



Universidad de San Andrés
Departamento de Ciencias Sociales
Licenciada en Relaciones Internacionales

La política exterior en la regulación de drogas:
Un análisis de las relaciones argentino-norteamericanas

Autor: María Grazia Anghilante

Legajo: 29211

Mentor: Francisco Corigliano

Buenos Aires, 29 de julio de 2022

1. Introducción: Delimitando el trabajo de investigación

1.1. El problema

1.1.1. Planteo del problema

La temática de las drogas se presenta como un desafío para los distintos actores estatales e internacionales desde su reconocimiento. El recurrente intento por regular y/o prohibir su uso y consumo representó históricamente un empleo casi inagotable de recursos legales y materiales, también, puso en cuestión diferentes derechos garantizados democráticamente y generó quiebres en las posturas sociales.

Las cambiantes concepciones estatales sobre la problemática generaron diferentes aproximaciones. Estos cambios fueron influenciados por diferentes factores, desde los científicos y sociales, hasta los políticos y relativos a la seguridad. En conjunto con estos cambios encontramos quiebres en las posturas adoptadas para abordar la problemática, redefiniciones de los actores involucrados, nuevas tipificaciones en lo respectivo a lo criminal y legal; y la creación o agotamiento de instituciones. En palabras de Canabal¹, entendemos que las legislaciones nacionales cristalizan complejos procesos sociales y culturales, y son el resultado multicausal de una trama de intereses y poderes.

En el plano internacional, los lineamientos definidos por los gobiernos norteamericanos tuvieron históricamente un rol de preeminencia. Su presencia en las políticas internas de otros Estados en materia de regulación de drogas resulta innegable y la importancia de su estudio se puede desarrollar en base a dos ejes. Por un lado, teniendo en cuenta que la forma en la que se define o representa una problemática en las mentes de los *decision-makers* ejercerá una influencia sobre la posible respuesta que estos tengan². En ese sentido, entendemos que la visión estadounidense tendiente a la securitización³ de la problemática de la droga, implica para los demás Estados que la absorben una aproximación centrada en lo militar con soluciones que tengan en su epicentro al gobierno. Por otro lado, la historia de las drogas en Estados Unidos se caracteriza por el prohibicionismo y posturas radicales, en comparación a otros países y regiones. Para 1990 los programas contra narcóticos internacionales se encontraban en el centro de la política norteamericana, representando más del 92% del presupuesto militar y policial destinado a Occidente⁴.

¹ Canabal, I. N. (2014). "Historia de las Políticas de Drogas en la Argentina" en *Marihuana en Argentina: Historia, rendimientos, usos industriales y terapéuticos de la cannabis sativa*. Asociación Civil Rosarina de Estudios Culturales, Argentina.

² Shimko, K. (1995) "Foreign Policy Metaphors: Falling Dominoes and Drug Wars,". *Foreign Policy Analysis Continuity and Change in its Second Generation*

³ Wæver, O. (2008) "The Changing Agenda of Societal Security". Springer, Berlin. https://doi.org/10.1007/978-3-540-75977-5_44

⁴ Andreas, P., & Nadelmann, E. (2006). *"Policing the Globe"*. Oxford: Oxford University Press

En lo respectivo a la República Argentina, la temática de las drogas posee un rol cambiante a lo largo de la historia desde la vuelta a la democracia. La manera en que los gobiernos delimitan y responden a este fenómeno determinará consecuentemente el conjunto de políticas a alcanzar en el plano nacional y en el internacional. Comúnmente los Estados identifican un marco y estrategia para la temática de las drogas y estos son sostenidos a lo largo del tiempo. En el caso de que surjan corrientes alternativas, estas encuentran un espacio progresivo en la política y van instaurando de manera paulatina debates, agendas y, en última instancia, políticas públicas. Sin embargo, en Argentina podemos identificar fuertes cambios en las concepciones y políticas en la temática de drogas durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), los gobiernos Kirchneristas (2007-2015) y el gobierno macrista (2015-2019). Las intervenciones que desarrollaron los gobiernos presentan variaciones en el tiempo y “el abordaje del problema desde los distintos ámbitos estatales (legislativo, ejecutivo, judicial) no necesariamente se ha visto acompañado de un diagnóstico riguroso acerca de su magnitud o sus diversas manifestaciones locales, ni ha contemplado una evaluación de los resultados o el impacto de las políticas implementadas” (Zabaleta, Delfino & Sarti, 2019). Partiendo de estas consideraciones, sostenemos a modo de hipótesis general que la política de drogas adoptada por los gobiernos argentinos está definida y enmarcada por los imperativos de la relación bilateral con los Estados Unidos. Dentro del ámbito de la política exterior, la relación con Estados Unidos ha sido determinada en base a las diferentes necesidades o expectativas de los gobiernos argentinos. La definición y concepción de esta relación bilateral se caracteriza por una polarizada variación entre los gobiernos anteriormente mencionados. Ya sea por la búsqueda de acceso a inversiones y al mercado estadounidense, por su apoyo en el plano internacional en lo relativo a los organismos de crédito internacionales; o por una manifestación de acuerdo o de disonancia con sus políticas; los gobiernos argentinos determinarían la política nacional de drogas dentro de lo enmarcado por la relación bilateral con Estados Unidos. De esto deriva nuestra hipótesis específica, por la cual entendemos que, las diferentes concepciones históricas que los gobiernos argentinos tuvieron sobre la problemática de las drogas se encuentran influenciadas por el perfil de vinculación bilateral con Estados Unidos elegido en el plano de la política exterior. A mayor grado de alineamiento en la relación bilateral, mayor será la influencia que las políticas norteamericanas ejerzan sobre las políticas nacionales en materia de drogas. Por el contrario, a mayor distancia relativa del gobierno argentino en la relación con los Estados Unidos, menor será el grado de convergencia de las políticas antidrogas argentina y estadounidense, y mayor será la probabilidad de que surjan puntos de discordia.

Entendemos que la relevancia de exploración de esta dinámica se asienta sobre las posibles implicancias que eso pueda acarrear para el gobierno argentino. En primer lugar, la asimetría

estructural⁵ y las diferencias sustanciales que poseen ambos países en cuanto a la constitución de sus sociedades, disposiciones geográficas, recursos estatales y capacidad institucional generan desafíos especialmente complejos para los gobiernos argentinos a la hora de imitar políticas de la Casa Blanca. En segundo lugar, la eventual intención de importar al plano nacional dichas políticas desplazaría de la mesa de posibilidades aquellas aproximaciones de otros países o regiones que, quizá, se asemejan más a la realidad nacional o resulten más beneficiosas en términos de costo-beneficio.

Asimismo, encontramos que, si bien existe numerosa literatura dedicada al análisis de las políticas de drogas norteamericanas sobre otros Estados, resulta escaso el análisis académico que busque responder/comprobar esta relación desde la perspectiva de la política exterior de los demás Estados. En este sentido, encontramos una relevancia adicional en la contemplación de políticas de drogas adoptadas por otros Estados en vistas a su relación con Estados Unidos, no dentro de un marco sanitario o de seguridad nacional, sino dentro de la política exterior. En el caso de Argentina, este análisis resulta también más adecuado para sus relaciones bilaterales con Estados Unidos debido a la “baja prioridad estratégica, político y económica (que ocupa) en la escala de intereses norteamericanos, tanto a nivel global como latinoamericano”⁶.

Identificar a los actores, corrientes y concepciones intervinientes en este proceso aportará a la acumulación de conocimiento empírico sobre la temática y ayudará a comprender su naturaleza, asentando las bases propicias para un abordaje futuro.

1.1.2. Pregunta de investigación

¿Puede el perfil de vinculación bilateral con Estados Unidos, elegido por los distintos gobiernos argentinos en el ámbito de la política exterior, enmarcar e influenciar la política de drogas de los gobiernos argentinos?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo principal

Describir, analizar y comprender empíricamente la relación entre el perfil de vinculación bilateral de los gobiernos argentinos con Estados Unidos y las aproximaciones nacionales a la problemática de las drogas en los períodos presidenciales de 1989-1999; 2007-2015 y 2015-2019

⁵ Russell, R. (1996) “Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?” en *Argentina y Estados Unidos: Fundamentos de una nueva alianza*, Capítulo 2: Los ejes Estructurales de la relación . Consejo Argentino para las relaciones internacionales.

⁶ Ídem

1.3. Marco teórico

1.3.1. Antecedentes

El proceso de regulación de las sustancias psicoactivas encuentra su inicio a comienzos del siglo XX, tanto en los Estados Unidos como en Argentina, y puede ser estratificado en distintas etapas según los preceptos políticos, legislaciones vigentes y concepciones sociales características de cada una.

Las primeras normativas estaban orientadas principalmente a la regulación impositiva⁷ y restricción al uso profesional de opiáceos y los derivados de coca⁸. Esta etapa está caracterizada por los preceptos del paradigma moral-intervencionista inspirado en las políticas norteamericanas, donde se pretende institucionalizar la relación entre derecho y moral (Canabal, 2014). En esta misma línea, encontramos las primeras tipificaciones sobre tenencia de drogas en Argentina⁹ y los inicios discursivos sobre la criminalización del adicto: *“The major criminal in the US is the drug addict; that of all the offenses committed against the laws of this country, the narcotic addict is the most frequent offender”*¹⁰.

Comenzando la época de los 60's, Estados Unidos endurece sus lineamientos en la temática. Esto se ve reflejado en su fuerte influencia en la Convención Única Sobre Estupefacientes de 1961, donde se crea el Régimen Internacional de Control de Drogas; es decir, las prácticas, instituciones y criterios orientadores. Asimismo, haciendo énfasis en la dimensión del cumplimiento de la ley, el control de narcóticos fue centralizado en el Departamento de Justicia. Argentina, por su parte, adhiere y ratifica este tratado según la “Norma de Comercialización de Estupefacientes”. En esta etapa, el plano internacional comenzó a abarcar a la problemática de las drogas en un nivel social, mientras que en Argentina el foco continuaba sobre el individuo y la toxicomanía.

Con la presidencia de Nixon, la declaración de la “guerra contra las drogas” forja un nuevo paradigma mundial (Canabal, 2014), la creación de la Administración de Control de Drogas (DEA)¹¹ deviene del fuerte énfasis en la dimensión de seguridad y *law enforcement* de la problemática y, en la misma línea, encontramos una constante intención por incrementar los esfuerzos internacionales en la misma dirección¹². Paralelamente, en Argentina se lleva adelante una campaña por asociar las drogas con las guerrillas (Weissmann, 2005), esta estrategia fue

⁷ "Harrison Narcotic Law" (1919). U.S. Government Publishing Office.

⁸ Ley 11.309 de 1924. Tráfico de Estupefacientes, modificación de los Art. 204 y 205 del Código Penal. 25 de Junio de 1924. Boletín Nacional Agosto 1924

⁹ Ley 11.331 de 1926. Modificación de la ley 11.309. 16 de Julio de 1926. Boletín Nacional Agosto 1926

¹⁰ Anslinger (1937) en el Congreso de Estados Unidos, Comité de la Cámara sobre Ways and Means, Taxation of Marihuana, 75th Cong., 1° sesión, Abril 27-30.

¹¹ Executive Order 11727, “Drug law enforcement”. Julio 1973

¹² L. Sacco (2014) “Drug Enforcement in the United States: History, Policy and Trends”. Congressional Research Service, 7-5700.

llevada adelante por López Rega y “contribuía a legitimar la persecución de sus enemigos políticos” y “(...) a encubrir un modelo de acción política que utilizaba el dinero del narcotráfico para financiar las actividades parapoliciales de la organización terrorista que coordinaba el entonces ministro” (Corbelle, 2018). De la mano con este discurso, encontramos un endurecimiento de las penalidades en la ley 20.771, promulgada en 1974, y al Caso Colavini en 1978, donde la Corte Suprema avala la constitucionalidad de la penalización de la tenencia para consumo personal y justifica la persecución de los usuarios a fin de combatir el narcotráfico.

Con la vuelta a la democracia en la Argentina encontramos una apertura del debate social sobre la despenalización del consumo impulsada por los fallos de la Corte Suprema: “Bazterrica” y “Capalbo”, ambos en 1986. En estos, la Corte resolvió la inconstitucionalidad del artículo 6° de la Ley 20.771 debido a que la normativa entraba en conflicto con el artículo 19 de la Constitución Nacional. De manera consistente, la Corte reconoció que la tenencia de estupefacientes para consumo personal dentro de la esfera privada representaba una acción amparada bajo la Constitución y no podía ser penada^{13 14}. Sin embargo, esta corriente de debate fue acallada rápidamente con el impulso sin precedentes de la guerra contra las drogas en Estados Unidos en el plano internacional. Debido a que, en 1988, se consolida la “Convención Internacional contra el Tráfico Ilícito de Drogas, Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas”, la cual representa el tercer pilar de las bases del Derecho Internacional sobre el control de drogas ilícitas hasta el momento. En ella se amplían los preceptos para abarcar lo relativo directamente al tráfico de drogas o el combate del lavado de dinero, allí también se presenta el ideal de “un mundo libre de drogas”¹⁵. Esta instancia endureció aún más los controles, la persecución y la penalización de la venta, compra y tenencia de drogas¹⁶. Esta política fue ampliamente impulsada por el gobierno de Reagan, quien sostuvo una posición completamente en contra de las drogas en el plano nacional y logró exitosamente llevar dicha postura al plano internacional. Con la ratificación de dicha Convención, el gobierno argentino mantiene su curso prohibicionista dentro de los parámetros impulsados por Estados Unidos y extingue la reciente llama que podría haber iluminado un camino alternativo. Hasta este punto histórico encontramos una política de drogas consonante tanto en Estados Unidos y en Argentina, como en el plano internacional.

