

El tráfico de drogas en México, de los setenta a la fecha.

Dr. Carlos Antonio Flores Pérez.

En nuestro país, la producción de drogas y su tráfico hacia Estados Unidos es un fenómeno presente, al menos desde las primeras décadas del siglo XX. En un primer momento, México no penalizaba esta actividad, y no fue sino hasta 1916 que se promulgó la primera prohibición de traficar con productos opiáceos, derivada a su vez de la política internacional que desde entonces comenzaron a impulsar los Estados Unidos.

En los años veinte surgieron leyes federales que prohibían el cultivo y comercio de marihuana y adormidera. Durante los años treinta, la presión estadounidense por expandir su política punitiva respecto a las drogas psicoactivas continuó, en detrimento de estrategias alternativas que entonces apoyaba el gobierno mexicano, que encuadraban fundamentalmente el problema como un asunto de salud pública.

En consecuencia, a partir de esos años, pero con mayor notoriedad, desde la segunda mitad de los cuarenta, el fenómeno comenzó a recibir un trato esencialmente coercitivo. A partir de 1947, el control de la producción y trasiego de drogas ilegales se adjudica formalmente a la Procuraduría General de la República. Sin embargo, como extensión de la lógica funcional de un régimen afecto al frecuente divorcio entre normas y prácticas, el control efectivo se otorgó a la Dirección Federal de Seguridad.

No se puede analizar con rigor el fenómeno del tráfico de drogas en México sin atender a la influencia que sobre él ejercieron históricamente las características específicas del régimen político que prevaleció desde finales de los años veinte hasta el cierre del siglo.

Un régimen autoritario, de partido de Estado, fuertemente centralizado, donde los círculos del poder podían ejercer un amplio control prácticamente sobre todos los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada que, como es sabido, para perdurar requiere un factor fundamental: la corrupción del sector público.

Incómodo, pero cierto. El crimen organizado implica la organización del crimen: mientras más amplias las dimensiones organizativas y logísticas del grupo delictivo organizado y más extendida la duración temporal de sus operaciones, más difícil que el Estado sea incapaz de detectarlo. Esa amplia dimensión y perduración no pueden explicarse cabalmente, si entre los distintos factores de análisis no se tiene en cuenta uno fundamental, que constituye la protección brindada por determinados núcleos que, dentro del poder público, han prevaricado de sus funciones y de facto forman parte integral de la matriz criminal.

Hasta 1947, el vínculo de protección entre autoridades públicas y traficantes de droga, se limitaba generalmente a esquemas de contubernio entre gobernadores de entidades fronterizas y delincuentes. A partir de 1947, y con un crecimiento exponencial a partir de los años setenta, la protección de mayor importancia respecto al tráfico de drogas se ha asentado fundamentalmente en las estructuras de seguridad federales. A ello han contribuido por igual el hecho de que el tráfico de drogas sea un delito federal y que la logística necesaria para el mismo rebasa generalmente los límites estatales, por lo menos, hasta que el negocio ilegal tuvo como mercado principal el estadounidense.

A finales de los años sesenta, el consumo de drogas se había incrementado notablemente entre los jóvenes de clase media de los Estados Unidos, motivado por la expansión de un movimiento contracultural y las secuelas de adicción que generó el amplio uso de enervantes por parte de las tropas estadounidenses en la guerra de Vietnam. México era, en esos años, un proveedor importante de marihuana y goma de opio para el mercado estadounidense.

El gobierno de ese país, cada vez más presionado por su propia opinión pública, trasladó la presión hacia su homólogo mexicano. En 1968, durante la campaña presidencial estadounidense, el candidato Richard Nixon retomó dentro de su discurso el combate a las drogas. En 1969, ya como presidente, Nixon puso en marcha una denominada Operación Intercepción, destinada a presionar al gobierno mexicano para que éste prestara una mayor colaboración en el combate al tráfico de drogas. Esta operación mantuvo prácticamente cerradas la frontera entre Tijuana y San Isidro por tres semanas, durante el otoño de 1969.

