

“México: drogas ilegalizadas, organizaciones criminales, transición política y violencia”

Luis Astorga, IISUNAM.

El cultivo, procesamiento, la comercialización y los usos sociales de ciertas plantas y sustancias psicoactivas preceden al surgimiento de leyes que prohibirán alguna o todas las fases del circuito económico de esas mercancías. Las prohibiciones, al establecer los límites entre lo legal y lo ilegal y las sanciones para los transgresores, crean al mismo tiempo el campo del circuito económico ilegal de esas mercancías y de los agentes sociales encargados de las distintas fases. Entre estos agentes sociales, los encargados de la comercialización, es decir los traficantes, tendrán un papel central, dominante. De ahí que hablemos del surgimiento del campo del tráfico de sustancias psicoactivas ilegales o de drogas ilegales, no por ser la única actividad en el campo sino por el peso relativo mayor de los traficantes en el mismo. En el siglo XX, la Ley Harrison de 1914 en Estados Unidos y las leyes que prohíben el cultivo y la comercialización de la marihuana en México (“Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza”, 1920) y la amapola (art. 202, Código Sanitario, 8 de junio de 1926), constituyen el marco jurídico que crea a su vez el campo del tráfico de drogas ilegales en cada uno de esos países, pero también el transfronterizo. Dada la mayor demanda en el mercado estadounidense, los traficantes mexicanos desarrollarán desde una época temprana una vocación transnacional. Visto en un contexto más amplio, el del tráfico de drogas aparece como un subcampo de un universo más grande, a saber el campo delincencial, es decir aquel que engloba todos aquellos actos tipificados como delitos por la legislación de un país determinado. En 1993, se introduce en el artículo 16 de la Constitución mexicana la noción de “delincuencia organizada”. Antes, no existía en la legislación mexicana. Y no es sino hasta 1996 que se promulga la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO), donde se incluyen los “delitos contra la salud”, es decir aquellas conductas que serán punibles según el Código Penal Federal (CPF, art. 193) y que se refieren a lo establecido por la Ley General de Salud (LGS) en algunos artículos, a saber “la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación,

acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo” (LGS, art. 235). En particular, “Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum, y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones” (LGS, art. 237). Así, dentro del campo delincencial tendremos a partir de entonces el subcampo de la delincuencia organizada y dentro de éste el del tráfico de drogas ilícitas. Sólo que entre todos los delitos enlistados en la LFDO, el del tráfico de drogas tendrá una posición dominante, por ser la principal renta de los delincuentes, pero no única para algunos, tanto en el subcampo de la delincuencia organizada como en el delincencial en general, y le imprimirá en gran medida su dinámica y características a los demás.

Una evaluación de la producción, del tráfico y consumo de drogas ilegales en México desde que se aprobaron las primeras leyes prohibicionistas en el país, en los años 20 del siglo XX, muestra que las políticas puestas en marcha para intentar reducir los niveles de esas actividades no han tenido éxito. El gobierno mexicano ha aprobado leyes acordes con sus necesidades internas y con los lineamientos establecidos por la ONU y EU en esos temas; cuenta con las instituciones encargadas de la vigilancia y la aplicación de esas leyes; ha establecido mecanismos de cooperación judicial con otros Estados; ha capturado y encarcelado a miles de traficantes, a algunos los ha extraditado; ha destruido una gran cantidad de plantíos ilegales; ha decomisado e incinerado miles de toneladas de distintas drogas; les ha quitado miles de armas cada vez más potentes a los delincuentes, aeronaves, vehículos terrestres y marítimos, millones de dólares; ha utilizado a decenas de miles de policías y militares contra las organizaciones de traficantes. En resumen, ha tratado de ser un alumno ejemplar, pero la estrategia punitiva no ha logrado los resultados esperados. Las instituciones policíacas federales, estatales y municipales muestran todavía debilidades y fragilidad, unas más que otras,

ante la expansión de la corrupción que parece incontenible. Las instituciones de seguridad se han deteriorado por los efectos combinados del dinero de los traficantes, la falta de una formación apropiada, de profesionalización, la ausencia de una ética de servicio a la ciudadanía y la irresponsabilidad política de partidos y gobernantes pasados y presentes.