¹³ Gustavo Mario BAZTERRICA s/ Tenencia De Estupefacientes. 29 de Agosto de 1986. Nro. Interno: B000000085. Tribunal origen: Cámara Nacional De Apelaciones En Lo Criminal Y Correccional, Sala Cuarta

Corte Suprema De Justicia De La Nación. Capital Federal, Ciudad Autónoma De Buenos Aires

¹⁴ Alejandro Carlos CAPALBO s/ TENENCIA DE ESTUPEFACIENTES. 29 de Agosto de 1986. Nro. Interno: C000000821. Corte Suprema De Justicia De La Nación. Capital Federal, Ciudad Autónoma De Buenos Aires

¹⁵ Convención De Las Naciones Unidas Contra El Tráfico Ilícito De Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 20 de diciembre de 1988.

¹⁶ Conrad, C. et al (2014). “Marihuana en Argentina. Historia, rendimiento, usos industriales y terapéuticos de la cannabis sativa”. Asociación Rosarina de Estudios Culturales

Resulta evidente que la literatura predominante examina la historia política de las drogas, tanto en Estados Unidos como en Argentina, en un nivel nacional (Canabal, 2014; Babor et al., 2010; Sain, 2009; Corbelle, 2018). Quienes alejan el foco y posicionan el análisis en el nivel internacional, orientan mayormente sus estudios al campo de la seguridad (Sacco, 2014; Hesselroth, 2004; Tokatlián, 2018; Inciardi, 1986) o al de la salud pública y los derechos (Csete et al., 2016; Nadelmann, 1988). En base a esto, encontramos un vacío en la literatura existente. El abordaje a la historia de la política de las drogas se encuentra encasillado en un enfoque dicotómico entre lo nacional o internacional – relativa al multilateralismo –. Si bien sí se puede encontrar investigación sobre la interacción de actores estatales, esta se caracteriza primordialmente por su exclusividad hacia los denominados países centrales¹⁷ en el sistema internacional o aquellos países donde las drogas ocupan un papel principal para la seguridad (Boullosa & Wallace, 2015; Shrik, 2011; Contreras, 2014; Bagley, 1988; Murillo, 2004; Tickner, 2003). En este sentido, encontramos la necesidad de explorar la historia y dinámica de las drogas en un plano interestatal orientado hacia los países periféricos. Esto resulta relevante dado que la profundización de este enfoque aportará a la construcción de conocimiento para propiciar las bases de la autonomía de dichos países en la temática. En el caso particular de Argentina, la profundización sobre la interacción entre la política de drogas nacional, interestatal e internacional aportará a la evaluación sobre su constitución histórica. Desde una perspectiva del Realismo Periférico¹⁸ esto permitirá, en última instancia, vislumbrar de manera individual el camino histórico de Argentina, recorrido dentro de la estructura jerárquica del sistema internacional en lo relativo a la política de drogas. A partir de su evaluación se podrán identificar las nociones idóneas para el futuro, aplicables dentro los intereses particulares de un país periférico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses derivados del contexto socioeconómico, sanitario y político específico de Argentina.

1.3.2. Marco teórico de referencia

Como marco teórico para el abordaje de nuestra hipótesis, encontramos relevante la identificación de los conceptos que definan y delimiten nuestros elementos a analizar. En primer lugar, nos referiremos a aquellos relativos al proceso de conjugación y promulgación de políticas públicas sobre drogas. En segundo lugar, abordaremos las bases conceptuales que subyacen al análisis de la política exterior.

¹⁷ Escudé, C. (1992). “Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina”. Buenos Aires: Planeta, pp. 281-282.

¹⁸ Ídem.

Habiendo definido nuestras preguntas de investigación y objetivos en base a dinámicas que ocurren dentro del seno estatal, resulta menester delimitar el campo de análisis dentro del espectro de acción de dicha unidad política. Consecuentemente, entendemos que las aproximaciones a la problemática de investigación central se darán dentro del espectro de las políticas públicas. Al ser un proceso complejo, en el cual interactúan múltiples actores y factores, adoptamos la definición de política pública de Krat y Furlong (2018):

“Public policy is a course of government action or inaction in response to public problems. It is associated with formally approved policy goals and means, as well as the regulations and practices of agencies that implement programs”

Esta definición nos provee una mirada más amplia sobre el accionar político de un Estado debido a que no se centra meramente en los objetivos escritos de una ley, sino que incorpora, asimismo, en el espectro de análisis, a las metas y objetivos desarrollados dentro del plano gubernamental. Del mismo modo, abarca también las regulaciones y practicas llevadas adelante por las agencias o instituciones. Esta visión sobre las políticas públicas resulta clave para el análisis de las políticas sobre drogas y la política exterior, debido a que una mirada limitada a la legislación podría resultar en una reducción de la problemática e ignoraría otros hechos o procesos llevados adelante en las esfera de las agencias específicas a dichas políticas.

Las políticas sobre drogas representan una arista específica dentro del gran espectro de las políticas públicas llevadas adelante por un Estado. Las corrientes o paradigmas preeminentes son: a) el prohibicionismo donde el objetivo es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas y así crear una sociedad libre de drogas (Tokatlián, 2010), sus pilares serían la abstinencia como ideal normativo, la desintoxicación para aquellos que hayan vivenciado o estén vivenciando una situación de consumo, y la erradicación de las drogas como horizonte político (Ehrenberg, 1996); y b) la reducción de daños, el cual surge como respuesta al prohibicionismo, propone el reconocimiento del consumo y la venta de drogas a nivel mundial como situación de hecho y busca la moderación como ideal normativo, la diversificación de la oferta de cuidados y la reducción de daños generados por la oferta masiva de drogas y por sus usos como política integral (Llovera & Scialla, 2017).

Por otro lado, cuando nos referimos a política exterior hablamos de un tipo especial de política pública, la cual es diseñada y formulada en el plano nacional pero orientada al escenario externo. Es decir, son aquellas políticas formuladas por el gobierno argentino y su objeto se encuentra en el plano internacional, en este caso, nos referiremos a las que se encuentran delimitadas en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Para su correcto análisis, nos valdremos del estudio de los actores e instituciones internos relevantes en el diseño e implementación de la política

exterior definidos por Tokatlián y Merke (2014): el Ejecutivo; los gabinetes y burocracias; las provincias; el legislativo y los partidos políticos; y las elites, opinión pública y minorías. Asimismo, adoptaremos la definición de alineamiento estipulada por Schweller (2018), la cual sugiere que la existencia de un actor, posición o movimiento atrae adherentes o acumula poder. Esto resulta útil para nuestro análisis debido a que habilita la posibilidad de que el alineamiento a otro Estado o actor sea dado, no solo en situaciones de amenaza, sino también de oportunidad.

1.3.3. Hipótesis

1.3.3.I Hipótesis principal

La política de drogas adoptada por los gobiernos argentinos está definida y enmarcada por los imperativos de la relación bilateral con los Estados Unidos.

1.3.3.II Hipótesis específica

Las diferentes concepciones históricas que los gobiernos argentinos tuvieron sobre la problemática de las drogas se encuentran influenciadas por el perfil de vinculación bilateral con Estado Unidos elegido en el plano de la política exterior. A mayor grado de alineamiento en la relación bilateral con Estados Unidos, mayor será la influencia de las políticas norteamericanas en materia de drogas ejerzan sobre las políticas nacionales. A mayor distancia relativa del gobierno argentino en la relación con los Estados Unidos, menor grado de convergencia en las políticas antidrogas argentina y estadounidense y mayor probabilidad de puntos de discordia.

1.4. Metodología

1.4.1. Tipo de investigación

El presente trabajo tendrá una naturaleza cualitativa (Goerring, 2017). La metodología empleada será el estudio de caso (Goerring, 2007), se trata de un proceso por el cual se intenta probar una hipótesis contrastando casos seleccionados con el fin de identificar y explicar relaciones causales. En este caso, se trata de casos múltiples donde se definirá una codificación de un sistema de medición objetivo que posibilite la comparación de dichos casos a analizar.

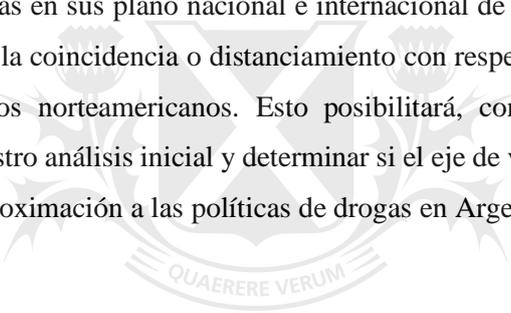
1.4.2. Recolección de información

Para llevar adelante nuestro análisis recurriremos a documentos públicos, legislación, tratados internacionales, discursos oficiales, declaraciones, artículos periodísticos y bibliografía especializada

1.4.3. Medición
1.4.3.i Hipótesis Principal

Nuestra unidad de análisis serán los periodos presidenciales de Menem (1989-1999), Néstor y Cristina Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019), donde se unificarán las presidencias de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner como una sola unidad de análisis¹⁹. Cada unidad de análisis será examinada de manera individual e independiente.

El proceso analítico por el cual se determinará la existencia – o inexistencia – y grado de influencia de la relación bilateral con Estados Unidos se dividirá en dos pasos. Inicialmente, determinaremos en qué claves se circunscribe la política exterior y la relación bilateral con Estados Unidos. A partir de un análisis de los condicionantes externos e internos, determinaremos el modelo de inserción internacional de cada presidencia y el perfil en el cual se circunscriben las relaciones bilaterales con Estados Unidos. En base a esto, posicionaremos posteriormente el foco sobre las políticas de drogas en sus plano nacional e internacional de los gobiernos argentinos e internaremos inferir sobre la coincidencia o distanciamiento con respecto a las políticas llevadas adelante por los gobiernos norteamericanos. Esto posibilitará, concretamente, triangular la información en base a nuestro análisis inicial y determinar si el eje de vinculación bilateral ejerce una influencia sobre la aproximación a las políticas de drogas en Argentina.



Universidad de
San Andrés

¹⁹ Esto se debe a la afinidad de la ideología política en estas presidencias tanto en la política de drogas, como en la política exterior.

2.1. Gobiernos Menemistas: política exterior y política de drogas

Las necesidades económicas y sociales internas del país a la hora de asumir consolidaron un esquema restrictivo para la presidencia de Menem en materia de política exterior. “Estos condicionantes internos fueron analizados desde la perspectiva del realismo periférico y, en consecuencia, se adoptó una estrategia de inserción internacional que estableció una relación de acoplamiento con Estados Unidos y siguió los lineamientos neoliberales dominantes en el orden internacional de los noventa” (Busso, 2019). Su concepción pretendía alejarse del “confrontacionismo idealista”²⁰ para llevar adelante una política exterior en favor de las necesidades internas del país. De esta manera, la inserción internacional del país se daría a partir de los intereses y necesidades internas. Su lectura luego del fin de la Guerra Fría y la posterior consagración de Estados Unidos como hegemon victorioso, interpretaron que las relaciones bilaterales con el gobierno estadounidense deberían ser escritas en clave “pragmática”²¹. La creencia predominante en este periodo para la política exterior argentina determinaba que el desarrollo económico asentaría las bases para la prosperidad de la paz y la democracia de la República. Esta filosofía adquiere un carácter normativo y determina un eje ordenador, por el cual se esquematizan como un lineamiento principal la consagración referencial de Estados Unidos como aliado a seguir. Los vínculos preferenciales, derivados de su lugar de privilegio en materia económica y estratégica, serían el primer pilar de la recuperación y reinserción económica argentina.

El denominado “amor carnal” es entendido también por la literatura como un alineamiento, pero que en ninguna manera era automático (Russel, 2010) o ciego (Corigliano, 2013). Debido a que la adaptación nacional a los objetivos norteamericanos en la región se limitaría a las temáticas que no presentan costos materiales. En este sentido, la determinación de políticas y relaciones exteriores se darán en función del beneficio material que puedan traer y los recursos se asignarán en la medida que respondan a los intereses materiales de los argentinos. Consecuentemente, la diplomacia del gobierno peronista expandió las dimensiones de relación más allá de lo económico, posibilitando acercamiento en la temática de drogas, la cual se consagraría como uno de los pilares de acercamiento.

