



Los usos del narcotráfico

SERGIO G. EISSA (UBA/UNSAM)
25 DE MARZO DE 2022

Introducción

La semana del 7 de febrero se conoció que cocaína adulterada con carfentanilo había provocado la muerte de al menos 24 personas en las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe. Tanto las autoridades de salud y de seguridad urgieron rápidamente a los consumidores a no ingerir esa droga, detallando los síntomas que producía para que concurrieran rápidamente a un centro de salud. Paralelamente, se inició una investigación que permitió detener a los minoristas que supuestamente habían vendido la droga.

Cruces entre la oposición y el oficialismo, entre funcionarios del gobierno nacional y los provinciales permitieron, por escasos días, discutir el fracaso de la “guerra contra las

drogas” y la necesidad de despenalizar el consumo de drogas, estableciendo marcos regulatorios adecuados. No es una novedad que en Argentina se debata la despenalización, tema que fue introducido en la agenda internacional por, entre otros, el ex Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos. El eje de la argumentación pasa por dejar de perseguir a los consumidores, que deben ser asistidos por el sistema de salud si fuera necesario, y hacer algo que nuestro país no ha hecho: investigar, detener y procesar a narcotraficantes que no son justamente los que se encontraban vendiendo esta cocaína adulterada. Esto requiere entre otras cosas seguir la ruta del lavado de dinero y que el Estado cuente con las capacidades adecuadas para poder hacerlo. Si se quiere que esta propuesta se convierta en una política pública, previamente será sometida a un debate público y gubernamental, donde la situación problemática (el consumo de drogas) será definida, y sabiendo que esta no será neutra ni objetiva, sino política.

Las cuestiones problemáticas y la hegemonía

Todas las sociedades tienen “situaciones problemáticas”,¹ como por ejemplo, el cambio climático, la contaminación, la pobreza, la desigualdad y el narcotráfico, por solo nombrar algunas al azar.

Ahora bien, no todas las situaciones problemáticas ingresan en las agendas pública y gubernamental y son objeto de debate. El Riachuelo sigue contaminado como el Reconquista; el mal funcionamiento del Poder Judicial o del sistema penitenciario; la responsabilidad de empresarios, periodistas, jueces y religiosos en el terrorismo de Estado; la inseguridad, entre otros. Cada uno de nosotros podría efectuar una larga enumeración de cuestiones problemáticas que consideramos que debieran recibir la atención por parte del Estado. Sin embargo, esto no sucede.

1 Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (comp.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 15-84). México: Miguel A. Porrúa. Ver también Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento CEDES/G.E. CLACSO* 4 (pp. 1-44). Buenos Aires: CEDES.

El orden hegemónico² construye un muro, un velo, por el cual algunas cuestiones no son debatidas públicamente. Al no ser objeto de debate en las agendas mencionadas, no son definidas y, por lo tanto, no se formula una política pública. Por ejemplo, Alfonsín sostenía que la derrota de la dictadura no había sido total porque se había producido una retirada táctica de los aliados de las Fuerzas Armadas, de manera tal de atrincherarse en los lugares de poder que habían obtenido entre 1976 y 1983, dejando que toda la responsabilidad del terrorismo de Estado cayera sobre los militares, y ellos conservar sus empresas, influencias, negocios y dinero mal habido, entre otras cuestiones. Además, la dictadura logró imponer un modelo político, social y económico.

En casi 40 años no hemos logrado –entre otras cosas– crear una contrahegemonía³ que haya logrado construir un nuevo modelo político y económico-social contrario al implementado a partir de 1976. Ha habido intentos, no se pueden negar, pero tarde o temprano la hegemonía dominante logra imponerse y se producen importantes retrocesos y, “cuando los pueblos vuelven”, hay que empezar de nuevo, pero a partir de escalones más bajos en la escalera del desarrollo y del bienestar de nuestra población: mayor pobreza, mayor desigualdad, mayor deuda, mayor destrucción del aparato productivo, entre otras atrocidades. En este sentido, la dictadura logró sus objetivos políticos.

Sin embargo, el rol de la hegemonía no se limita a la etapa del debate en la agenda pública y gubernamental, sino que también interviene en la definición de una situación problemática.

El problema, la hegemonía y la definición

En este punto debemos diferenciar “situación problemática” de “problema”. No todas ellas se convierten en “problemas”; es decir, que sean formuladas de tal manera que tengan implícita un diagnóstico y una solución.