La respuesta del gobierno de México fue incrementar su esfuerzo en la erradicación de cultivos de marihuana y amapola. En 1975 el presidente Luis Echeverría inaugurara la denominada Campaña Permanente de Lucha Contra las Drogas del gobierno mexicano, que implicó el uso de tecnología para la ubicación y destrucción de plantíos y la puesta en marcha de la Operación Cóndor, que contó con la participación de 10 mil efectivos militares.

En el periodo que transcurre entre finales de los setenta y mediados de los ochenta, concurren diversos factores que habrán de favorecer la expansión del narcotráfico en México. El primero es el incremento de la demanda de narcóticos que tiene lugar en Estados Unidos. El segundo es la dispersión de los narcotraficantes, radicados originalmente en el estado de Sinaloa, hacia diversas partes del territorio nacional, a partir de la ejecución de la Operación Cóndor. El tercero es la modificación de las rutas internacionales de tráfico de cocaína, que a partir del fortalecimiento de la vigilancia de las fuerzas de seguridad estadounidense sobre las costas sudorientales de ese país, se ven obligadas a adoptar nuevas vías de tráfico y que habrían de pasar con mayor intensidad por territorio mexicano.

Esto obligó al establecimiento de acuerdos entre traficantes sudamericanos y sus homólogos mexicanos, quienes hasta el momento habían comerciado principalmente marihuana y heroína, y a partir de entonces, habrán de hacerlo también con cocaína. El cuarto es el incremento de la participación de las estructuras de seguridad mexicanas en la articulación del negocio ilícito, según se pudo apreciar con los testimonios recopilados en investigaciones propias.

A comienzos de la década de los ochenta, el tráfico de cocaína constituye una fuente de ingresos ilegales sin precedente en las estructuras de seguridad mexicanas, ya integradas a un esquema de corrupción importante, según se puede apreciar con lo expuesto hasta aquí, pero inmersas, en ese nuevo periodo, en un flujo de dinero ilícito nunca antes visto. Los montos de la corrupción prevalecientes en las instituciones mexicanas no se comparan con aquella generada a partir del ingreso masivo de cocaína al territorio nacional, que podían exceder considerablemente el propio presupuesto de una institución federal como la PGR. Fue precisamente el incremento de la circulación de recursos procedentes de la droga sudamericana el factor que multiplicó la

corrupción ya existente en las instituciones de seguridad nacionales.

A mediados de los ochenta, la policía más poderosa del régimen era la Dirección Federal de Seguridad, que una vez desarticulada la subversión de los años setenta, entró de lleno a combatir formalmente el narcotráfico. El resultado fue totalmente contrario a las expectativas establecidas oficialmente. En vez de combatir al narcotráfico, la DFS colaboró directamente en su reestructuración, tras la dispersión resultante de la Operación Cóndor.

Es en estos años que ocurre la primera etapa de centralización amplia del control del negocio ilícito del narcotráfico, donde la Dirección Federal de Seguridad desempeñó un papel fundamental en la extorsión de las organizaciones delictivas dedicadas a esta actividad. La desaparición de la DFS puso fin a un periodo de las relaciones entre criminales organizados y funcionarios públicos, enmarcadas en un esquema centralizado. Culminó así el primer momento de alta centralización del negocio ilícito del narcotráfico, donde los cuerpos de seguridad del Estado desempeñaron un papel fundamental en la articulación del mismo. Cabe destacar, sin embargo, que este modelo centralizado no concluyó al término del sexenio de Miguel de la Madrid. Funcionarios del gobierno que le sustituyó fue capaz de efectuar un nuevo proceso de rearticulación y de protección estatal sobre el tráfico de narcóticos.