Con los estragos de las dictaduras militares en el pasado y la concentración de poder en el Ejecutivo, la figura presidencialista de Menem contaba con suficientes condiciones como para

²⁰ Escudé, C. (1991). "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *América Latina-Internacional*, Vol. 8, No. 27, enero-marzo 1991, pp. 394.

²¹ Russell, R. (1996). “Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?” en *Argentina y Estados Unidos: Fundamentos de una nueva alianza*. Consejo Argentino para las relaciones internacionales.

impulsar una aproximación más estricta hacia los narcóticos²². Discursivamente, se instauró la idea del narcotráfico como un “acto sedicioso contra el orden democrático porque afectan el núcleo moral de nuestro sistema republicano y ponen en tela de juicio la soberanía”²³ y al uso de narcóticos como una “amenaza al estilo de vida argentino” (Malamud-Goti, 1994). Entendemos que se realizó una securitización política de la oferta y demanda de drogas, la cual se deja traslucir por la puja política por legislaciones más duras. En 1989 se promulgó la Ley 23.737, denominada Ley de Drogas, cuyo campo de influencia abarca múltiples dimensiones relativas a los estupefacientes, desde los parámetros para la criminalización y la estipulación de las penalizaciones correspondientes²⁴; hasta la educación de la sociedad y tratamiento de los individuos²⁵. La multiplicidad en su propósito genera consecuentemente diferentes canales de análisis y debate, sin embargo, el factor común a todas estas aristas es la naturaleza prohibicionista en la cual dicha ley se desenvuelve y el recrudescido marco legal que introduce para la temática. Podemos inferir sobre esto, primeramente, mediante su articulación de una condena incrementada a la posesión y tenencia de drogas “no justificadas en una razón legítima”²⁶. Este aumento se encuentra previsto para las penas de crímenes ya reconocidos por la legislación argentina en vinculación a las drogas – como ser la comercialización indebida o negligente por profesionales de la salud, o la financiación u organización del narcotráfico –. En segundo lugar, por la incorporación de la figura de tenencia simple²⁷. Esta novedad resuelve que, sobre cantidades inequívocamente destinadas para el consumo personal, los crímenes estipulados poseerán un atenuante, sin embargo, los sujetos seguirán siendo igualmente objeto de una pena criminal y económica. En resumidas palabras, entendemos que la búsqueda de control y la lógica punitiva constituyen los propósitos centrales de la ley 23.737, dando pauta sobre su naturaleza prohibicionista y los esfuerzos políticos por imponer una restricción más contundente en las diversas áreas relativas a las drogas.

Otra base fundamental para la política de drogas en la presidencia de Menem es el Decreto 271/89, por el cual se crea la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Su surgimiento se ampara en la necesidad de coordinación a nivel nacional para la “contención y enervamiento del fenómeno” de

²² Cultrona, S. (2016). “Challenging the U.S.-led war on drugs: Argentina in Comparative perspective”. Universidad de Miami.
https://scholarship.miami.edu/discovery/fulldisplay/alma991031447270402976/01UOML_INST:ResearchRepository

²³ Menem, C. S. (Mayo 1991). “Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la apertura del 109° período de sesiones ordinarias”. Honorable Cámara de la Nación

https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/documentos/mensajes_presidenciales.html

²⁴ Ley 23.737 de 1989. Sobre TENENCIA Y TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES. Artículos 1-14.

²⁵ Ley 23.737 de 1989. Sobre TENENCIA Y TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES. Artículos 16-21.

²⁶ Ley 23.737 de 1989. Sobre TENENCIA Y TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES. Artículos 1-4.

²⁷ Ley 23.737 de 1989. Sobre TENENCIA Y TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES. Artículo 5.

las drogas²⁸. La creación de esta institución se encuentra, como su nombre indicaría, también bajo lineamientos del paradigma prohibicionista anteriormente mencionado. Varios autores (Llovera & Scialla, 2017; Kornblit, Camarotti y Di Leo, 2011; Cunial, 2013) coinciden en que su objetivo es el ejercicio de un control eficaz y unificado de políticas sobre la oferta y la demanda de drogas. Bajo los preceptos de la retórica prohibicionista, la erradicación del consumo resulta necesaria para la construcción de una sociedad. En base a esto, la Secretaría considera a los individuos adictos como “un enfermo, pero también una persona imputable de crear un peligro potencial en unos casos, real en otros – a conocidos y extraños” (Pellet Lastra, 1991). Bajo esta concepción, encontramos a la criminalidad del consumo fuertemente arraigada en los preceptos bases sobre los cuales se constituye esta institución. En este sentido, Galante (Galante et al., 2012) afirma que la creación de la SEDRONAR, en 1989, era congruente con los postulados de la política exterior de Estados Unidos, que en el marco de la “guerra contra las drogas” promovía la unificación del control del tráfico ilícito, la asistencia y la prevención de las adicciones en toda América Latina. En Estados Unidos, esta unificación fue llevada adelante mediante la creación de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), la cual articula a nivel federal el control normativo y penal de narcóticos, reemplazando al Departamento de Estupefacientes y Drogas Peligrosas, la Oficina de Aplicación de la Leyes sobre Drogas y la Oficina de Inteligencia Nacional de Narcóticos. La DEA posee un perfil de actor político transnacional y posee una enorme influencia en el campo de políticas antidrogas (Ricart, 2018). Teniendo esto en cuenta, podemos entender que la Secretaría surge como la articulación nacional que refleja tanto la estructura como los objetivos de la *Drug Enforcement Agency*.

En continuidad con este intento político por securitizar al narcotráfico, encontramos como característica distinguible del discurso presidencial la reiterada mención de la “guerra contra las drogas” y el empleo de lenguaje bélico. En su discurso de apertura de sesiones de 1992, Menem sintetiza el posicionamiento de la relación entre el Estado y las drogas: “Nuestra nueva concepción militar se basa en pilares estratégicos esenciales (...) – colaboración logística en la lucha contra el narcotráfico y la narco subversión que sigue siendo una guerra total y una guerra a muerte que encaró nuestro gobierno.”. Como queda expuesto, esta relación adquiere dimensión dentro de la esfera militar y también reafirma su carácter prioritario. Este hecho no resulta menor, dado que dicho concepto deriva directamente de las concepciones bélicas de las presidencias norteamericanas contemporáneas a la presidencia de Menem. Fueron las administraciones de Bush y Clinton quienes llevaron adelante en el plano factual el slogan de la Guerra contra las Drogas. Como el tono del discurso inaugural de Bush indica, el posicionamiento del combate de las drogas en la agenda presidencial era prioritario: “There are few clear areas in which we as a

²⁸ Boletín Oficial de la República Argentina, Decreto 271 de 1989.

society must rise up united and express out intolerance. The most obvious now is drugs”²⁹. La Estrategia Nacional de Control de Drogas fue conjeturada bajo la metáfora de la Guerra contra las Drogas (Skolnick, 1990) y ambas administraciones, a pesar su contradictoria pertenencia a partidos republicanos y demócratas, perpetuaron una política de drogas constante (Moses, 2004). Los reconocidos zares de las drogas de ambas presidencias, William Bennett y Lee Brown, expandieron el presupuesto federal para el control de manera sin precedente, enfatizando la dimensión del *law enforcement* mediante la creación de programas que habilitarían, entre otros aspectos, un rol más incidente para el cuerpo militar (Skolnick, 1990).

En el plano de la cooperación de ambos gobiernos, Menem encontró a la Guerra contra las Drogas como el perfil político para desarrollar lazos más fuertes con Estados Unidos. Si analizamos los tratados bilaterales formalizados entre el gobierno de los Estados Unidos y la presidencia argentina de Menem, podremos notar un alto flujo de intercambio entre ambas administraciones. La cancillería argentina documenta un total de 14 tratados bilaterales en la temática de drogas llevados adelante entre 1989 y 1999, listados en la Tabla 1. Entre ellos se destaca la celebración del primer memorándum, casi inmediato a su asunción, en Agosto de 1989, donde Menem firma el “Acuerdo de Cooperación para reducir la demanda, impedir el consumo indebido y combatir la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas” con Washington. Allí se reconoce la constitución del tráfico y consumo de drogas como una problemática que atañe a ambas comunidades y ambos gobiernos asumen el compromiso de llevar adelante los esfuerzos necesarios para combatirla. Dicho acuerdo encasilla a la relación política sobre drogas dentro del paradigma prohibicionista y orienta las acciones futuras al combate de la oferta en los planos militar, penal y legal. Asimismo, en él se acuerda que el gobierno norteamericano proveería \$120.000 USD para la compra de equipamiento de laboratorio para la Policía Federal con el afán de incrementar las capacidades de control de dicha institución. Como la Tabla 1 evidencia, se consolidaron numerosos tratados bilaterales en esta presidencia, todos se encasillaban en la cooperación para la lucha militar contra la oferta de drogas. Los demás tratados fueron constituidos con una naturaleza similar y de manera sucesiva a lo largo de las dos presidencias de Menem, ilustrando los constantes esfuerzos y predisposición del gobierno argentino por fortalecer este canal de relación con Estados Unidos.

²⁹ Bush, H. W. (1989). “Inaugural Address. Public Papers of the Presidents of the United States”. George H.W. Bush Presidential Library & Museum. Recuperado de: <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1989/89012000.html>

Tabla 1 Lista de acuerdos bilaterales con Estados Unidos sobre drogas en la presidencia de Menem

| Título | Monto USD | Fecha |
|--|------------------------|--------------------------|
| ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA PARA REDUCIR LA DEMANDA, IMPEDIR EL CONSUMO INDEBIDO Y COMBATIR LA PRODUCCIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y RUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS | \$ - | 24 de Mayo de 1989 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 120.000,00 | 17 de Agosto de 1989 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 120.000,00 | 31 de Agosto de 1989 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 662.000,00 | 28 de Septiembre de 1990 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 380.000,00 | 9 de Septiembre de 1991 |
| MODIFICACIÓN DEL MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO 9-9-91 | \$ 1.074.000,00 | 30 de Septiembre 1991 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 360.000,00 | 1 de Septiembre de 1992 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 636.000,00 | 24 de Junio de 1993 |
| ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE ENMIENDA AL MEMORANDUM DEL 24-6-93 | \$ 130.000,00 | 27 de Septiembre de 1993 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 302.800,00 | 23 de Agosto de 1994 |
| ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE ENMIENDA AL MEMORANDUM DEL 9-9-91, 30-9-91, 1-9-92, 24-6-93 y 23-8-94 | \$ - | 31 de Enero 1995 |
| MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 125.000,00 | 29 de Septiembre de 1995 |
| ACUERDO POR CANJE DE NOTAS REFERIDO A PROYECTO "INICIATIVA ANDINA" | \$ 60.000,00 | 29 de Septiembre de 1999 |
| Total | \$ 3.969.800,00 | |

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2022.

En resumidas palabras, encontramos que la conjugación de la política exterior de Menem se encontraba limitada por factores internos como lo era la crisis económica y social. A partir de esta realidad, el modelo de inserción internacional adoptado parte de los intereses y necesidades internas y, en conjunto con un análisis del escenario post Guerra Fría, determina la necesidad de desarrollar una política exterior que se adapte a los objetivos políticos de Estados Unidos pero que no implique costos materiales. Consecuentemente, encontramos un alineamiento pragmático con Estados Unidos en base a los intereses y necesidades internas. A partir de los imperativos de esta relación bilateral, se definieron y enmarcaron las bases para la política nacional de drogas, la cual constituía un eje temático de vinculación que no representaba costos materiales para Argentina. Asimismo, esta temática se destacaba por ser el eje temático central de la política estadounidense en ese momento, impulsado bajo el slogan de Guerra contra las Drogas. Para alcanzar dicho objetivo, el gobierno nacional llevó adelante una estrategia multidimensional con el fin de instaurar la temática de las drogas dentro de la agenda nacional e internacional. La adopción de políticas se encontraba íntegramente dentro de los parámetros prohibicionistas impulsadas por la presidencia norteamericana, con una perspectiva sobre la oferta enfocada al combate militar y el endurecimiento penal para la demanda. Así, se promulga la Ley de Drogas para el endurecimiento del marco legal para la demanda de drogas; y se crea la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el

Narcotráfico, la cual implementaría en el plano nacional una institución que replique los esfuerzos de centralización de la lucha contra las drogas en el país y la región. Asimismo, se impulsa la cooperación internacional sobre los pilares consensuados del combate militar y policial para la comercialización y tráfico de drogas, premisa fundacional para el prohibicionismo auspiciado por Estados Unidos. Esto responde a la estrategia exportada de los gobiernos norteamericanos para efectivizar, fuera de sus costas, estrategias políticas sobre drogas que repliquen internamente la Guerra contra las Drogas llevada adelante en su territorio. *“Using international pressure, the United States has imposed its federalized and militarized drug war on the governments of other nations.”*³⁰.