En América Latina, México y los países de la zona Andina, principalmente Colombia, Perú y Bolivia, han resentido con mayor fuerza las políticas antidrogas promovidas por Estados Unidos desde principios del siglo XX y adoptadas, generalmente sin gran oposición de fondo, por los gobiernos latinoamericanos. Como preludio de lo que llamaría la “guerra contra las drogas”, la administración Nixon puso en marcha en 1969 la “Operación Intercepción” en la frontera con México. Los controles a vehículos y personas no pararon el flujo de drogas hacia Estados Unidos, pero la medida sí provocó un conflicto diplomático. Posteriormente, entre 1975 y 1978, el gobierno mexicano impulsado por Estados Unidos inició un gran despliegue militar para destruir cultivos ilegales y le llamó “Operación Cóndor”. Según declaraciones oficiales de la época, diez mil militares fueron enviados a la sierra que comparten los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango para destruir cultivos de amapola y marihuana. En 1978-1980, el gobierno de Julio César Turbay en Colombia puso en marcha la “Operación Fulminante” para destruir los cultivos de marihuana en la Guajira y la zona Atlántica, también con unos diez mil militares. En 1986, el presidente Reagan promulgó la Directiva de Seguridad Nacional 221, la cual definió el tráfico internacional de drogas como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. En ese mismo año, el gobierno estadounidense comenzó en Bolivia la “Operación Blast Furnace” ( Operación Alto Horno) con tropas del Comando Sur, agentes de la DEA y helicópteros Black Hawk, en apoyo a la Policía Nacional, para destruir lugares de procesamiento de coca en los departamentos del Chapare, Beni y Santa Cruz. En 1987, la DEA y el Bureau of International Narcotics Matters del Departamento de Estado iniciaron la “Operación

Snowcap” (Operación Corona de Nieve) en 12 países, pero concentraron sus actividades en Perú, Bolivia y Ecuador. En 1989, la administración Bush lanzó la “Iniciativa Andina” en Colombia, Perú y Bolivia para reducir la producción y tráfico de cocaína hacia Estados Unidos, lo que implicó un financiamiento de poco más de dos mil millones de dólares para asistencia militar y económica, programas de aplicación de la ley y apoyo de la DEA. En 2000 dio inicio el “Plan Colombia”, y en 2007 se anunció la estrategia conjunta México-EU llamada “Iniciativa Mérida”.

En México, el campo del tráfico de drogas ilegales nació subordinado al de la política desde los tiempos de la Revolución Mexicana y así continuó y se reforzó en el Estado autoritario posrevolucionario. En esa primera fase, algunos gobernadores de estados productores de plantas ilegales y su principal círculo de poder serán piezas centrales en ese esquema de control. Una segunda fase empieza después de la segunda guerra mundial. En 1947 se crea la Dirección Federal de Seguridad (DFS), que funcionará como la policía política del presidente de México y tendrá también atribuciones legales para intervenir en asuntos de drogas. Será una institución clave como mediadora entre el campo político y el del tráfico de drogas, lo cual no significará que algunos gobernadores abandonen sus papeles y prácticas de control anteriores. En esas décadas, los traficantes fueron simultáneamente contenidos, extorsionados, controlados, combatidos en caso necesario, y protegidos por el aparato político y de seguridad del Estado, y a la vez marginados del poder político. La desaparición en los ochenta (1985) de la DFS ordenada por el presidente, el inicio del proceso de democratización y de la reconfiguración del poder político en el país en esa misma década, junto con la diversificación y el crecimiento del mercado de las drogas ilegales en el mundo, particularmente en EU, provocó un cambio en la relación de subordinación y los traficantes empezaron a adquirir una mayor autonomía respecto del poder político. Al debilitarse el Estado posrevolucionario y sus mecanismos de control, las organizaciones de traficantes y otras que adquirieron características de tipo mafioso-paramilitar en los noventa entraron en un proceso de lucha violenta por la hegemonía en el campo criminal. Hubo reconfiguración de los campos político y criminal,