El siguiente ejemplo es muy pedagógico. Una situación problemática sería: “en Argentina mueren X cantidad de personas en accidentes de tránsito”. En cambio una posible

2 Mouffe, Ch. (2011). *En torno a lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

3 Thwaites Rey, M. (2008). Estado “ampliado” y hegemonía en el pensamiento gramsciano. En M. Thwaites Rey (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates* (pp. 129-160). Buenos Aires: Prometeo.

formulación del problema podría ser: “en Argentina mueren X cantidad de personas en accidentes de tránsito porque las rutas están en mal estado”. Formulado de esta manera o, más bien, así definido en el proceso de políticas públicas, la alternativa, el diseño, el programa, el/los proyecto/s y, sobre todo, los recursos podrían ser asignados a la Dirección Nacional de Vialidad. Ahora bien, también podría ser definido de otra manera: “en Argentina mueren X cantidad de personas en accidentes de tránsito porque los argentinos manejan mal”. De esta manera, la responsabilidad, tal vez, quedaría en manos del Ministerio de Educación que propondría al Consejo Federal de Educación contenidos transversales en las escuelas secundarias sobre seguridad vial. Una situación problemática admite muchas definiciones, pero no todas logran imponerse porque el debate se produce en el marco de un orden hegemónico y, en ¿cada? instancia, actúa moldeando el escenario del debate público y gubernamental, de manera tal que algunas definiciones estén disponibles y otras no. En consecuencia, salvo que se produzca un evento inesperado en el orden doméstico o en el internacional (cisne negro), los temas y su definición se encontrarán dentro de los límites que impone el orden hegemónico. En este contexto, y con factores⁴ que también influyen en el escenario, actores domésticos y externos, sociales y políticos pujarán por la definición. Obviamente el debate no es simétrico: algunos tienen más poder que otros y tendrán una mayor chance de imponer su definición.

De esta manera, como sosteníamos en otro artículo en esta misma revista, el Poder Judicial argentino logró atravesar estos 40 años sin que se adecue a la Constitución de 1853/1862 y a los cambios sociales y políticos que se han producido en estas últimas décadas, actuando, desde la cúspide de dicho Poder, la Corte Suprema de Justicia, como actor de veto frente a las decisiones políticas –no judiciales– que adopta el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación, favoreciendo las relaciones de poder que cristalizaron en 1976 y que favorecen a esas elites políticas, empresariales, eclesíásticas y externas que apoyaron dicho golpe de Estado. Asimismo, los medios de comunicación, políticos y otros actores de la sociedad civil repiten “puerta giratoria” cada vez que se produce un homicidio, adjudicando esta responsabilidad al Poder Ejecutivo (que libera presos) o al Congreso de la Nación (que no endurece las penas del Código Penal) y no al Poder Judicial.

⁴ Eissa, S. (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

La guerra contra las drogas y Argentina

Esta larga introducción sirve para afirmar que este proceso se produce también cuando se debate la situación problemática de las drogas.

Una definición impuesta por los Estados Unidos a partir de los años '70 sigue vigente hasta el día de la fecha y marca la agenda en esta temática: la definición de “guerra contra las drogas”; la cual no solo ha fracasado, en tanto han aumentado la violencia, los homicidios, los desaparecidos, el consumo, la plantación, producción, distribución y ganancias en aquellos países que la han adoptado acríticamente. Nuestro país se ha opuesto al involucramiento de las Fuerzas Armadas en esta falsa guerra, pero, no obstante, ha adoptado políticas criminales dirigidas a atrapar los eslabones más bajos de la cadena del negocio: consumidores, venta minorista y mulas, sin que grandes narcotraficantes hayan sido procesados por el Poder Judicial. Esto sucede porque el orden hegemónico ha logrado imponer esta definición, como el enfoque dirigido a disminuir la oferta, y así este lenguaje belicista predomina entre actores sociales y políticos.

Por otro lado, este tipo de definición fue denominada por Barry Buzan,⁵ entre otros, como securitización. Cuando una situación problemática es definida y convertida en problema, de manera tal que sale del circuito del proceso de políticas públicas, y los actores de la agenda pública y gubernamental aceptan dicha definición propuesta por el actor securitizante, se adoptan medidas extraordinarias. Existen dos fases en este proceso y el lenguaje juega un rol pero para los fines de este artículo solo retengamos que el resultado final es la adopción de medidas extraordinarias.⁶ Claramente la problemática de las drogas ha logrado ser securitizada por el actor securitizante –Estados Unidos–, aceptada por casi todos los actores sociales y políticos de los países de América Latina que han recurrido al empleo de las Fuerzas Armadas en la “guerra contra el narcotráfico”. Paradójicamente, Estados Unidos no puede utilizar a sus Fuerzas Armadas en estos temas, que nosotros denominamos seguridad interior, porque su Ley de Defensa (*Posse Comitatus Act*) de 1878 lo prohíbe como en Argentina. Los resultados han sido desastrosos para

5 Buzan, B.; Waever, O. y De Wilde, J. (1995). *Security. A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

6 Eissa, S. (2018). Construyendo al enemigo: la securitización del reclamo mapuche (agosto-diciembre de 2017). *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 5, 35-61.