Entendemos que el alto grado de alineamiento en el perfil de vinculación bilateral determinó una gran influencia de la política de drogas estadounidense sobre la política de drogas nacional. Desde la securitización del discurso del combate al narcotráfico, hasta la promulgación de leyes internas para la regulación más estricta de la demanda de drogas, la presidencia de Menem abogó por un perfil prohibicionista hacia la política de drogas y una aproximación militar hacia el combate del narcotráfico que se alinee a las políticas estadounidenses. Además de estos lineamientos internos coincidentes con las políticas sobre drogas norteamericanas, a lo largo de las presidencias menemistas encontramos una destacable multiplicidad de tratados bilaterales consagrados con Estados Unidos en la misma materia. Estos proveen una pauta del alto flujo de intercambio político en la temática, siendo la primer presidencia de Menem el intervalo presidencial con mayor número de tratados bilaterales consagrados con Estados Unidos (Anexo 1). Asimismo, la financiación por parte del gobierno norteamericano para impulsar las premisas de la guerra contra las drogas en Argentina y la región Latinoamericana resulta también destacable durante las presidencias menemistas. En conjunto, ambos períodos presidenciales acumulan más del 60% de los presupuestos otorgados por el gobierno norteamericano, en el periodo analizado, para los tratados bilaterales sobre drogas. Partiendo de este último punto, se podría inferir en una reciprocidad por parte del gobierno norteamericano sobre los esfuerzos de vinculación bilateral del gobierno argentino en materia de drogas. Este mutuo reconocimiento de influenciador e influenciado echan luz sobre la lógica de vinculación para ambos gobiernos en el campo de las drogas, lo cual aporta también a la determinación de un alto grado de influencia norteamericana en el eje temático. Esta definición y determinación de la política nacional de drogas dentro de los imperativos de la relación bilateral con Estados Unidos, definidos a partir de las necesidades de la política exterior argentina; en conjunto con la constante vinculación con Estados Unidos mediante los tratados bilaterales en materia de drogas y su financiación, permiten blanquear una

³⁰ Reynolds, M. (2008). “The War on Drugs, Prison Building, and Globalization: Catalysts for the Global Incarceration of Women”. *NWSA Journal*, Volume 20, Number 2, Summer 2008, pp. 72-95. Johns Hopkins University Press

gran influencia del perfil de vinculación bilateral por sobre la política de drogas adoptadas por la presidencia de Carlos S. Menem.

2.2. Gobiernos Kirchneristas: política exterior y política de drogas

La política exterior de los gobiernos de Néstor (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015) se caracterizó primordialmente por una mirada crítica del orden internacional. En lo relativo a las relaciones bilaterales con Estados Unidos podemos observar un cambio paulatino que inicialmente se orientaba hacia la consolidación de relaciones maduras en donde se acepten las singularidades³¹ pero que luego llegó a ser una firme política exterior de confrontación a Washington en ciertos temas de la agenda (Arnson & Taraciuk, 2004). A partir de ella se opusieron abiertamente, entre otras cosas, al estándar político promulgado por los Estados Unidos. Esto se asentaba sobre las bases conceptuales de que la gestión externa debía constituirse en base a las necesidades de desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía. Asimismo, se consolidó una mirada revisionista sobre los espacios multilaterales y se privilegió la inserción latinoamericana. Por ende, se proyectó un modelo de inserción internacional desarrollista, por el cual se adopta un modelo nacional de perfil individualista e inclusivo. Por estos motivos, los lineamientos consolidados con respecto a Estados Unidos se concentraban sobre la idea de autonomía con respecto a este país. Corigliano (2011) y Carmody (2014) reflexionan sobre una serie de “desencuentros” de índole económica, financiera, estratégica y de seguridad, los cuales generaron condiciones desfavorables para la relación bilateral y concluyó finalmente en un distanciamiento político con respecto a Estados Unidos.

Esta visión de la inserción internacional y la política exterior tuvo implicancias (directas e indirectas) sobre los temas de agenda y políticas relacionadas a las drogas. Las presidencias kirchneristas se destacan por una oposición implícita, y luego expresa, a un régimen represivo sobre la demanda de drogas. Asimismo, el objetivo para tratar la oferta, derivado del lugar protagónico que ocuparon los Derechos Humanos para estos gobiernos, fue entonces el “fortalecimiento de la conducción civil de la defensa (que implicó quitarle a la jurisdicción militar aquellas responsabilidades susceptibles de ser atendidas desde la esfera civil)”³². Esto queda inicialmente evidenciado durante la presidencia de Néstor Kirchner donde una de las problemáticas emergentes fueron los niveles de inseguridad en el país³³, la cual fue asociada a la

³¹ Ámbito. “Para Bielsa, relación con EEUU sigue siendo “madura””. 31 de Octubre 2003. Recuperado de: <https://www.ambito.com/politica/para-bielsa-relacion-eeuu-sigue-siendo-madura-n3247551>

³² Calderón, E. E. (2019). “Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte”. *Revista Científica General José María Cordova*. Escuela Militar José María Cordova.

³³ Editorial. (22 de Abril 2004). La Sensación de Inseguridad es cada vez más Notoria. *La Nación*.

situación nacional con respecto a la problemática de las drogas. Esta relación fue trazada, en parte, por la problemática nacional relacionada a los precursores químicos, cuya regulación hasta el momento era muy laxa. En el periodo comprendido entre 2004 y 2005, se importaron aproximadamente 3.5 toneladas de efedrina lo cual excedía de manera exorbitante las cantidades requeridas para la producción nacional de fármacos³⁴. En consecuencia, en 2005 se modifica de la Ley de Drogas 23.737 específicamente su Artículo 44, añadiendo a éste el Registro Nacional de Precursores Químicos. Sistema en el cual se registraría a toda persona física que cometa los delitos comprendidos en la ya existente normativa. Sin embargo, como Cutrona (2016) determina “las alianzas de Kirchner con grupos progresistas y de Derechos Humanos, lo obligaron a adoptar una posición reacia hacia medidas más represivas para el combate del narcotráfico”.

Las nociones de inclusión social y respeto a los Derechos Humanos acapararon el centro normativo a partir del cual se abordaría la problemática de las drogas. De la mano de la erosión gradual de las instituciones militares y el debilitamiento institucional de la SEDRONAR – a causa de la confrontación de su director, José Ramón Granero, y el ministro de interior, Aníbal Fernández – devino el desplazamiento estratégico de la discusión por la despenalización de la agenda presidencial. Kirchner prefirió evitar el costo asociado al apoyo de esta iniciativa y manifestó que “si la Corte Suprema, tal como está constituida actualmente, declara la penalidad de la posesión de drogas inconstitucional... No daré un solo paso en ese sentido porque el país ya tiene bastantes problemas” (La Nación, 2005). Por el contrario, en las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner tomó lugar uno de los hitos que evidenció una marcada oposición a favor de la despenalización y en contra de la concepción estadounidense en esta temática, esto fue el nombramiento de un secretario ejecutivo de la Secretaría con una postura abiertamente a favor de un cambio de paradigma para la política de drogas argentina, Rafael Bielsa. Esto contrasta con los gobiernos estadounidenses contemporáneos a los gobiernos kirchneristas, debido a que las administraciones norteamericanas llevaron adelante agendas y políticas que oscilan entre el prohibicionismo duro y un prohibicionismo moderado. Por su lado, Bush sostuvo la campaña de la Guerra contra las Drogas mientras que Obama adoptó una posición reacia al slogan pero que, sin embargo, al final del día manifestaba su oposición a la legalización (Youngers, 2011). Eso contrastó alevosamente con las premisas promulgadas por Bielsa, quien en su discurso de apertura del COFEDRO 2012³⁵, manifestó una mirada reformista tendiente a un cambio de paradigma por una política que se replantee la figura del adicto y considere una política de reducción de daños. Este nombramiento consolidó institucionalmente una posición oficial, la cual fue respaldada

³⁴ López Chorne, J. E. (2019) “Estado y crimen: el mercado ilegal de la efedrina en Argentina (2003-2018)”. Real Instituto Elcano.

³⁵ Mansilla, J. C. (2016). “Presente y futuro de las políticas públicas sobre drogas”. Fundación Convivir.

discursivamente por Cristina durante su mandato al afirmar su posición a favor de la despenalización³⁶.

Por otro lado, resulta relevante observar que en este período presidencial se manifestó de manera constante la pretensión de desmitificar o desasociar el consumo problemático a la pobreza impulsado por las ideas de cohesión social. La pretensión de no dejar a nadie en la periferia³⁷ incluyó también una estrategia basada en traer tranquilidad, entendimiento e inclusión³⁸, de la cual se desprende la Ley de Salud Mental promulgada en 2010. Esta ley introdujo el modelo o abordaje socio-comunitario, a partir del cual se incluía a las adicciones dentro del ámbito de salud mental y se tomaba distancia de perspectivas que las asociaban al ámbito penal. Esta transición privilegió “la atención interdisciplinaria e intersectorial basada en redes comunitarias, la atención ambulatoria, el mantenimiento de los lazos familiares, laborales, sociales y afectivos” (Llovera y Scialla, 2016; Bonis, Llovera y Scialla, 2014), desplazando de escena a metodologías médico-penales. El núcleo de estas dos concepciones puede verse identificado con las contundentes declaraciones sobre “los que tienen plata consumen de la buena”³⁹ y las conjeturas sobre la inconveniencia de la violencia como metodología de combate. Estos conceptos se enmarcan en las corrientes del perfil inclusivo del modelo nacional, debido a que la proyección interna de la política de drogas prioriza una perspectiva de igualdad social y preservación de los derechos humanos. Esta proyección interna de la política de drogas difiere de las aproximaciones de los gobiernos de Bush y Obama, en tanto estos sostuvieron una concepción prohibicionista para el consumo. A pesar de que la administración de Obama ha suavizado la retórica prohibicionista en el plano nacional, sus políticas aparecen como insuficientes para constituir un cambio de paradigma. Un hito de su administración fue la Ley sobre imposición de penas justas, orientada a la reducción de disparidades entre las sentencias de crack y cocaína, las cuales poseían un factor racial relevante y conllevó a una desproporción de las penas para los afroamericanos. Sin embargo, esto no resultó suficiente como para trasladarlo a un paradigma revisionista.

El modelo nacional anteriormente mencionado posee asimismo otro perfil orientado a la proyección externa, el cual podría ser caracterizado dentro del individualismo. Esto implicaba un pensamiento crítico del orden internacional vigente, por el cual gobierno argentino manifestó la idea de revisar la problemática de las drogas desde un enfoque más estricto sobre los países

³⁶ Clarín.com (30 de Julio 2008). “Cristina respaldó la despenalización del consumo personal de drogas”. Clarín. Recuperado de: https://www.clarin.com/sociedad/cristina-respaldo-despenalizacion-consumo-personal-drogas_0_S1esu30atg.html

³⁷ IProfesional (1 de Abril 2014) “Cristina Kirchner, sobre la droga: “Los que tienen plata consumen de la buena””. IProfesional. Recuperado de: <https://www.iprofesional.com/actualidad/183767-cristina-kirchner-sobre-la-droga-los-que-tienen-plata-toman-de-la-buena>

³⁸ Ídem

³⁹ Lanacion (31 de Marzo 2014) “Cristina Kirchner: “Los que tienen plata consumen de la buena””. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/cristina-kirchner-los-que-tienen-plata-consumen-de-la-buena-nid1677007/>

consumidores. El alegato impulsado en el espacio de Naciones Unidas manifestaba que, dada su naturaleza de consumidor principal, Estados Unidos debería posicionar el foco sobre su propio consumo para desplazarlo de los países latinoamericanos que representaban territorios de tránsito⁴⁰. Lo cual contrastaba ampliamente con las premisas consensuadas hasta el momento en el escenario internacional, las cuales entendían al combate de las drogas y el narcotráfico como una tarea conjunta de los gobiernos miembros del sistema internacional. En otras palabras, Argentina identifica su rol de país de tránsito en el plano internacional, pero conjetura una visión sobre la estrategia a seguir que difiere a la consensuada internacionalmente, la cual destaca la responsabilidad en países consumidores, principalmente Estados Unidos. De esta manera, el gobierno argentino manifiesta el rechazo al acoplamiento a las políticas internacionales de abordaje conjunto a la problemática de las drogas impulsadas por los gobiernos norteamericanos, reafirmando su individualismo. A partir de estos lineamientos determinados para la concepción interna y externa del modelo nacional, podemos determinar un distanciamiento de la posición estadounidense en ambos esquemas.