Tras la desaparición de la DFS, la Procuraduría General de la República se constituyó como el principal punto de contacto del Estado con la delincuencia organizada dedicada al tráfico de drogas. Entre finales de los ochenta y 1991, de acuerdo con diversos testimonios obtenidos, tuvo lugar una nueva centralización del negocio ilícito. Este proceso implicó la redefinición de la mecánica operativa del tráfico de drogas, que ya para entonces vinculaba directamente a las organizaciones colombianas y mexicanas.

Los vínculos entre organizaciones de tráfico de Colombia y México pueden rastrearse hasta mediados de los setenta, cuando el hondureño Juan Ramón Matta Ballesteros puso en contacto a grupos colombianos dedicados al tráfico de cocaína, con Miguel

Ángel Félix Gallardo, entonces principal figura del tráfico de drogas en México.

Esta relación se reforzó cuando a mediados de los ochenta, un emisario de la organización de traficantes de Medellín, ni más ni menos que el propio Gonzalo Rodríguez Gacha, viajó a tierras mexicanas para establecer un acuerdo de colaboración con Félix Gallardo. De ese viaje y de su afición a las costumbres y productos de estas tierras, Rodríguez Gacha derivaría su alias: *“El mexicano”*.

El acuerdo que se establece en este momento entre colombianos y mexicanos es que estos últimos habrían de recibir entre tres mil y cuatro mil dólares por cada kilogramo de cocaína transportado hasta la frontera con los Estados Unidos. En términos generales, así operó la cooperación entre las organizaciones de ambos países, hasta el periodo 1988-1991, cuando los traficantes mexicanos impusieron a los sudamericanos un nuevo acuerdo. Entre 1989 y 1991 los traficantes mexicanos exigieron, como parte de la retribución que habrían de recibir de los colombianos, que éstos les cedieran, en especie, el 30% de la cocaína que pretendían transportar por territorio mexicano. Hacia 1993, las organizaciones mexicanas obligaron a sus homólogas colombianas a cederles el 50% de la cocaína transportada por México, a fin de comercializarla directamente en el mercado estadounidense.

La forma en que se estableció el nuevo acuerdo, según los testimonios, fue la desarticulación de las organizaciones preexistentes –que contaban con distintas lealtades dentro de la estructura política– y el desarrollo o fortalecimiento de grupos alternos. La fuente señaló:

Primero, decapitan a Félix Gallardo, los que tenían el control, y establecen un nuevo control. El nuevo control lo establecen creando el cártel del Golfo, con Juan García Abrego, y reformulando las cosas con los otros. ¿Por qué a Amado Carrillo lo sacan a los ocho meses de que lo meten a prisión en el año 89? Porque hubo un acuerdo, porque hay un acuerdo cupular. Acepta él las nuevas reglas, y las nuevas reglas estaban basadas en el control político.

Desde la segunda mitad de la década de los noventa, comienza a transitarse hacia un nuevo esquema en los vínculos de contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes dedicados al tráfico de drogas ilícitas, donde estos parecen ya más atomizados y

variables. No se aprecia ya una línea de predominio o patronazgo incuestionable.

La estructura de protección centralizada, que había operado durante los años precedentes, colapsó simultáneamente al desarrollo de una confrontación de poder en la cúspide del entramado político. En el mundo del tráfico de drogas, el correlato fue la vertiginosa pérdida de poder y virtual desaparición de una organización delictiva que cobró auge en el periodo anterior –la de Juan García Abrego, en el Golfo– y en el lento pero constante ocaso de otra poderosa organización: la de Amado Carrillo.