América Latina en términos de violencia: aumento del consumo, homicidios, desapariciones e incremento del tráfico de drogas.

La securitización de la situación de la problemática de las drogas en los Estados Unidos no estuvo motivada por una amenaza a la seguridad nacional de ese país.

En una entrevista a un ex asesor de Richard Nixon, publicada por Harper's Magazine y escrita por Dan Baum, un ex asesor, John Ehrlichman, explica:

En ese entonces yo estaba escribiendo sobre la política de la prohibición de las drogas. Le empecé a preguntar a Ehrlichman una serie de sinceras y nerviosas preguntas que él impacientemente no contestó. “¿Quieres saber realmente de qué se trata todo esto?”, me dijo con la franqueza de un hombre que, después del oprobio público y una temporada en una prisión federal, tiene poco que proteger. “La campaña de Nixon de 1968, y la Casa Blanca de Nixon, tenían dos enemigos: la izquierda antiguerra y los negros. ¿Entiendes lo que te digo? Sabíamos que no podíamos hacerlos ilegales por ser negros o estar en contra de la guerra, pero al hacer que el público asociara a los negros con la heroína y a los hippies con la marihuana, y luego criminalizar ambas sustancias fuertemente, podíamos fragmentar sus comunidades. Podríamos arrestar a sus líderes, redar sus casas, disgregar sus reuniones y vilificarlos todas las noches en las noticias. ¿Sabíamos que estábamos mintiendo sobre las drogas? Claro que sí”.⁷

Las drogas no eran un problema de seguridad nacional, como sostuvimos *ut supra*, sino un problema de salud. Sin embargo, esta definición le permitió al gobierno de los Estados Unidos, en primer lugar, perseguir a los líderes de las minorías (afroamericanos, latinos y activistas que se oponían a la Guerra de Vietnam) que se oponían a algunas de las políticas de Nixon y, en segundo lugar, mantener los vínculos con las Fuerzas Armadas

7 Baum, D. (2016). *Legalize it all. How to win de war on drugs*. Recuperado de <https://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all/>. Traducción de Hara, L. A. (2016). *Las declaraciones del asesor de política interna de Richard Nixon vuelven a causar polémica sobre la integridad de la guerra contra las drogas*. Recuperado de <https://pijamasurf.com/2016/03/el-presidente-nixon-invento-la-guerra-contra-las-drogas-para-acabar-con-los-negros-y-los-hippies/>

de América Latina. Héctor Luis Saint Pierre⁸ sostiene que una vez finalizada la Guerra Fría (1947-1991) se produjo un giro estratégico de Este-Oeste a Norte-Sur, donde los países al sur del Río Bravo fueron identificados como los nuevos “bárbaros” que contaminaban a la juventud blanca anglosajona y protestante (WASP) de los Estados Unidos con drogas. De esta manera, los Estados Unidos lograba dos objetivos políticos: a) regular la entrada de drogas en los Estados Unidos a través de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) para evitar los efectos “colaterales” del aumento del consumo, como la violencia y el colapso del sistema de salud que no es público y b) mantener las clavijas conectadas con las Fuerzas Armadas de América Latina, a través de cursos y adiestramiento, no ya en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, sino para que intervengan en la problemática del narcotráfico. Luego de 1991, esta fue englobada bajo el significante vacío de las nuevas amenazas, el cual abarcaba al terrorismo islámico, el tráfico de personas, la migración ilegal, la pobreza extrema; como recitó el ex Ministro de Defensa argentino Ricardo López Murphy, siguiendo el guion del Comando Sur. Como bien señaló el ex Canciller Dante Caputo, esto le permitía a Estados Unidos controlar a las Fuerzas Armadas de nuestros países para convertirlas en Guardias Nacionales constabularias, lo cual le permitiría impulsar una intervención –como en el pasado– en el sistema político si lo considerara necesario: Honduras y Bolivia son los ejemplos clásicos de golpe de Estado, pero también debemos contabilizar aquellas crisis democráticas donde se recurrió a los medios de comunicación, al Poder Judicial, organismos internacionales, como fueron los casos de Paraguay y Brasil.

Durante los años '90 las presiones de los Estados Unidos, puntualmente, el Comando Sur, junto a actores políticos y sociales de nuestro país pujaron para imponer la definición de “guerra contra las drogas” y así involucrar a nuestras Fuerzas Armadas. El resultado no fue exitoso, pero tampoco la derrota fue total.