Un acontecimiento destacable en el plano de las relaciones bilaterales fue el incidente diplomático con avión de la fuerza aérea estadounidense en 2011. El excanciller Timerman decidió incautar equipamiento militar y de comunicaciones que ingresaba al país, alegando que éste se camuflaba bajo el falso motivo de disponer entrenamientos para el combate del narcotráfico en el país⁴¹. Esta tensión diplomática en la esfera del combate a la oferta de drogas redujo la cooperación entre las agencias de seguridad a niveles inexistentes. Desde la oficina oval afirmaron que “desde el incidente del año pasado con las fuerzas aéreas militares, no hemos podido trabajar en problemas como lo es el combate al comercio de drogas como quisiéramos”⁴². De esta manera, encontramos que el antagonismo de ambos países en materia de drogas y narcotráfico creció en los años posteriores (Cutrona, 2016). Esto queda evidenciado, además, en el reducido número de acuerdos bilaterales entre ambos países (Tabla 2). Un análisis comparativo de los flujos de intercambio y los montos proporcionados (Anexo 1), evidencian una clara desproporción en el intercambio entre ambos Estados. Durante los casi 15 años de gobierno kirchneristas, solo se firmaron tres acuerdos (uno durante la presidencia de Néstor y dos durante la primera presidencia de Cristina) con una suma presupuestaria total inferior a los USD \$300.000. Al mirar el Anexo 1, podemos observar que esta suma representa menos de ¼ de la cantidad de tratados consumados con Estados Unidos

⁴⁰ La Voz (13 de Mayo de 2014) “Tras reunirse con Bachelet, reiteró los dichos de Berni: “Muchos países importan sustancias y exportan muertos”. Acuerdo para pasos fronterizos.” Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/politica/cristina-apunto-eeuu-por-el-consumo-de-drogas/>

⁴¹ Infobae. (9 de Enero 2018) “El día que Héctor Timerman generó un conflicto diplomático con Estados Unidos al incautar material militar”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2018/01/09/el-dia-que-hector-timerman-genero-un-conflicto-diplomatico-al-incautar-material-militar-de-estados-unidos/>

⁴² Mercopress. (27 de Abril 2012). U.S. Admits Relations with Argentina are “Difficult” and Calls for Positive Attitude.

en la presidencia de Menem, cuya extensión temporal es casi idéntica a la de los gobiernos kirchneristas. Asimismo, también resulta destacable que ningún acuerdo fue consolidado luego del incidente diplomático por el cual se tensionaron las relaciones bilaterales. Por otro lado, también podemos identificar a partir del Anexo 2 que en el período temporal que ambas presidencias ocuparon, sólo se recibió un 6% del presupuesto otorgado por Estados Unidos en tratados bilaterales con la Argentina. Esto implica que no solo la cantidad de tratados bilaterales fue inferior, sino también que los presupuestos asignados para cada instancia de intercambio resultan comparativamente inferiores a aquellos otorgados durante, por ejemplo, la presidencia de Mauricio Macri. Donde un único tratado duplica – y otro quintuplica – el presupuesto obtenido durante de todas las presidencias kirchneristas por Estados Unidos en materia de drogas. Estos hechos pueden ser entendidos como una pauta del distanciamiento diplomático de ambas presidencias en la materia relativa a las drogas.

Tabla 2 Lista de acuerdos bilaterales con Estados Unidos sobre drogas en la presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

| Título | Monto USD | Fecha |
|--|----------------|--------------------------|
| INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA | USD 60.000,00 | 28 de septiembre de 2005 |
| ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE ENMIENDA AL INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO IDENTIFICANDO FONDOS PARA LAS FUERZAS DE TAREAS DEL NORTE Y NOROESTE DE LA CARTA DE ACUERDO SOBRE CONTROL INTERNACIONAL DE TRÁFICO DE DROGAS Y APLICACIÓN DE LA LEY DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2004 | USD 97.000,00 | 30 de septiembre de 2008 |
| ACUERDO POR CANJE DE NOTAS ENMENDANDO LA CARTA DE ACUERDO SOBRE CONTROL INTERNACIONAL DE TRÁFICO DE DROGAS Y APLICACIÓN DE LA LEY DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2004. | USD 135.000,00 | 29 de febrero de 2009 |

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2022.

En relación con el plano revisionista de los espacios multilaterales, uno de los cimientos sobre dicha visión en materia de drogas fue consolidado a partir del cuestionamiento histórico. Este eje puede ser representado por la actitud crítica del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos – Aníbal Fernández – hacia los tratados internacionales promulgados. Su cuestionamiento referido a la coherencia y efecto útil de dichos acuerdos instaba al análisis y evaluación de los modelos desactualizados que postulaban y su escasa efectividad⁴³. Cabe destacar que la agenda y las políticas internacionales relativas a las drogas fue instaurada

⁴³ Douglas, F. (2014) “Through The Looking Glass. The Fernández de Kirchner government’s narco corruption and the diminished rule of law”. International Assessment and Strategy Center (IASC):

históricamente por Estados Unidos. Por el contrario, la presidencia de Barack Obama manifestó una posición más prudente en el ámbito exterior pero que priorizaba la colaboración en los debates de los espacios de la ONU⁴⁴ y presentaba una continuidad del paradigma prohibicionista que llevaron adelante sus predecesores. Esto es entendido por Youngers (2011) como un enfoque diplomático frente a las políticas internacional drogas. Ambos enfoques nacionales contrastan abiertamente dado que el gobierno argentino adopta una posición escéptica y revisionista sobre los espacios internacionales, mientras que el estadounidense los prioriza para perseguir una aproximación conjunta que siga los lineamientos prohibicionistas adoptados históricamente en el plano internacional.

Recapitulado, las políticas nacionales promulgadas en los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner presentan un distanciamiento sustantivo de aquellas premisas llevadas adelante por los gobiernos norteamericanos. En el plano legal, se destaca la promulgación de la Ley de Salud Mental, la cual se desplaza de concepciones de la drogadicción asociadas al *law enforcement*. En lo discursivo, el contraste resulta incluso más evidente debido al paulatino posicionamiento de las presidencias argentinas dentro de los lineamientos del paradigma revisionista. Discursivamente, encontramos una fuerte presencia del modelo nacional inclusivo e individualista, por el cual se consagra una posición oficial en la temática de drogas que adopta una mirada revisionista desde los Derechos Humanos. En el plano internacional el posicionamiento crítico hacia Estados Unidos marcó la pauta de distanciamiento de la “guerra contra las drogas”, por lo cual no solo se pretendió revisar los espacios multilaterales y normativas internacionales lideradas históricamente por las presidencias norteamericanas; sino que también se manifestó una interpretación nacional que instaba a revisar la dinámica de combate al crimen internacional asociado a las drogas desde una perspectiva de los países consumidores. Los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner adoptaron una posición antagonista hacia la política de drogas norteamericana la cual era impulsada por la particular concepción de la política exterior y las relaciones bilaterales. Específicamente, el gobierno nacional adoptó un confrontacionismo político y la resistencia hacia los modelos políticos de drogas impulsados por los gobiernos norteamericanos. Esto devino en un distanciamiento sustancial en el intercambio de ambos gobiernos en materia de drogas durante los presidencias kirchneristas, el cual se ve evidenciado en la reducida cantidad de tratados bilaterales y presupuestos derivados en el área de drogas y narcotráfico. Este intercambio se volvió nulo luego de la tensión de las relaciones a partir del incidente de Ezeiza.

Por lo anteriormente expuesto, podemos inferir que las exigencias y definiciones de la vinculación bilateral con Estados Unidos, en el plano de la política exterior, influyó en la conjugación de

⁴⁴ Felbab-Brown, V. (2010). “The Design and Resourcing of Supply-Side Counternarcotics Policies”. Brookings. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/testimonies/the-design-and-resourcing-of-supply-side-counternarcotics-policies/>

políticas de drogas argentinas. Asimismo, el perfil de distanciamiento determinado por parte del gobierno argentino también confirma su influencia dado que las políticas en el plano nacional se presentan como antagonistas a aquellas impulsadas por el gobierno estadounidense; y, también, en el escenario internacional compartido debido a que allí encontramos puntos de expresa discordia o desencuentro.

2.3. Macrismo: política exterior y política de drogas

El discurso por el cual Juntos por el Cambio logró la victoria presidencial en diciembre de 2015 planteaba una serie de ejes disruptivos con respecto al gobierno anterior. Las metas nacionales tendían a abogar por tres ideas centrales, “pobreza cero, derrotar el narcotráfico y unir a los argentinos”⁴⁵. Desde esta perspectiva, se intentó de manera activa demostrar un cambio sustancial en la administración argentina y transmitir el mensaje de una “nueva visión de la política”, para lo cual la política de drogas jugó un papel protagónico. En la campaña para la candidatura del gobierno de Mauricio Macri uno de los ejes temáticos predominantes fue la constitución de un concepto de abandono del país en la lucha contra el narcotráfico. Se utilizó de manera reiterada una retórica que relacionara la seguridad nacional con el control del narcotráfico:

*“Yo les quiero proponer (...) enfrentar y derrotar el narcotráfico, que ha potenciado, que ha aumentado la violencia y la cantidad de delitos en la Argentina. Después de diez años de inacción, diría yo de complicidad del Gobierno Nacional, que se la ha pasado negando esta realidad, la verdad es que nos ha afectado a todos.”*⁴⁶

La traducción de estos ideales nacionales en políticas exteriores fueron diversos y en función de las necesidades emergentes. Sin embargo, podemos afirmar de manera general que el gobierno de Macri impulsó otra visión del sistema internacional y del modelo de inserción para Argentina sobre la premisa de que los impulsados por los gobiernos de kirchneristas eran erróneas. La visión macrista se caracterizaba por una “lectura optimista sobre la globalización” (Busso & Barreto, 2020), por la cual se llevó adelante un modelo neoliberal que priorizó la “inserción globalista” (Frenkel, 2016), priorizando las relaciones con Estados Unidos y Europa.

Consecuentemente, la política exterior de Cambiemos parte de un sistema de creencias cuyo factor predominante es la ruptura con la visión y manejo de política exterior de la administración anterior. La campaña electoral “planteó la necesidad de modificar todo lo realizado por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, especialmente en lo referido a la política exterior, la

⁴⁵ Macri, M. (2015) “Discurso de asunción de Mauricio Macri”. La Nación, <https://www.lanacion.com.ar/politica/transcripcion-completa-del-discurso-de-mauricio-macri-nid1852996/>

⁴⁶ Cronista (2015) “Texto completo del debate Scioli y Macri ballottage elecciones 2015”. Recuperado de: <https://www.cronista.com/elecciones2015/Texto-completo-del-debate-Scioli-y-Macri-ballottage-elecciones-2015-20151116-0079.html>

estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y el rol del Estado” (Busso y Barreto, 2020). El modelo prooccidental en conjunto con la postura disruptiva con las políticas kirchneristas, impulsaron un recrudecimiento de la política de drogas para la oferta y una reconceptualización para la demanda. Durante su gobierno, el macrismo fortaleció el accionar sobre la problemática de drogas, esta pasó de ser un tema político a una política de Estado⁴⁷. Los recursos fueron destinados en su mayoría al control de la oferta de drogas. Con dicho propósito se constituyeron cuatro pilares de acción: contraer la oferta mediante la introducción de capas defensivas reducir la demanda de drogas mediante la reducción de su acceso en la calle y aumentando su precio; aumentar la capacidad estatal para aumentar el costo y los riesgos de las organizaciones criminales; y afectar la capacidad de las organizaciones criminales para lavar dinero⁴⁸. En su conjunto, se destaca la naturaleza prohibicionista de esta aproximación dado que, por un lado, apela al abstencionismo como estrategia para el consumo y, por otro lado, asocia el combate de la oferta con la seguridad nacional. Esto coincide inicialmente con las premisas promulgadas para la política de drogas de las presidencias estadounidenses dado que tanto la administración de Obama como la de Trump se encasillaban, aunque con distintas intensidades y diferentes aproximaciones, dentro del paradigma prohibicionista.

Por un lado y como anteriormente mencionamos, el gobierno de Barack Obama se presentó con una posición más laxa hacia las drogas en comparación con su predecesor. Desde el Departamento de Estado, las metas a alcanzar se enfocaban en la revisión del eje judicial de la disparidad de penas del crack y la cocaína; y la reversión de la dura posición del gobierno federal frente a las leyes de los distintos estados sobre la marihuana terapéutica⁴⁹. A pesar del impulso generado desde Washington, el control sobre los centros terapéuticos en los estados depende de la DEA. Dicha institución frenó el proceso de transformación y expresó públicamente su desacuerdo con un cambio normativo, consolidándose como un actor interno de carácter restrictivo. Sin embargo y a pesar del inconcluso cambio en la concepción de la marihuana terapéutica, la presidencia de Obama concentró su política de drogas sobre la reestructuración judicial del sistema de penas. La ley de penas justas replantea la dinámica del fuero penal y judicial para eliminar el factor racial. Según Marc Mauer, de la organización Sentencing Project, esta legislación marca “un hito en la larga campaña por un enfoque más racional frente a la política de drogas”⁵⁰ y puede entenderse como el primer paso para reforma más general sobre las figuras de los consumidores. Este eje

⁴⁷ Moro, R. (2016) “Con Macri, el problema de las drogas pasó a ser una política de Estado”. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2016/09/08/con-macri-el-problema-de-las-drogas-paso-a-ser-una-politica-de-estado/>

⁴⁸ Albanese, J. (2011). “Transnational crime and the 21st century: criminal enterprise, corruption, and Opportunity”. Oxford University Press.

