.S. Experience Suggests to Argentina", en Rosen, J. y Brien, M. (eds.), *Prisons in the Americas in the 21st Century: Human Dumping Ground*. Nueva York: Lexington Books, pp. 195-214.
- DI TELLA, G. (1998). "Prólogo", en Cisneros, A. (ed.), *Política exterior argentina, 1989-1999: historia de un éxito*. Buenos Aires: CARI-CEPE-GEL.
- DIAMINT, R. (2008). "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", *Nueva Sociedad*, N° 213, pp. 95-111.
- DINATALE, M. (2014). "Ante el avance narco, el gobierno volvió a firmar acuerdos con la DEA", *La Nación*, 4 de mayo.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL (2008). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- FEDERICO, M. (2012). *País narco: tráfico de drogas en Argentina: del tránsito a la producción propia*. Buenos Aires: Sudamericana.
- FRANKO, P. (1996). "Defense Production in Argentina, Brazil, and Chile: A Comparative Perspective", *Defense Analysis*, vol. 12, N° 3, pp. 315-326.
- FRIEDMAN, E. y HOCHSTETLER, K. (2002). "Assessing the Third Transition in Latin American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil", *Comparative Politics*, vol. 35, N° 1, pp. 21-42.
- GALLO, D. (2012). "Drogas: avanza el plan para despenalizarlas", *La Nación*, 29 de febrero.
- (2016). "Volverán a enviar a las embajadas agregados de las fuerzas de seguridad", *La Nación*, 18 de julio.
- GALLÓN-GUIRALDO, G. (2001). "Human Rights: A Path to Democracy and Peace to Colombia", *paper* presentado en el seminario Democracia, Derechos Humanos y Paz en Colombia, University of Notre Dame, pp. 1-30.
- GRANERO, J. (2005). "Despenalizar el uso de droga no es progresista", *Revista Hablemos*, N° 2.
- GUAGNINI, L. (2008). "Cristina respaldó la despenalización del consumo personal de drogas", *Clarín*, 30 de julio.
- HUNTER, W. (1997). *Eroding Military Influence in Brazil*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- HUNTINGTON, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- INFOBAE (2004). "Escalofriante panorama de Arslanian por la inseguridad", 4 de septiembre.
- (2012). "El oficialismo propone despenalizar el consumo de marihuana", 29 de marzo.
- (2016). "El jefe de la Sedronar se opone a despenalizar la marihuana", 12 de febrero.
- ISACSON, A. (2005). "The U.S. Military in the War on Drugs", en Youngers, C. y Rosin, E. (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America*. Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 15-60.

- (2013). *The Human Rights Landscape in Colombia*. United States: WOLA.
- (2015). "Mission Creep: The U.S. Military's Counter-Drug Role in the Americas", en Bagley, B. y Rosen, J. (eds.), *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. Gainesville: University Press of Florida, pp. 87-108.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1977). *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown and Company.
- KITZBERGER, P. (2009). "Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina", *Postdata*, vol. 14, N° 2, pp. 157-181.
- KORNBLIT, A., CARAMOTTI, A. y DI LEO, P. (2010). *Periodización del consumo de drogas*. Ministerio de Educación de la República Argentina.
- LALEFF LLIEFF, R. (2012). "Los consensos legislativos sobre las fuerzas armadas en la democracia Argentina", *Revista Orbis*, vol. 7, N° 21, pp. 20-37.
- LASCANO, H. (2012). "Hubo 182 homicidios en Rosario en 2012, un 15 por ciento más que el año pasado", *La Capital*, 30 de diciembre.
- LATINOBARÓMETRO (2013). *Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- LA CAPITAL (2014). "En Rosario se registraron en 2013 más del doble de crímenes que en Córdoba", 13 de enero.
- LA NACIÓN (2003). "Somos poco interesantes para EE.UU.", 16 de noviembre.
- (2005). "Consumo de drogas: ¿la hora de la despenalización?", 6 de noviembre.
- (2016). "Oficializan la declaración de emergencia en seguridad", 22 de enero.
- LA POLÍTICA ONLINE (2013). "Ofensiva opositora contra Rossi por el despliegue del ejército en la frontera", 4 de septiembre.
- LA PRENSA (2013). "El radicalismo denuncia una violación de la Ley de Defensa por la participación del ejército en seguridad interior", 21 de diciembre.
- LEAL, F. (1984). *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- LEJTMAN, R. (1993). *Narcogate*. Buenos Aires: Sudamericana.
- LEVITSKY, S. y MURILLO, M. V. (2008). "Argentina: From Kirchner to Kirchner", *Journal of Democracy*, vol. 19, N° 2, pp. 16-30.
- LEVY, J. (2004). "What Do Great Powers Balance Against and When?", en Paul, T., Wirtz, J. y Fortmann, M. (eds.), *Balance of Power*. Stanford: Stanford University Press, pp. 29-51.
- LINZ, J. (1990). "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, N° 1, pp. 51-69.
- (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- LOVEMAN, B. (2006). "U.S. Security Policies in Latin America and the Andean Region, 1990-2006", en Loveman, B. (ed.), *Addicted to Failure*. Maryland: Rowman y Littlefield Publishers, pp. 1-52.
- MAINWARING, S. (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, N° 2, pp. 198-228.
- MALAMUD-GOTI, J. (1994). *Humo y espejos. La paradoja de la guerra contra las drogas*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- MANZANO, V. (2015). "The Creation of a Social Problem: Youth Culture, Drugs, and Politics in Cold War Argentina", *Hispanic American Historical Review*, vol. 95, N° 1, pp. 37-69.
- MARK, J., HWANG, W. y MICOZZI, J. P. (2009). "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, N° 1, pp. 67-96.
- MEARSHIMER, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: Norton.
- MERCOPRESS (2012). "U.S. Admits Relations with Argentina are 'Difficult' and Calls for Positive Attitude", 27 de abril.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2013). *Logros de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- MORGENTHAU, H. (1948). *Politics Among Nations*. Nueva York: McGraw-Hill.
- MUGGAH, R. (2015). "Latin America's Poverty Is Down, But Violence Is Up. Why?", *Americas Quarterly*, 20 de octubre.
- NADELMANN, E. (2009). "Think Again: Drugs", *Foreign Policy*, 12 de octubre.
- NEGRETTO, G. (2006). "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 48, N° 3, pp. 63-92.
- NETO, O. y MALAMUD, A. (2015). "What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus

- Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008", *Latin American Politics and Society*, pp. 1-27.
- O'DONNELL, G. (1992). "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en Mainwaring, S., O'Donnell, G. y Valenzuela, G. (eds.), *Issues in Democratic Transition*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 17-56.
- (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, Nº 1, pp. 55-69.
- (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, vol. 9, Nº 3, pp. 112-126.
- y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL, S. (2011). *Argenleaks: Los Cables de WikiLeaks sobre la Argentina, de la A la Z*. Buenos Aires: Sudamericana.
- ONUDD [Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito] (2010). *World Drug Report*. Vienna: Naciones Unidas.
- (2013). *Global Study on Homicide, 2013*. Vienna: Naciones Unidas.
- PÁGINA/12 (1988a). "Una polémica legal fronteras adentro", 28 de junio.
- (1988b). "La Argentina es aún 'de tránsito'", 28 de junio.
- PAPE, R. (2005). "Soft Balancing against the United States", *International Security*, vol. 30, Nº 1, pp. 7-45.
- PARADISO, J. (2007). "Ideas, ideologías y política exterior en Argentina", *Diplomacia, Estrategia, Política*, Nº 5, pp. 5-25.
- PAUL, T. V. (2004). "Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance", en Paul, T., Wirtz, J. y Fortmann, M. (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-28.
- PERALTA, F. (2008). "Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal Correspondiente al año 2009", *Diario de Sesiones*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- PERFIL (2016). "El CELS repudió la declaración de emergencia en seguridad de Mauricio Macri", 25 de enero.
- PION-BERLIN, D. (1991). "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina", *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, pp. 543-571.
- PIZARRO, E. y GAITÁN, P. (2006). "Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and Shadows", en Loveman, B. (ed.), *Addicted to Failure*. Maryland: Rowman y Littlefield Publishers, pp. 53-79.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2013). *Regional Human Development Report 2013-2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. Nueva York: ONU.
- PRZEWORSKI, A. (1988). "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Elster, J. y Slagstad, R. (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 59-80.
- RAMÍREZ LEMUS, M. C., STANTON, K. y WALSH, J. (2005). "Colombia: A Vicious Circle of Drugs and War", en Youngers, C. y Rosin, E. (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 99-142.
- REBOSSIO, A. (2014). "The Military Should Never be Called out to Help in the Drug-trafficking Fight", *El País*, 21 de enero.
- RODRÍGUEZ GAMES, N., Fernández, S. y Sain, M. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- ROHTER, L. (2006). "Argentine Leader's Bid to Rein in Military Causes Clash", *The New York Times*, 4 de junio.
- ROMERO, F. A. (2001). "El movimiento de derechos humanos en Colombia", en Archila, M. y Pardo, M. (eds.), *Movimientos sociales, Estado y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 441-472.
- ROSE, G. (1998). "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, vol. 51, Nº 1, pp. 144-172.
- ROSEN, J. (2014). *The Losing War: Plan Colombia and Beyond*. Albany: State University of New York Press.
- ROSE-ACKERMAN, S., DESIERTO, D. y VOLOSIN, N. (2011). "Hyper-presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 29, Nº 1, pp. 246-333.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2002). "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro", *Desarrollo Económico*, vol. 42, Nº 167, pp. 405-428.
- SAIN, M. (2002). "Nuevos horizontes, nuevos dilemas.