En primer lugar, la prohibición de emplear nuestras Fuerzas Armadas (FFAA.) en seguridad interior frente al problema del narcotráfico no fue llevada a la práctica. Esto se verifica no solamente porque no se cambiaron las normas (el denominado Consenso

8 Saint Pierre, H. (2003). Una reconceptualización de las *Nuevas Amenazas*: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. En E. López y M. Sain (comps.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil* (pp. 21-55). Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Básico que prohíbe la utilización de las FFAA. en seguridad interior), sino también porque en los Niveles Estratégicos Militares y Operacional no se tomaron decisiones que fueran en ese sentido. Debe hacerse una primera salvedad: en la Directiva Estratégica Militar de 1999 sí se planteó esta posibilidad, pero nunca se hizo operativa.

En segundo lugar, sí se adoptaron medidas extraordinarias durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) que a través del Decreto N° 228/2016 autorizó el derribo de aeronaves que transportaran drogas. Asimismo, habilitó la compra de aeronaves para aplicar ese decreto y el despliegue de tropas del Ejército para custodiar la frontera y así evitar el ingreso de drogas. No obstante, estas dos últimas acciones nunca fueron llevadas a la práctica porque las aeronaves que se compraron no llevan armamento y son para que los futuros pilotos de la Fuerza Aérea Argentina aprendan a volar; y porque el Ejército se opuso a cumplir esa misión.

Por último, sí se logró que la sociedad recurriera “naturalmente” a este lenguaje belicista. Así, medios de comunicación y algunos actores políticos y sociales recurren a este lenguaje cada vez que se produce un hecho desgraciado, como el que da inicio a esta nota. Expresiones como “mano dura”, “guerra”, “lucha”, “batalla”, “puerta giratoria”, entre otras, han sido internalizadas y ello ha conducido, más allá de la ineficacia e ineficiencia del Poder Judicial, a que la respuesta del Estado se centre en perseguir la oferta de América Latina y en los consumidores, la venta minorista (“destruir bunkers”) y las mulas que acarrear la droga hacia nuestro país en bajas cantidades.

Tal como señalaba una nota de La Nación a partir de una investigación dirigida por la Dra. Mariana Souto Zabaleta en el ámbito del Ministerio de Seguridad entre 2015 y 2019:⁹

La relación entre causas iniciadas respecto de las sentencias analizadas oscila entre un 10% y un 0,24% (en los diferentes distritos del país), siendo el promedio nacional cercano al 2% [...] El cruzamiento de diferentes variables a la fecha permite concluir que los esfuerzos en materia de persecución penal y policial en el período evaluado

9 Gallo, D. (2018). *Solo el 2% de las causas iniciadas por narcotráfico llegan a una sentencia*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/solo-2-causas-iniciadas-narcotrafico-llegan-sentencia-nid2179076/>

suelen concentrarse en dos extremos diferenciados: la comercialización minorista en conglomerados urbanos y el tráfico en zonas de frontera.

Reflexión final

Algunes colegas sostienen que hay que adecuar a las Fuerzas Armadas argentinas a la nueva realidad, a las nuevas amenazas a la seguridad internacional. Más allá que nos oponemos a degradar a estas a meras agencias policiales con mayor poder de fuego; el problema no es si están adecuadas o no, sino que, como demuestra la teoría y los casos de países de la región, estas no sirven para lidiar con el problema de las drogas. Esta es una opción que debe ser descartada.

Urge reformar el Poder Judicial para que funcione acorde a la Constitución de 1853/60 y establecer un modelo acusatorio por juicio por jurados para determinados delitos. Asimismo, nos parece necesario aprobar una ley que establezca pautas mínimas y guías para el reclutamiento, formación, adiestramiento, perfeccionamiento y protocolos de reglas de empeñamiento de los integrantes de las policías provinciales. Por último, hay que despenalizar el consumo de algunas/todas las drogas para dedicar el esfuerzo de inteligencia, investigación, policial y judicial para detener a los narcotraficantes que manejan el negocio a nivel global y nacional, cooperando con otras agencias de otros países y siguiendo la ruta del lavado de dinero.

La “guerra contra las drogas” y el enfoque destinado a disminuir la oferta han fracasado. Continuar insistiendo con estas políticas provocará que más argentinos mueran por sobredosis, por causas de la ingesta de drogas adulteradas y nos arrastrará a una espiral de violencia –peor de la que ya se vive en Rosario– como ha ocurrido en otros países de América Latina que han involucrado a las Fuerzas Armadas. Mientras que los grandes narcotraficantes continúan viviendo en sus barrios de lujo, navegando en sus yates y volando en sus aviones privados cuando no están transitando por las calles de Buenos Aires, a la par nuestra, y no nos percatamos porque no responde al estereotipo de delincuente y/o drogadicto que hemos internalizado, el problema de las drogas seguirá entre nosotros y las muertes, sobre todo las invisibilizadas, continuarán ocurriendo.