⁴⁹ Youngers, C. A. (2011) “La política de control de drogas de la administración Obama en piloto automático”. IDPC.

⁵⁰ Mauer, M. (2010) “Beyond the Fair Sentencing Act”. The Nation. Recuperado de: <https://www.thenation.com/article/archive/beyond-fair-sentencing-act/>

posibilitó el acercamiento del gobierno argentino, el cual también llevó adelante una reconceptualización estratégica de la figura del adicto con el fin de revertir la pirámide asistencial-preventiva. Desde esta perspectiva se implementó el Plan Nacional de Drogas, el cual evidencia una nueva óptica sobre el adicto, constituida desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Por este motivo el principal objetivo fue implementar una estrategia que priorice la prevención y asistencia, y desplace a la persona de las cárceles. Este alineamiento se consolidó mediante el acuerdo bilateral entre ambos gobiernos en 2016 (Tabla 3), el cual se encuentra encasillado dentro del ámbito judicial y posee como objetivo la Reforma del Sector Judicial. El proyecto fue diseñado para que el gobierno norteamericano apoye “los esfuerzos del gobierno de la República Argentina para lograr una reforma costo efectiva y sustentable en sus sistemas de aplicación e imperio de la ley”⁵¹, la cooperación entonces se encontraba determinada por el eje coincidente de ambas políticas de drogas, el judicial.

Tabla 3 Lista de acuerdos bilaterales con Estados Unidos sobre drogas en la presidencia de Macri

| Título | Monto USD | Fecha |
|--|-----------------|-----------------------|
| Modificación enmienda 8 de la Carta de Acuerdo sobre control de tráfico de drogas y aplicación de la ley firmado el 17 de Septiembre de 2004 | \$ 1.500.000,00 | 26 de Septiembre 2016 |
| Enmienda Número 9 de la Carta de acuerdo sobre el control de tráfico de drgoas y aplicaicón de la ley firmado el 17 de Septiembre de 2004 | \$ 700.000,00 | 27 de Septiembre 2017 |

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2022.

Sin embargo, la primer gran desviación de los planes originales de la Casa Rosada se dio con el triunfo de Donald Trump en 2016. La magnitud de la inversión política que el gobierno de Macri derivó a la elección de Hillary Clinton, incrementó significativamente el nivel de desestabilización en el ámbito de las relaciones con Estados Unidos cuando dicha victoria no se concretó. Sin embargo, la resiliencia de Mauricio Macri en el ámbito exterior posibilitó la reescritura de las relaciones bilaterales con la potencia americana. En este sentido, se aprovechó la dinámica interna de restablecimiento de la lucha contra el narcotráfico y se generó un alineamiento con Estados Unidos en la temática de seguridad. La securitización de la agenda apareció como la aproximación más fluida para el gobierno de Cambiemos, dado que ambos presidentes asumieron un discurso caracterizado por una épica subyacente y una caracterización principalmente bélica en cuanto al combate de la oferta de drogas. Por su lado, Macri “asumió posiciones marcadamente conservadoras y reaccionarias respecto a la inseguridad y a la denominada guerra contra las drogas” (Sain, 2018; 133). Esto puede extrapolarse de igual manera a la política llevada adelante por Trump, la cual se desenvuelve sobre antiguas premisas que

⁵¹ “Enmienda Número 9 de la Carta de acuerdo sobre el control de tráfico de drgoas y aplicaicón de la ley firmado el 17 de Septiembre de 2004” firmada el 27 de Septiembre de 2017

relacionan la inmigración ilegal con las drogas y con demás crímenes, las cuales poseen una larga tradición histórica de xenofobia en los Estados Unidos. Aunque diferentes en su naturaleza, ambos discursos responden a temáticas sociales reaccionarias cuyo efecto performativo estratifica el accionar político dentro de una “defensa” de valores o actores asociados a un estado social puro cuyo origen es en un pasado ideal. Por su parte Macri alega recobrar una sociedad ideal perdida durante la doblegación del país al crimen organizado y las drogas, mientras que Trump ejerce el mismo discurso con el aditivo de la asociación del devenir estadounidense a la inmigración latina. Ambas administraciones adoptan la aproximación bélica al combate de la oferta de drogas. Bajo estas premisas, el gobierno nacional argentino presentó en la dimensión nacional el documento de Argentina Sin Narcotráfico, el cual representa una coordinación integral sin precedente para las ramas institucionales argentinas en materia de narcotráfico. Entre las políticas públicas nacionales también resulta relevante destacar la intensificación de la coordinación federal, el endurecimiento contra la corrupción interna de fuerzas policiales y la priorización de defensa y control sobre las áreas conflictivas – fronteras y regiones NOA y NEA.

Por otro lado, en el plano internacional y la relación bilateral con Estados Unidos, el vínculo con la República Argentina se enmarcó distintivamente dentro de un plano de cooperación. Mientras que la aparición del presidente norteamericano en Naciones Unidas generó un controversial retorno de políticas punitivas al discurso del escenario de los líderes mundiales, dicho espacio también fue utilizado para pedir a los demás países “reafirmar su compromiso con el combate global de las drogas mediante la reducción de la demanda y el incremento de la interdicción”⁵². En este sentido, la presidencia de Trump eligió llevar adelante una política de “mano dura” sobre los países latinoamericanos que, según su criterio, no desplegaban suficientes esfuerzos para combatir el crimen organizado y el narcotráfico⁵³. Este relegamiento de la diplomacia incluyó “amenazarlos y presionar para la promoción de políticas unilaterales”, por ejemplo, en el Memorándum de la Casa Blanca en Septiembre del 2020, el gobierno estadounidense exigió al gobierno mexicano “demostrar de manera clara su compromiso con el desmantelamiento de carteles y sus empresas criminales”⁵⁴. Sin embargo, esta dinámica no aplicó a las relaciones con Argentina debido a que ambos gobiernos se comprometieron abiertamente a profundizar la cooperación en materia de combate de drogas⁵⁵. Esto se consagró mediante la firma del Acuerdo

⁵² Firtze, J. (2018). “Trump implores world leaders at United Nations to confront 'scourge' of drug addiction”. USA Today News. Recuperado de <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2018/09/24/donald-trump-united-nations-must-confront-confront-scourge-drugs/1408197002/>

⁵³ Barria, C. (2019) “5 ways Trump's policies against cartels and drug traffickers backfired”. Business Insider. Recuperado de: <https://www.businessinsider.com/5-ways-trumps-policies-against-cartels-and-drug-traffickers-backfired-2020-11>

⁵⁴ Office of National Drug Control Policy. “National Drug Control Strategy”, February 2020.

⁵⁵ RFI (2017). “Trump y Macri conversan de inversiones, seguridad y limones”. Recuperado de: <https://www.rfi.fr/es/americas/20170428-trump-y-macri-conversan-de-inversiones-seguridad-y-limones>

Bilateral sobre el Control de Tráfico de Drogas y Aplicación de la Ley (Tabla 3), orientado a la erradicación del crimen organizado transnacional. Dicho documento tiene como objetivo la capacitación de la policía y las fuerzas de seguridad, como también la promoción de la cooperación y coordinación entre ambos gobiernos. En su visita a la Argentina en el marco del G20, Trump recibió el agradecimiento del gobierno argentino por el trabajo conjunto en contra de los “verdaderos enemigos de nuestros ciudadanos”⁵⁶, lo cual evidenció ante ambos gobiernos y el escenario internacional el acercamiento existente entre ambas políticas y la voluntad por prolongar y profundizar dicho nexo. “Más allá del histrionismo oficial, el gobierno macrista viene haciendo una suerte de coqueteo institucional con los actores internacionales y locales partidarios de la militarización del control del narcotráfico” (Saín, 2018:175). Resulta relevante destacar que, la renovación de la política norteamericana se constituyó en sí como un factor restrictivo para la política exterior argentina, debido a que obligó a la administración de Cambiemos a reconfigurar su aproximación y expectativas con Estados Unidos. Sin embargo, una vez dinamizados, estos intercambios bilaterales se presentaron como favorecedores para la Argentina, a raíz de que plantaron a la política de drogas como un eje que posibilitó e intensificó el alineamiento.

En resumen, el núcleo político de la coalición encabezada por Mauricio Macri cobra velocidad y dinamismo en las elecciones presidenciales, gracias a la propuesta de renovación política. Este giro político se encontraba encabezado por un cambio en la política exterior del país, el cual distó principalmente en las concepciones sobre el sistema internacional y la globalización de los gobiernos anteriores. Teniendo esto en cuenta, la presidencia de Macri adoptó una tendencia prooccidental, la cual otorgó un lugar prioritario a las potencias globales y un lugar particularmente estratégico para las relaciones bilaterales con Estados Unidos. La agenda internacional argentina se caracterizó por su pragmatismo (Tokatlián, 2016), lo cual posibilitó la mejora de los términos de la relación con el gobierno norteamericano. De la mano de estos nuevos aires en política exterior, encontramos al coprotagonismo de la temática de la inseguridad en campaña. Este otro eje político tenía como objetivo instaurar en la agenda nacional el combate al narcotráfico y al crimen organizado con prioridad. Teniendo en cuenta las definiciones y necesidades determinadas por la relación bilateral con Estados Unidos, en conjunto, ambos elementos asentaron las bases para una aproximación de la política de drogas hacia la promulgada por el gobierno de Estados Unidos.

⁵⁶ Oficina de la Secretaria de Prensa (2018). “Declaraciones del presidente Trump y el presidente Macri de la República Argentina antes de su reunión bilateral”. Embajada de los Estados Unidos en Argentina. Recuperado de: <https://ar.usembassy.gov/es/declaraciones-del-presidente-trump-y-el-presidente-macri-de-la-republica-argentina-antes-de-su-reunion-bilateral/>

En primera instancia, durante el gobierno de Barack Obama la aproximación fue escrita en clave judicial con un enfoque hacia la demanda de drogas. Allí se abogó por una reconcepción de la figura del adicto desde la perspectiva de los derechos humanos, por un lado, el gobierno argentino pujó por una inclinación que priorice la concepción de adictos en primera instancia como sujetos de derecho y su desplazamiento del sistema carcelario; mientras que, por otro lado, el gobierno de Barack Obama pretendió modificar las penas asignadas a los delitos de tenencia para diferentes sustancias psicoactivas lo que, en última instancia, tenía como objetivo la erradicación del factor racial que dicha discrepancia ejercía sobre la población carcelaria. Ambas aproximaciones sentaron el precedente sobre el cual se promovió la cooperación bilateral en dicha esfera, los gobiernos de Macri y Obama pactaron la financiación norteamericana para la Reforma Judicial en Argentina, esta contó con uno de los presupuestos más altos que Estados Unidos haya asignado históricamente en el plano de tratados bilaterales sobre drogas con Argentina.

En segunda instancia, el gobierno de Donald Trump presentó un desafío para la administración de Cambiemos. Esta victoria del partido republicano pateó el tablero de las expectativas y proyecciones que el gobierno argentino constituyó para el canal de relación bilateral e internacional. Sin embargo, la voluntad mutua por el combate al narcotráfico y su postulación como amenaza transnacional posibilitó un canal de comunicación y posteriormente consolidó un nexo político. En este sentido, encontramos que la guerra contra las drogas se presentó como el eje de vinculación primordial entre ambos gobiernos. La securitización de la agenda compartida⁵⁷ tuvo como pilar el discurso compartido que se caracterizaba por su tono reaccionario y punitivista, y el posicionamiento de la problemática de las drogas dentro de la esfera de la seguridad nacional. En el marco internacional, la voluntad de aproximación del gobierno argentino posibilitó la cooperación en lo relativo al combate del narcotráfico.

En sumatoria, los intercambios bilaterales con Estados Unidos dentro de la presidencia de Macri representan el 34% del presupuesto otorgado dentro del ámbito de las drogas (Anexo 2). Resulta destacable, en primer lugar, que este porcentaje significa casi siete veces el presupuesto obtenido durante las presidencias kirchneristas, las cuales duraron el doble. En segundo lugar, es evidente que sólo un reducido número de los tratados bilateral consagrados en los periodos presidenciales analizados ascienden a las sumas de aquellos otorgados durante la presidencia de Macri (Anexo 1). Esto permite vislumbrar la proximidad de ambos gobiernos. Adicionalmente, teniendo en cuenta la coincidencia de los ejes políticos sobre las drogas entre Argentina y Estados Unidos en los dos periodos presidenciales norteamericanos contemporáneos a Macri, resulta posible afirmar que el alto grado de alineamiento en el perfil de vinculación bilateral tuvo una gran influencia sobre la conjugación de políticas nacionales. Tanto por el redireccionamiento de las prioridades

⁵⁷ Stauffer, B. (2018). "Trump's Clarion Call to Re-Weaponize 'Drug War'". Human Rights Watch. Recuperado de: <https://www.hrw.org/news/2018/10/08/trumps-clarion-call-re-weaponize-drug-war>

nacionales sobre drogas, enmarcado por el cambio de tinte político de Washington; como por el constante flujo de intercambio en tratados internacionales con su significativo nivel presupuestario asociado en cada instancia.