las relaciones entre ambos se modificaron. Pasaron de la subordinación estructural histórica en la que los traficantes tenían tres opciones si no aceptaban las reglas del juego del sistema autoritario - salir del negocio, ir a la cárcel o morir-, a los intentos de realizar cambios cualitativos en la correlación de fuerzas. En el nuevo escenario, las organizaciones criminales han puesto a la clase política frente a tres alternativas: subordinarse a sus intereses, ser socios en igualdad de condiciones y beneficiarse mutuamente, o hacer causa común entre partidos en posiciones de gobierno para aplicarles la ley. Fue un proceso que comenzó en los años ochenta, con la alternancia política, y no con la llegada del PAN a la presidencia en 2000. Y más que un desafío a un gobierno en particular, lo que a partir de los años noventa del siglo XX se considera como delincuencia organizada -particularmente las poderosas organizaciones de traficantes y las de tipo mafioso-paramilitar- se fue convirtiendo en una amenaza al fragmentado y débil Estado mexicano y a la sociedad.

Pero, ¿por qué las luchas entre organizaciones de traficantes han sido más violentas en los últimos años si las leyes prohibicionistas en México datan de los años 20 del siglo XX y desde entonces y durante décadas la violencia entre ellas fue mínima? La explicación no radica en la actividad ilegal ni en el mercado per se, lo cual no significa que no influyan y que no tengan importancia, es decir el negocio de las drogas ilegales no es violento en sí mismo, ni las sustancias psicoactivas tienen la propiedad mágica de volver violentos a los traficantes que las ponen en el mercado al alcance de los consumidores. Tienen que presentarse ciertas condiciones que hagan posible recurrir a la violencia de manera frecuente, sostenida, como un elemento central de la lucha por la hegemonía en el campo. La clave está en la historia particular de la génesis del campo del tráfico de drogas en México como subordinado al poder político, y en las transformaciones en el tiempo de ambos campos y de su interrelación.

El monopolio del poder político en México se empezó a desmoronar en los años ochenta, primero en algunos municipios y luego en los estados, bajo los efectos combinados de presiones y demandas sociales, cambios económicos, culturales, reformas políticas,

electorales, etc. También se debilitaron los mecanismos de control político-policíaco. La alternancia política en alcaldías, gobiernos estatales, y en la presidencia de la república en 2000, reconfiguró el campo político en México y el de las instituciones de seguridad, pues éstas ya no dependían de un solo partido sino de varios con intereses propios y sin visión de Estado. Era de esperarse que dada la subordinación estructural histórica del campo del tráfico de drogas al de la política, los cambios cualitativos en el campo político tuvieran repercusiones importantes en el tipo de relación entre ambos. La estructura y dinámica de los campos se habían transformado de tal manera que la lucha por el poder político ya no se daba únicamente entre grupos de un mismo partido, sino entre varios partidos que además tenían sus propias disputas internas. Y las luchas por la hegemonía en el campo del tráfico de drogas ya no podían ser reguladas por un tipo de Estado controlado por un mismo partido y desde el corazón mismo del poder ejecutivo federal, a través de mediaciones políticas, policiales y militares. Ahora las luchas por la hegemonía entre las organizaciones criminales se daban de manera hiperviolenta. Ese antiguo poder de regulación del Estado había perdido fuerza y eficacia en la misma medida en que se transitaba del monopolio a la pluralidad del poder político. Dentro del campo político, miembros del mismo partido del presidente y de otros partidos en gobiernos locales iban adquiriendo una mayor autonomía respecto del poder central. En otras palabras, se habían creado las condiciones para que los márgenes de maniobra de los poderes locales dependieran menos de los intereses y directrices del poder central, mostraran mayores resistencias y trataran de imponer sus propios intereses de partido o grupo. En esa dinámica, el campo del tráfico de drogas también fue adquiriendo una mayor autonomía respecto del campo político, lo cual llevó a modificar las opciones de relación entre ambos. Una, no hacer nada; significa que por lo menos uno, ya sea el poder central, alguna de sus instituciones o varias, o alguno o varios de los poderes e instituciones locales dejan hacer y deshacer a las organizaciones criminales. Dos, establecer relaciones de beneficio mutuo; significa que organizaciones criminales de distinto tamaño, tipo y composición tienen componendas con gente en posiciones de poder allí donde gobiernan distintos partidos políticos. No significa necesariamente subordinación del poder político al criminal en todo tiempo y lugar donde