El efecto directo de esta transición, que desde entonces vive el país, se aprecia en la regionalización de los nuevos acuerdos de protección –por lo menos en su dimensión más visible– y en el incremento en la disputa violenta entre las nuevas organizaciones, que desean establecer un control hegemónico sobre determinadas zonas de la geografía nacional, consideradas estratégicas para el desarrollo del negocio ilícito. Cabe destacar que la transformación política del país, a partir del año 2000, con la alternancia en la titularidad del poder ejecutivo, ha tenido por efecto secundario, indeseable e imprevisto, la fractura de la propia capacidad de las fuerzas de seguridad del Estado para actuar como mecanismos más o menos homogéneos y cohesionados, ya no digamos para aplicar la ley, sino incluso, para ejercer el control directo sobre la criminalidad organizada con fines distintos.

Tras la alternancia en el poder, ocurrida en 2000, diversos acontecimientos han mostrado un cambio notable en la correlación de fuerzas entre funcionarios y delincuentes en el establecimiento de vínculos de contubernio y protección. Las evidencias muestran que estos vínculos han perdurado. Sin embargo, se aprecia cada vez más una menor disposición de los delincuentes de mayor relevancia a aceptar sin más la tutela del poder.

La confrontación que se apreció a lo largo del sexenio de Fox, entre las diversas fuerzas políticas, aunado a la desarticulación de varias instituciones de seguridad federales incrementó naturalmente la capacidad de los delincuentes organizados para imponerse eventualmente en los nuevos acuerdos de protección, que cuentan ahora con incentivos especiales para establecerse en el ámbito local o con funcionarios federales de jerarquía media.

De cualquier manera, la descomposición institucional que esto implica y las confrontaciones concomitantes entre las múltiples redes de funcionarios convertidos en delincuentes y aliados a los traficantes, por obtener mayores beneficios, constituyen factores altamente negativos para la consolidación en México de un régimen democrático liberal, y pueden contribuir notablemente a erosionar aún más la hegemonía del Estado mexicano sobre su propio territorio.

Inmersas en disputas de poder entre las fuerzas políticas y arrastrando importantes inercias de incapacidad institucional, las organizaciones de seguridad del Estado, en los distintos ámbitos federal, estatal y municipal, se debaten entre la ineficiencia operativa, las dificultades para realizar labores de inteligencia y la corrupción endémica que ha conducido incluso a la confrontación directa entre distintas agencias, interesadas en proteger clientelas delictivas contrapuestas.

El notable incremento en la violencia generada por el tráfico de drogas es el producto de un esquema atomizado de redes criminales, donde las distintas fuerzas involucradas –el Estado y las propias organizaciones delictivas– se aprecian incapaces para establecer nuevas condiciones hegemónicas que permitan contener la actividad ilícita de acuerdo a lo previsto por la ley, o al menos articularla bajo criterios de operación estables, que no repercutan necesariamente en una percepción social de inseguridad y riesgo, debido a los efectos del continuo derramamiento de sangre que las condiciones de disputa actual favorecen.

Ejecuciones, decapitaciones, desmembramientos, ataques con granadas de fragmentación, incursiones para ejecutar policías se han convertido en una realidad cotidiana en estados como Baja California, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Con menor intensidad esta realidad ha estado presente también en Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco.

En medio de estas circunstancias inéditas en el México contemporáneo, y debido a la asociación directa con la violencia generada por la delincuencia organizada en otros países del continente, diversas voces mediáticas han hecho referencia a la “colombianización” de México, colocando sin más etiquetas a un fenómeno que requiere una evaluación de mayor seriedad.

Cuantitativamente México dista mucho de alcanzar los niveles de violencia de Colombia. Este país ha sufrido reiteradamente atentados terroristas a lo largo de los últimos años. Sin embargo, ésta no es una condición inmodificable: los cambios políticos que México ha tenido recientemente y las rearticulaciones estructurales que éstos han implicado en la operación del crimen organizado, junto con la incorporación directa de actores con entrenamiento en guerra de baja intensidad como grupos ejecutores de la delincuencia, están favoreciendo la escalada de una violencia grave que cualitativamente evoca ya a la sufrida por aquella nación sudamericana.