En conclusión, podemos afirmar que la ideología política delimitada para la política exterior por el gobierno de Mauricio Macri otorgó un lugar primordial a la relación bilateral con Estados Unidos. Esta voluntad de acercamiento tuvo su correlato en la conjugación de las políticas de drogas debido a que constituyó distintos ejes de acercamiento. En función de las definiciones e imperativos para Estados Unidos, observamos una alta adaptabilidad del gobierno argentino al cambio de escena en la administración norteamericana. La cual posibilitó una inclinación hacia una nueva visión política con el objetivo de una reconceptualización de la adicción y demanda de drogas, en el ámbito judicial durante el gobierno de Obama; y, también, determinó el giro de timón hacia una recrudecida guerra contra la oferta de drogas cuando la situación lo ameritó durante la administración de Trump.

Es por ello por lo que podemos afirmar que, en el período presidencial de Mauricio Macri, la política de acercamiento en el plano de las relaciones bilaterales influyó sobre la concepción de la política de drogas en Argentina. Asimismo, resulta posible identificar que el alto grado de alineamiento del gobierno de Macri hacia los Estados Unidos generó un alto grado de influencia sobre la política de drogas nacional, lo cual queda evidenciado a través de la consagración de los tratados bilaterales.

3. Conclusión

La política de drogas representa un área específica de las políticas públicas de un gobierno. Debido a la rígida naturaleza de estas políticas como consecuencia de las polarizadas posiciones, el alto costo político de un cambio y la naturaleza poco cambiante de las sociedades; los gobiernos tienden a conjugar una visión política sobre las drogas que perpetúa en el tiempo y resulta difícil – o por lo menos demora – en presenciar un cambio sustancial. Generalmente, las instituciones y actores nacionales e internacionales representan también un factor que ralentiza este proceso de cambio. Sin embargo, la concepción sobre la política de drogas para los gobiernos argentinos presenta una variación anómala. Los gobiernos de Carlos Saúl Menem, Néstor y Cristina Kirchner; y Mauricio Macri, presentan contrastantes visiones y políticas sobre la oferta y demanda de drogas. El presente trabajo realizó un análisis sobre su relación con la relación bilateral con Estados Unidos dentro del ámbito de la política exterior. En este sentido, demostramos que la política nacional de drogas estaba y enmarcada definida por los imperativos de las relaciones con Estados Unidos. Asimismo, durante estos periodos presidenciales se sostuvo una relación entre

los niveles de alineamiento del perfil de vinculación y su influencia sobre la política de drogas. Así, aquellos gobiernos con mayor alineamiento presentaron un alto grado de coincidencia en las políticas nacionales y un intenso flujo de intercambio bilateral con los Estados Unidos en el área temática analizada. Por el contrario, las presidencias que presentaban un distanciamiento en el eje de vinculación bilateral tendían a presentar una disonancia entre las políticas nacionales sobre drogas y aquellas promulgadas por los Estados Unidos; asimismo, el intercambio bilateral de ambos países resultaba reducido con ocasionales desencuentros.

La presidencia de Carlos Saúl Menem planteó una relación bilateral de acercamiento a Estados Unidos, como consecuencia de una política exterior pragmática que priorizaba la vinculación internacional en función de las necesidades internas. Como consecuencia del desenlace de la Guerra Fría, Estados Unidos se posicionaba como el hegemón y, también, como el faro que Argentina pretendía seguir en el plano internacional para preservar los intereses y solventar las necesidades internas. El denominado “alineamiento no-automático” (Corigliano, 2013), intentó ahondar en aquellos núcleos temáticos que no representaran costos materiales para el gobierno nacional. Esto llevó a que la política de drogas se posicionara como un eje primordial para dicho fin. Las políticas nacionales generaron un espejismo de las corrientes prohibicionistas que los gobiernos norteamericanos contemporáneos estaban llevando adelante. Así, se lleva adelante la promulgación de la Ley de Drogas, la cual recrudecía el marco penal de *law-enforcement*; y se sanciona la creación de la SEDRONAR, institución que se mimetiza con la estructura y función de la *Drug Enforcement Agency* (DEA). Asimismo, el discurso llevado adelante recogía aquellas premisas de la “guerra contra las drogas” promulgada por los Estados Unidos, y otorgaba a dicha pelea un carácter prioritario para la preservación del país. Es por ello que podemos afirmar que Menem favoreció explícitamente la adopción del régimen de drogas promulgados por el estándar estadounidense (Cutrona, 2016) en razón del lugar privilegiado que la relación bilateral poseía dentro de la lectura del sistema internacional del gobierno argentino. Esta alineación en materia de drogas se vio acompañada de una fuerte influencia por parte del gobierno norteamericano, la misma queda plasmada en términos reales a través del alto financiamiento, mediante tratados bilaterales, para el gobierno argentino en temas de agenda de la guerra contra las drogas. En su totalidad, dichos tratados estaban orientados hacia el financiamiento de equipamiento y preparación para las fuerzas encargadas de combatir el narcotráfico; el fortalecimiento de las fronteras; y asistencia en la rectificación de la ley de drogas. Comparativamente, la cantidad de tratados bilaterales con Estados Unidos sobre drogas llevados adelante durante esta presidencia resulta comparativamente superior a aquellos gobiernos con una relación bilateral de distanciamiento. Por lo anteriormente mencionado, podemos afirmar que el perfil de relación bilateral de alineación determinó una alta influencia de la política de drogas estadounidense sobre la argentina durante la presidencia de Menem.

En segundo lugar, los gobiernos kirchneristas ejercieron una mirada más crítica hacia el orden internacional que aquella llevada adelante durante los gobiernos menemistas. En este sentido, las necesidades e intereses internos fueron traducidos en una búsqueda de autonomía dentro del sistema internacional. A partir del modelo desarrollista elegido, el vínculo con los Estados Unidos fue planteado dentro de una dinámica de relaciones maduras, pero donde también prevalezcan las singularidades. Asimismo, este modelo afianzó una alianza interna con grupos progresistas y de Derechos Humanos, los cuales impidieron la consideración de medidas más represivas hacia el narcotráfico. Esto contrasta inicialmente con las posiciones de los gobiernos norteamericanos de George W. Bush y Obama, los cuales perpetuaron en el plano factual la tendencia prohibicionista planteada por el modelo de guerra contra las drogas. Sin embargo, el distanciamiento se profundiza de manera más radical, en lo relativo a la concepción de la despenalización. Los gobiernos kirchneristas inicialmente no proveyeron una opinión formulada en contra, sin embargo, en los últimos años de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la presidencia se manifestó discursivamente a favor de la despenalización. Cuestión que se mantuvo sólo dentro de un muy moderado revisionismo en los últimos años de Obama, quien meramente enunció su posición a favor de la legitimidad del debate (Youngers, 2011). Profundizando sobre el discurso argentino, encontramos que el perfil inclusivo de país que se intentaba manifestar llevó a la promulgación de la Ley de Salud Mental, por la cual se dispone un abordaje socio-comunitario para el manejo del consumo problemático de drogas. Esto desplaza a la aproximación sobre la demanda de drogas hacia un plano social relativo a los derechos de los adictos y la aleja de la metodología de persecución penal impulsada por el modelo de la guerra contra las drogas. Asimismo, la inclusividad jugó un papel fundamental a la hora de conjeturar políticas nacionales sobre drogas, debido a la expresa intención de desasociar el consumo de la pobreza. Por el contrario, los gobiernos norteamericanos contemporáneos a los Kirchner no ejercieron mayores esfuerzos por conjeturar un cambio de paradigma. Si bien la administración de Obama intentó suavizar discursivamente la retórica de la guerra contra las drogas, existe una aceptación general sobre su falta de trascendencia más allá de este aspecto. En el plano factual los diferentes actores internos en Estados Unidos continuaron su accionar bajo una perspectiva punitivista. Estos diversos ejes de discordia sobre la política de drogas quedan evidenciados de manera más clara en el plano internacional. Los espacios multilaterales se posicionaron como punto de discordia hacia las últimas presidencias kirchneristas cuando, a través de la búsqueda de individualismo, se planteó la necesidad de ejercer un revisionismo sobre la dinámica de la política de drogas internacional. El objetivo de esta crítica era el traslado del foco político hacia los países consumidores, liderados por Estados Unidos, con el reconocimiento de la ineficacia de las actuales aproximaciones – determinadas históricamente también por el país norteamericano –. Por el contrario, Estados Unidos fue un fiel partidario de la idea de generar una aproximación internacional cooperativa hacia las drogas y, también, afianzó su política internacional en los

espacios multilaterales. Por lo anteriormente mencionado, encontramos que la política exterior llevada adelante por los gobiernos kirchneristas planteó un distanciamiento moderado para su relación con Estados Unidos, el cual se intensificaría con el pasar de las presidencias hasta el punto de quiebre de las relaciones bilaterales. Como hemos demostrado, la relación bilateral con Estados Unidos influyó a la hora de determinar las políticas nacionales de drogas, las cuales se distanciaron cada vez más en el plano nacional con el pasar de las presidencias kirchneristas. Con respecto al plano internacional, podemos identificar un claro espejismo de esta dinámica. Los tratados bilaterales con Estados Unidos en materia de drogas representan un número comparativamente inferior a aquellos promulgados durante gobiernos que plantearon una política de alineamiento. Asimismo, la suma presupuestaria otorgada por los gobiernos norteamericanos en dichos tratados representa sólo un 5% del presupuesto total atribuido a los gobiernos argentinos en el período analizado. El gobierno de Menem, por ejemplo, posee una extensión temporal similar y acumula el 61% de dichos presupuestos. Por último, encontramos una nula cantidad de relación bilateral en materia de drogas luego del incidente de Ezeiza en 2011, por el cual se interrumpieron las relaciones bilaterales de manera absoluta. En conjunto, esto provee un claro panorama para demostrar que el incremento en el grado de distanciamiento del perfil de vinculación bilateral generó un aumento de los puntos de discordia entre las políticas de drogas promulgadas por el gobierno argentino y el estadounidense en este periodo presidencial.

En tercer y último lugar, el gobierno de Mauricio Macri cobró impulso en las elecciones mediante el discurso de discontinuidad con las políticas kirchneristas. Se abogaba de manera fehaciente por la necesidad de “volver al mundo para crecer”⁵⁸. Consecuentemente, el modelo de inserción internacional pregonaba la priorización de los vínculos con Estados Unidos. En cuanto a la política de drogas, podemos identificar que el retorno del discurso de la guerra contra las drogas devenía de estos dos aspectos estructurales de la política de Cambiemos: la ruptura con las políticas kirchneristas y el acercamiento a Estados Unidos. En primera instancia, durante la presidencia de Obama la relación bilateral se desarrolló en el ámbito judicial de la guerra contra las drogas. Macri mimetizó discursivamente la necesidad de una revisión judicial de políticas de drogas más acordes a los tiempos modernos, la cual fue impulsada en Estados Unidos mediante la promulgación de la ley de sentencias justas. Con esta medida, Obama intentó eliminar la incidencia del factor racial en las condenas y la población carcelaria relacionada a crímenes de posesión de drogas. La traducción de esta mutua sinergia política fue traducida en la concreción de un tratado bilateral sobre drogas entre ambos gobiernos para llevar adelante una reforma judicial en Argentina. Resulta destacable que la suma presupuestaria otorgada en esta instancia de intercambio es inusualmente alta para la totalidad de los periodos presidenciales analizados, la

⁵⁸ Buenos Aires Ciudad (2014). “Macri: “La Argentina debe volver al mundo para crecer”. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/macri-nueva-york>

cual asciende a los 1.5 millones de dólares. Siendo éste el tratado bilateral sobre drogas con mayor presupuesto comprendido en este análisis, podemos identificar de manera clara que el alto grado de alineamiento en el perfil de vinculación bilateral conllevó a una alta influencia de las políticas de drogas estadounidenses durante la presidencia de Obama y Macri. Tanto por la determinación nacional de políticas que reflejen los núcleos temáticos promulgados por Estados Unidos, como por la destacable instancia de vinculación bilateral en materia de drogas, la política de drogas nacional fue definida y enmarcada por los imperativos de la relación con Estados Unidos en los años de presidencia de Barack Obama. Sin embargo, esta buena relación se vio interrumpida por la victoria de Donald Trump en 2016. Esto significó un cambio sustantivo en los cálculos del gobierno de Macri, debido a que apostaban a la elección de la candidata demócrata Hilary Clinton. A pesar de este cambio en el juego, Macri supo aprovechar su vínculo personal con Trump y traducir su agenda para acercarse a los objetivos políticos de la nueva administración norteamericana. En este contexto, la política de drogas se constituyó como un pilar fundamental para la buena relación de ambos gobiernos. El impulso fue tal, que se llevó adelante una securitización de la agenda bilateral para el combate al narcotráfico. En el plano nacional esto coincidió con la discursiva impulsada por Macri durante su presidencia, sobre el abandono del país al crimen organizado y narcotráfico; y, también, aportó a reivindicar el nexo que él encontraba entre el devenir del país y la creciente presencia de las drogas. En el internacional, la securitización de la relación bilateral aportó a un afianzamiento de las relaciones bilaterales mediante la concreción del segundo tratado bilateral en materia de drogas durante la presidencia de Macri. Aquí se puede identificar un gran contraste temático con respecto al primer tratado consolidado con Obama, dado que en esta segunda instancia los objetivos se limitaban a aspectos de seguridad como lo fueron la capacitación de la policía y fuerzas de seguridad; y la promoción de la cooperación y coordinación internacional. Adicionalmente, esta instancia de intercambio también significó un hecho destacable en cuanto a lo presupuestario, debido a que su suma ascendía a los USD 700.000. Dicha suma resulta escasamente otorgada durante las demás presidencias comprendidas en este análisis y, asimismo, consolida a la suma presupuestaria recibida en la presidencia de Macri como la segunda más alta. Con el 34% se posiciona por sobre el porcentaje de los presupuestos de tratados bilaterales sobre drogas obtenidos durante las presidencias kirchneristas, las cuales triplican la extensión temporal de la presidencia de Macri. Esto nos conduce a entender que la política de drogas conjugada a lo largo de la presidencia macrista se encontró constantemente definida por los imperativos de la relación bilateral con Estados Unidos. Macri supo traducir el cambio de administración estadounidense en políticas nacionales que sostengan e intensifiquen su relación. Así, el fuerte alineamiento en la relación bilateral con Estados Unidos ejerció una alta influencia en las políticas de drogas nacionales.