se da ese tipo de relación, aunque sí se puede presentar en algunos lugares, pero no de manera automática, inmediata. Tampoco significa el desplazamiento de los cuadros políticos de los partidos en los gobiernos por gente cuya trayectoria se ha desarrollado en alguna modalidad de la delincuencia organizada, aunque también podría darse el caso de algún candidato surgido de ese universo que fuese propuesto por algún partido político. Quienes hablan de “penetración” del mundo criminal en el político confunden la mayor autonomía relativa que presenta el campo de la delincuencia organizada, particularmente el del tráfico de drogas, que le permite subvertir la antigua relación de subordinación estructural al campo político, con una idealizada pureza virginal de este campo. Y tres, el acuerdo, la cooperación, la coordinación de todos los partidos políticos con posiciones de poder para aplicarle la ley a quien la transgrede. Y transgresores hay en todos los campos. El ciudadano que vota y aspira a vivir en un Estado democrático de derecho esperaría por lo menos la opción tres de sus gobernantes. Las otras dos refuerzan las relaciones autoritarias y son precisamente las que hacen posible la reproducción de la violencia armada y simbólica que afecta a la sociedad mexicana.

En años anteriores se habló y en la actualidad se sigue discutiendo sobre las causas de la violencia homicida y de la participación de los militares contra la delincuencia organizada como condición de posibilidad para el aumento de dicha violencia. Condición de posibilidad no significa causalidad directa, probada, indiscutible. Significa probabilidad de escenarios, pero no certeza absoluta ni predicción de una determinada realización y distribución de eventos, ni de su intensidad y gravedad, tampoco de las modalidades particulares de la violencia homicida. ¿Hay causalidad directa entre la decisión presidencial en respuesta a la solicitud de gobernadores donde se llevaron (y se llevan) a cabo los operativos y las matanzas entre miembros de organizaciones criminales? ¿Los gobernadores de distintos partidos no tuvieron ni tienen ninguna responsabilidad en la situación de inseguridad en sus estados, por la solicitud de intervención de las fuerzas federales, o por los homicidios en sus entidades? ¿Todos los homicidios dolosos fueron y son causados por las fuerzas federales y por órdenes expresas y probadas del presidente?

¿De esos miles de homicidios dolosos no hubo o hay por lo menos uno que fuera o sea imputable a las organizaciones criminales o a personas no identificadas con ninguna? ¿La decisión presidencial lo hace responsable de todos los homicidios dolosos, desde el primer decapitado, desollado, diluido en ácido, desmembrado y destrozado a balazos, hasta el último? ¿Sólo las fuerzas de seguridad federales son sospechosas de haber causado y causar desapariciones forzadas? Esas y muchas otras preguntas habría que hacer y responder para evitar la sobresimplificación de un drama nacional que continúa.

*Hay sin duda una responsabilidad política por una decisión que sólo el presidente puede tomar debido a sus facultades y obligaciones, según el artículo 89, fracción VI de la Constitución, el presidente puede: "...disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior...".* Además, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aprobó que se publicaran como tesis de jurisprudencia el 27 de marzo 2000, y que habían sido publicadas como aisladas en 1996, "resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad". Así, por ejemplo, la tesis 36/2000 establece que: "...Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución...". Y la tesis 38/2000 señala lo siguiente: "...la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea

necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.” Ese es el marco legal vigente, y a todas luces insuficiente, en el que se sigue moviendo el presidente Peña para la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública. El general Salvador Cienfuegos señaló recientemente que hace falta una ley de seguridad interior y otra de defensa nacional. ¿Qué piensan y que han hecho los legisladores para definir un marco legal aceptable para todos? Parece ser que no mucho.