- Las 'nuevas amenazas' y las fuerzas armadas en la Argentina democrática", *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 166, pp. 263-283.
- SAMUELS, D. (2007). "Separation of Powers", en Boix, C. y Stokes, S. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 703-726.
- SECURITY ASSISTANCE MONITOR (2015). "U.S. Military and Police Aid Programs". Disponible en <<http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean/latin-america-and-caribbean>>.
- SEDRONAR (2015). Sedronar Prensa. Recuperado en Sedronar: <<http://www.sedronar.gob.ar/noticia/21303/dia-internacional-de-la-lucha-contra-el-uso-indebido-y-el-trafico-ilicito-de-drogas.html>>, 6 de noviembre.
- SERRACIN, M. (1999). "Denuncian militarización de estrategia presentada por EU", *Panamá América*, 11 de abril.
- SHIFTER, M. (2012). "Plan Colombia: A Retrospective", *Americas Quarterly*, vol. 6, N° 3, pp. 6-42.
- SINGER, D., BREMER, S. y STUCKEY J. (1972). "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965", en Russett, B. (ed.), *Peace, War, and Numbers*. Beverly Hills: Sage, pp. 19-48.
- SMULOVITZ, C. y PERUZZOTTI, E. (2000). "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, N° 4, pp. 147-158.
- (2003). "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship", en Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 309-331.
- (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- STEPAN, A. (1988). *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- y SKACH C. (1993). "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentaryism versus Presidentialism", *World Politics*, vol. 46, N° 1, pp. 1-22.
- THOUMI, F. (1995). *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*. Boulder: Lynne Rienner.
- TOKATLIAN, J. G. (2017). *Qué hacer con las drogas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- et al. (2015). *Drugs: An Initiative for Debate*. Buenos Aires: s/e.
- TOUZÉ, G. (2015). Entrevista de S. Cutrona a la directora de Intercambios Asociación Civil, 1 de septiembre.
- TRINKUNAS, H. (2001). "Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela", en Pion-Berlin, D. (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press, pp. 161-193.
- UNITED STATES CENSUS BUREAU (2015). U.S. Census Bureau. Recuperado de Foreign Trade, <<https://www.census.gov/foreign-trade/index.html>>, 29 de septiembre.
- VALENZUELA, S. (1992). "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Mainwaring, S., O'Donnell, G. y Valenzuela, S. (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 57-104.
- VERBITSKY, H. (1999). "Rugido de ratón", *Página/12*, 13 de junio.
- (2015). "Drogas: de la prohibición a la regulación", Seminario Internacional "Drogas de la Prohibición a la Regulación". Buenos Aires: CELS y Universidad Torcuato Di Tella.
- VIOLA, E. y MAINWARING, S. (1985). "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s", *Journal of International Affairs*, vol. 38, N° 2, pp. 193-219.
- WAISBORD, S. (1996). "Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies", *Critical Studies in Mass Communication*, vol. 13, N° 4, pp. 343-363.
- (2000). *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability and Democracy*. Nueva York: Columbia University Press.
- WALT, S. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press.
- YOUNGERS, C. y ROSIN, E. (2005). "The U.S. 'War on Drugs': Its Impact in Latin America and the Caribbean", en Youngers, C. y Rosin, E. (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 1-13.
- ZAGORSKI, P. (1992). *Democracy vs. National Security. Civil Military Relations in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

## RESUMEN

*Este artículo explora los casos que han resistido la presión de Estados Unidos para adoptar un modelo militarizado contra el narcotráfico en América Latina y el Caribe. A través de una narrativa histórica, desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta el presente, se aplican las teorías de las relaciones internacionales y la política comparada para entender la singular trayectoria argentina con respecto al resto de la región. El texto demuestra que, en cuestiones generales de vulnerabilidad a la presión norteamericana, los factores externos a menudo desempeñan un papel secundario al explicar*

*la resistencia o aceptación de la agenda de seguridad de Estados Unidos en las Américas. Al enfatizar la importancia del rol de la política doméstica, se identifica la subordinación de los militares a la supervisión civil, el resultado de la transición, el sistema de pesos y contrapesos, y el papel de los actores de la sociedad civil, como los movimientos sociales, las comunidades epistémicas y los emprendedores morales, que son las fuerzas más relevantes que explican la desertión argentina respecto de los principales designios de Washington para combatir el narcotráfico.*

## SUMMARY

*This article explores the cases that have resisted the U.S. pressure to adopt a militarized approach to fight against drug trafficking in Latin America and the Caribbean. Through a sweeping narrative history from the recovery of democracy in 1983 to the present, are applied international relations and comparative politics theories to understand Argentina's different trajectory vis-à-vis the rest of the region. The text demonstrates that in broad questions of vulnerability to U.S. pressure, external factors often play a secondary*

*role in explaining either balancing/resistance or bandwagoning/acceptance of the U.S. security agenda in the Americas. Emphasizing the role of domestic-level politics, Identifies the subordination of the military to civilian oversight, the transition outcome, the system of check and balances, and the role of civil society actors such as social movements, epistemic communities, and norm entrepreneurs as Argentina's most relevant sources explaining defection from Washington's main dictates to combat drug trafficking.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

CUTRONA, Sebastián A.

"El desertor latino. Cómo la Argentina rechazó el modelo norteamericano de la guerra contra las drogas". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 226, enero-abril 2019 (pp. 399-432).

Palabras clave: <Argentina> <Narcotráfico> <Guerra contra las drogas> <América Latina> <Estados Unidos>.

Keywords: <Argentina> <Drug dealing> <War on drugs> <Latin America> <United States>.