En conclusión, podemos identificar un claro patrón de vinculación entre las políticas de drogas nacionales y la relación bilateral con Estados Unidos. En los tres periodos presidenciales analizados encontramos que la política de drogas argentina se encontraba definida y enmarcada por los imperativos de la relación bilateral con Estados Unidos. De esta manera, los gobiernos que eligieron un perfil de vinculación bilateral de alineamiento con Estados Unidos – Carlos S. Menem y Mauricio Macri – evidenciaron una fuerte influencia y coincidencia de las políticas de drogas norteamericanas y las nacionales. Por el contrario, los gobiernos que definieron un distanciamiento con Estados Unidos – los gobiernos kirchneristas – evidenciaron una menor concordancia entre las políticas de drogas y, también, demostraron tener mayores puntos de discordia.



Universidad de
San Andrés

Anexo 1

| Presidencia | Título | Monto USD | Fecha |
|-------------|--|-----------------|--------------------------|
| Menem | ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA PARA REDUCIR LA DEMANDA, IMPEDIR EL CONSUMO INDEBIDO Y COMBATIR LA PRODUCCIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y RUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS | \$ - | 24 de Mayo de 1989 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 120.000,00 | 17 de Agosto de 1989 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 120.000,00 | 31 de Agosto de 1989 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 662.000,00 | 28 de Septiembre de 1990 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 380.000,00 | 9 de Septiembre de 1991 |
| | MODIFICACIÓN DEL MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO 9-9-91 | \$ 1.074.000,00 | 30 de Septiembre 1991 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 360.000,00 | 1 de Septiembre de 1992 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 636.000,00 | 24 de Junio de 1993 |
| | ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE ENMIENDA AL MEMORANDUM DEL 24-6-93 | \$ 130.000,00 | 27 de Septiembre de 1993 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 302.800,00 | 23 de Agosto de 1994 |
| | ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE ENMIENDA AL MEMORANDUM DEL 9-9-91, 30-9-91, 1-9-92, 24-6-93 y 23-8-94 | \$ - | 31 de Enero 1995 |
| | MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO | \$ 125.000,00 | 29 de Septiembre de 1995 |
| | ACUERDO POR CANJE DE NOTAS REFERIDO A PROYECTO "INICIATIVA ANDINA" | \$ 60.000,00 | 29 de Septiembre de 1999 |
| Nestor | INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA | \$ 60.000,00 | 28 de Septiembre de 2005 |
| Cristina | ACUERDO POR CANJE DE NOTAS SOBRE ENMIENDA AL INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO IDENTIFICANDO FONDOS PARA LAS FUERZAS DE TAREAS DEL NORTE Y NOROESTE DE LA CARTA DE ACUERDO SOBRE CONTROL INTERNACIONAL DE TRÁFICO DE DROGAS Y APLICACIÓN DE LA LEY DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2004 | \$ 97.000,00 | 30 de Septiembre de 2008 |
| | ACUERDO POR CANJE DE NOTAS ENMENDANDO LA CARTA DE ACUERDO SOBRE CONTROL INTERNACIONAL DE TRÁFICO DE DROGAS Y APLICACIÓN DE LA LEY DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2004. | \$ 135.000,00 | 29 de Septiembre de 2009 |
| Macri | Modificación enmienda 8 de la Carta de Acuerdo sobre control de tráfico de drogas y aplicación de la ley firmado el 17 de Sept de 2004 | \$ 1.500.000,00 | 26 de Sept 2016 |
| | Enmienda #9 de la Carta de acuerdo sobre el control de tráfico de drgoas y aplicaión de la ley firmado el 17 de Sept ed 2004 | \$ 700.000,00 | 27 de Sept 2017 |

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2022.



Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2022.



Bibliografía:

- Arnsion, C., & Taraciuk, T. (2004). "Relaciones Bilaterales entre Argentina y Estados Unidos: Pasado y Presente" (pp 1-10). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Babor et al. (2010) "Drug Policy and the Public Good". Oxford University Press.
- Bewley-Taylor, D. (2012) "International Drug Control: Consensus Fractured". Cambridge University Press, ISBN 978-1-107-01497-8
- Boullosa, C. & Wallace, M. (2015). "A Narco History: How the United States and Mexico Jointly Created the "Mexican Drug War". OR Books, <https://doi.org/10.2307/j.ctt18z4gtv>
- Bush, G. W. (2002). "President Bush Announces Drug Control Strategy". The East Room, Washington, DC
- Busso, A. & Barreto, L. M. (2020). "Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)". Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad No. 27, mayo-agosto 2020, pp.74-93. URVIO
- Busso, A. (2009). "Cristina y el rol de Estados Unidos en la política exterior argentina: un vínculo incierto". Anuario 2009. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI).
- Canabal, I. N. (2014). "Historia de las políticas de drogas en la Argentina" en *Marihuana en Argentina: Historia, rendimiento, usos industriales y terapéuticos de la cannabis sativa*. Asociación Rosarina de Estudios Culturales.
- Corbelle, A. (2018) "La construcción social del "problema de la droga" en Argentins". En *El activismo político de los usuarios de drogas*. Teseopress, ISBN: 9789874287991
- Corigliano, F. (2013) "Alberdi y la política exterior de Argentina". Todo es historia, Vol. 557, pag. 52-61
- Csete et al (2016) "Public health and international drug Policy". The Lancet, Volume 387, Issue 10026. Pages 1427-1480, ISSN 0140-6736, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00619-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00619-X).
- Cunial, S. (2012). "Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina". Revista Espanola de Ciencia Política 1(47):123-149
- Cutrona, S. A. (2016). "Challenging the U.S.-Led War on Drugs: Argentina in Comparative Perspective". University of Miami.
- Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal. (2016). "Infracción a la ley de drogas y problemáticas asociadas. Análisis de estadísticas carcelarias en Argentina".
- Ehrenberg, A. (1996). "Comment vivre avec les drogues? Questions de recherche et enjeux politiques", en *Vivre avec les drogues. Régulations, politiques, marchés, usages*. Communications, N° 62, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales-Centre d'Études Transdisciplinaires.
- Fusero, M. (2015). "Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en argentina". Revista Pensamiento Penal

- Galante, et al. (2012). “El fallo Arriola: Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas”. IV Encuentro Internacional ¿Aportes a la construcción de lo público?, Carrera de Trabajo Social, UBA. <https://www.aacademica.org/maria.pia.pawlowicz/39>
- Goerring, J. (2007). “What is a Case Study and What is it Good for” en *Case Study Research, Principles and Practices*. Cap.1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gómez, R. A. (2013). “La legislación penal Argentina sobre drogas.Una aproximación histórica”. V Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XX Jornadas de Investigación Noveno Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gomis, B. (2016). “US Drug Policy: Clinton vs. Trump”. Global Drug Policy Observatory.
- Gullo Maraví, M. I. (2018). “La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018”. Anuario en relaciones internacionales 2018, Instituto de Relaciones Internacionales
- Hesselroth, A. (2004) “Struggles Of Security In US Foreign Drug Policy Towards Andean Countries”. *Peace Conflict and Development* 5(5) DOI:10.7246/pcd.0504
- Kraft, M. E. & Furlong, S. R. (2018). “Public policy: Politics, analysis, and alternatives”. Sixth edition. Sage and CQ Press. Cap. 1.
- Kornblit, A.; Camarotti, A; & Di Leo, P. (2011). “Prevención del consumo problemático de drogas en la escuela”. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, vol. 17, núm. 46, julio-septiembre, 2013, pp. 695-703
- Llovera, M. S. & Scialla, M. (2017). “Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, número 34, julio-diciembre 2017, pp. 77-99.
- Lorenzo, R. P. (2019). “Una aproximación a los diferentes Paradigmas de intervención sobre Consumo Problemático”. Universidad Nacional de Rosario
- Lowi, T. (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice.” *Public Administration Review* 32
- Malamud-Goti, J. (1994). “Humo y Espejos. La Paradoja de la Guerra contra las Drogas”. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Mango, C. F. (2019). “El entramado de actores entre política social y economía social en argentina: una mirada relacional local”. *Revista Collectivus – Universidad del Atlántico*- Vol. 7, No.1, pp.199-222, Enero – Junio 2020.
- Moore, M. (1993) “Anatomía del Problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”. En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, pp. 189-218.
- Moses, C. (2004). “The making of drug policy in the George H.W. Bush and William J. Clinton administrations: the pursuit of failure”. University of Georgia.

- Office of National Drug Control Policy (2011). “Advancing a New Approach to Drug Policy: Key accomplishments”. Office of National Control Policy.
- Pellet Lastra, A (1991). “Cómo encaramos la lucha contra el narcotráfico” en Manuales de orientación para educadores. El accionar educativo ante la situación de toxicodependencia. Cuadernillo N° 3, Buenos Aires – SEDRONAR.
- Raiden, M. (2012). “Razón, verdad y experiencia en Prevención de Adicciones: Análisis de la retórica preventiva del Programa Nacional “QUIERO SER”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- Romero, L. G. (2017). “What does Donald Trump think about drugs?”. University of Wollongong Australia.
- Russel, R. (2010) “La Argentina del segundo centenario: Ficciones y realidades de la política exterior”. En *Argentina 1910-2010: balance del siglo*, pag. 227-207, Editorial Taurus.
- Russell, R. (1991). “Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón”. *Colombia Internacional*, No. 14, 17-23. <https://doi.org/10.7440/colombiaint14.1991.02>
- Russell, R. (1996) “Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?” en *Argentina y Estados Unidos: Fundamentos de una nueva alianza*, Capítulo 2: Los ejes Estructurales de la relación . Consejo Argentino para las relaciones internacionales.
- Schweller, R. (2018). “Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US–China Relations”. *The Chinese Journal of International Politics*, 2018, 23–48. doi: 10.1093/cjip/poy003
- Shrik, D. (2011). “The Drug War in Mexico. Confronting a Shared Threat”. Council Special Report No. 60.
- Simonetta, J. C. (2020). “La exaltación del populismo penal. Análisis de la política de seguridad pública del gobierno del presidente Mauricio Macri durante los años 2015-2019”. Universidad Nacional de Rosario.
- Skolnick, J. (2016). “A Critical Look at the National Drug Control Strategy”. *Yale Law & Policy Review*, Vol. 8, No. 1 (1990), pp. 75-116. Yale Law & Policy Review, Inc.
- Tokatlián, J. (2010). “Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate”. Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Tokatlian, J. G. (2018) “Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina” en *De Militares a Policías: La “guerra contra las drogas” y la militarización de Argentina*. Capital Intelectual.
- Tokatlian, J. G. y Merke, F. (2014). “Instituciones y actors de la política exterior como política pública” en *Dilemas del Estado Argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.
- Verrier, M. (2020). “Cutting the Flow: Argentina as a Success Case against Drug Trafficking 2016–2019”. *Journal of Illicit Economies and Development*, 2(1): pp. 21–28. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.61>

- Wæver, Ole (2008) 'The Changing Agenda of Societal Security', en *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Heidelberg: Springer, pp. 581-593
- Weissmann P. (2005). "Toxicomanías: Historia de las ideas psicopatológicas sobre el consumo de drogas en la Argentina". Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Youngers, C. A. (2011). "The Obama Administration's drug control policy on auto-pilot". International Drug Policy Consortium
- Zabaleta, M.; Delfino, P. & Sarti, S. (2019). "Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina". Rev. IUS vol.13 no.44 Puebla jul./dic. 2019 Epub 01-Jul-2019



Universidad de
San Andrés