No hay que pensar los campos de la política y la delincuencia organizada como separados, sino analizar qué tipo de correlación de fuerzas se establece entre ellos en diferentes partes del país. En algunas, por ejemplo en municipios, puede que el poder político esté subordinado al criminal pero sin eliminación o desplazamiento de los cuadros políticos partidistas en posiciones de gobierno. En otras habrá un relativo equilibrio y beneficios mutuos. En otras más el poder político puede estar en posición de mayor ventaja sobre el criminal. Pero en ninguno caso son poderes “paralelos”, dado que en geometría las paralelas nunca se juntan. En todo caso, lo que ha habido y hay es subordinación, equilibrio relativo, intersección. Lo que cambia son las modalidades de la interrelación y el peso relativo de los campos, de qué lado se inclina la balanza. Si se piensa al Estado como un bloque homogéneo, monolítico, no se entiende esto. De ahí que no haya ningún caso en el mundo donde la delincuencia organizada “químicamente pura” sea superior al poder del Estado en abstracto.

La transición política implicó reconfiguración de fuerzas, redistribución de posiciones de gobierno, tendencias hacia una mayor autonomía de los poderes legislativo y judicial respecto del ejecutivo, en el nivel federal y estatal. También de los municipios respecto de los gobiernos estatales. El regreso del PRI a la presidencia se ha caracterizado por una tendencia hacia la centralización y el control de atribuciones en asuntos de seguridad y de información en la Segob. Es decir, por el tipo de ejercicio del poder que distinguió a ese partido, con distintos nombres, en las siete décadas que tuvo la hegemonía política en

México. El PRI, en las dos administraciones de presidentes de México surgidos del PAN, nunca dejó de tener la mayor parte de posiciones de gobierno en gubernaturas y presidencias municipales, y de diputaciones en la mayoría de los congresos locales. Las últimas elecciones intermedias siguen mostrando esa situación. Esto significa que, potencialmente, el presidente Peña cuenta con más herramientas políticas para ejercer el poder siempre y cuando pueda alinear a los miembros de su partido en posiciones de gobierno en el mismo sentido de las directrices marcadas por la presidencia. El éxito relativo que ha tenido el gobierno federal en detener y eliminar a líderes importantes de organizaciones criminales, ha mostrado sus límites en la situación que prevalece en estados como Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, por ejemplo. En la continuidad de altos niveles de violencia homicida, en los retos constantes de organizaciones criminales, en los desplazamientos y desapariciones forzadas, en los abusos de poder de las fuerzas de seguridad, en las denuncias de violaciones a los derechos humanos, etc. También en la reciente fuga espectacular de Joaquín Guzmán. Lo que muestra esa situación es que incluso con esa mayoría de posiciones de poder y de intenciones de volver a los controles que funcionaron en el pasado, es insuficiente para los retos que representa la delincuencia organizada, los cuales son obviamente para los gobiernos en turno, pero también para un Estado, en el que distintos partidos políticos ocupan posiciones de gobierno, que no logra consolidar la democracia y construir instituciones funcionales que puedan aplicar la ley a la delincuencia organizada y desorganizada, y predicar con el ejemplo de respeto a la ley en asuntos de transparencia, corrupción, impunidad y derechos humanos. La sociedad civil insuficientemente organizada tampoco ha servido de contrapeso para corregir el rumbo. No es deseable un Estado policial o militar, que sería esencialmente autoritario. Y en la democracia inmadura que tenemos, o se crean instituciones policiales y se consolida un sistema de procuración de justicia a la altura de los retos de seguridad del país, y evidentemente no son los únicos aspectos a tomar en cuenta, o las fuerzas armadas seguirán en las calles.