En estas condiciones es posible apreciar que el Estado mexicano no ha tenido hasta el momento una estrategia clara respecto a lo que intenta hacer con el problema de la seguridad pública que, según se aprecia, pretende encarar sin un diagnóstico adecuado que le permita establecer los objetivos por alcanzar y jerarquizar las prioridades respecto a los mismos.

El principal programa adoptado durante el gobierno anterior para hacer frente a la delincuencia fue el denominado “México Seguro”, que en los hechos arrojó resultados magros, debido al limitado enfoque con el que originalmente se diseñó. Fue un hecho patente que la mera presencia física de contingentes de las corporaciones de seguridad, la instalación de retenes carreteros y la realización de patrullajes no bastaron para acotar a una delincuencia organizada cualitativamente diferente.

¿Por qué reeditar entonces básicamente el mismo concepto, ahora a partir de las denominadas Operaciones Conjuntas? Probablemente con un poco más de coordinación, con mayor número de efectivos movilizados y una reforzada participación de las fuerzas armadas, pero la concepción de la medida es esencialmente la misma que la del “México Seguro”. A fines de abril de 2007, es claro que la violencia asociada al tráfico de drogas no ha cedido.

El mero despliegue masivo de elementos de seguridad no es sinónimo de control territorial si, como se ha visto, la violencia continúa en cuanto el contingente se retira, o aun de manera simultánea a su propia presencia.

El abatimiento de este tipo de violencia es posible, y para ello es fundamental la respuesta del Estado, con una estrategia, que requiere amplios consensos políticos que conduzcan a la aplicación efectiva de las leyes.

La adopción de políticas para terminar con la situación de violencia requiere elementos de consenso democrático entre los tres órdenes de gobierno, en al menos cuatro puntos: a) fortalecimiento de la capacidad funcional del Estado para hacer frente a los grupos violentos; b) ajuste del marco normativo para atender específicamente a la delincuencia organizada; c) desmantelamiento de la estructura de corrupción que permite el funcionamiento y supervivencia de este tipo de delincuencia, y d) el ataque a las ganancias ilícitas de estas agrupaciones y sus mecanismos de lavado de dinero. Naturalmente, todo ello debe implicar la construcción de respaldo de los ciudadanos a la estrategia gubernamental.

La experiencia internacional demuestra que la violencia asociada a la delincuencia organizada puede disminuir. En tal sentido, los casos de Italia e Irlanda resultan significativos. En ninguno de ellos se ha logrado erradicar ni el mercado transnacional de la droga ni el crimen organizado, fenómenos que parecen concomitantes a la existencia de la sociedad contemporánea, por lo que tal pretensión podría aparecer utópica en sí misma. Sin embargo, sí han logrado abatir sus niveles de violencia hasta el punto en que esta no constituye más el principal punto de zozobra social, ni constituye ya un riesgo para la seguridad y estabilidad del Estado.

Las medidas que aplicaron estos países fueron exitosas no sólo por su carácter integral, sino además, porque contaron con el respaldo político de las más altas esferas de decisión política. Y este es un aspecto en el que no se puede insistir suficientemente. En ello interviene —en un contexto propio de la democracia efectiva a la que aspiramos— el grado de tolerancia que nuestra sociedad esté dispuesta a conceder a la violencia delictiva.

En Irlanda, a pesar de ser una sociedad que había vivido en condiciones de zozobra desde la primera mitad del siglo XX por la continuidad de actos terroristas, el asesinato de la periodista Verónica Guerin, a manos del crimen organizado en 1996, fue suficiente para que se colmara la paciencia de la sociedad frente a

la violencia generada por los criminales y se emprendiera una lucha frontal contra la delincuencia, a partir de una política gubernamental integral altamente respaldada por la mayor jerarquía política y por los ciudadanos. ¿Bastarán en México las más de 9000 ejecuciones asociadas al crimen organizado que llevamos desde inicios de la década para emprender acciones igual de contundentes?