

Mónica Serrano

Centro de Estudios Internacionales
de El Colegio de México

México: narcotráfico y gobernabilidad

Resumen:

Este ensayo analiza las diferentes maneras en las que el Estado mexicano ha lidiado con el problema del narcotráfico. El texto explora la evolución de las respuestas del Estado ante un mercado a la vez cambiante y en expansión. El análisis revela la evolución aparente de un mercado “regulado” directamente por y desde las estructuras del Estado a un mercado criminal “privatizado”. Dicha evolución es el resultado de la erosión de las normas y reglas no escritas que durante décadas permitieron al Estado sujetar, controlar y reglamentar el comportamiento de las organizaciones criminales. En las fisuras de la capacidad de regulación del mercado criminal coinciden cuatro factores: la brutal expansión del mercado —asociada al surgimiento de una economía de tránsito de cocaína—, el endurecimiento de la diplomacia anti-narcóticos en EEUU, la atonía económica y la apertura política en México. En esta transición, el rasgo más característico ha sido el repliegue de las agencias del Estado y el consecuente surgimiento de ejércitos y guardias privadas de protección. El resultado más visible de estos cambios ha sido un incremento notable e indiscriminado en los umbrales de violencia que hoy acompañan a las actividades del narcotráfico en México.

Palabras clave:

Narcotráfico, drogas, criminalidad, gobernabilidad, Estado, México

Abstract:

This essay analyses the different ways through which Mexican State has been fighting drug-trafficking. The paper studies the evolution of State responses to a market that has been changing and expanding. Apparently, as the analysis reveals, there has been an evolution from a market “ruled” directly by and from State structures towards a “privatized” criminal market. This evolution is directly related with the erosion of the unwritten norms and rules that have allowed the State for decades to control criminal organizations’ behaviour. This decrease in State capacity to regulate criminal markets - linked to an emerging cocaine transit economy-, the increasing firmness of US antinarcotics diplomacy, the economical lethargy and the political opening of Mexico. The

main characteristic of this transition has been the withdrawal of state agencies that has allowed the surge of private armies and guards. As the main result of this process, violence thresholds related with drug trafficking in Mexico have increased significantly.

Keywords:

Dug-trafficking, drugs, criminality, governance, State, Mexico

Resumo:

Este ensaio analisa as diferentes formas nas quais o Estado mexicano lidou com o problema do narcotráfico. O texto explora a evolução das respostas do Estado ante um mercado ao mesmo tempo flutuante e em expansão. A análise revela a evolução aparente de um mercado “regulado” diretamente pelas e desde as estruturas do Estado a um mercado criminoso “privatizado”. Dita evolução é o resultado da erosão das normas e regras não escritas que durante décadas permitiram ao Estado sujeitar, controlar e regulamentar o comportamento das organizações criminosas. Nas fissuras da capacidade de regulamentação do mercado criminoso coincidem quatro fatores: a brutal expansão do mercado –associada ao surgimento de uma economia de passagem de cocaína–, o endurecimento da diplomacia anti-narcóticos nos EUA, a atonia econômica e a abertura política no México. Nesta transição, o traço mais característico foi à retirada em ordem de tropas das agências do Estado e o conseqüente surgimento de exércitos e guardas privadas de proteção. O resultado mais visível destas mudanças foi um aumento notável e indiscriminado nos umbrais de violência que hoje acompanham às atividades do narcotráfico no México.

Palavras chave:

Narcotráfico, drogas, criminalidade, governabilidade, Estado, México.

Mónica Serrano

Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México

México: narcotráfico y gobernabilidad

¿Cuál ha sido el papel que el Estado ha desempeñado en el mercado ilícito de drogas? Aunque el surgimiento del mercado ilícito de drogas en México estuvo estrechamente ligado con la introducción y ejecución de las políticas prohibicionistas en EEUU, desde sus albores quienes reclamaban la representación del Estado participaron directamente en su control y regulación. En este ensayo analizo las diferentes maneras en que el Estado mexicano ha lidiado con el problema del narcotráfico. Con ese fin, exploro la evolución de las respuestas del Estado, ante un mercado, a la vez cambiante y en expansión. El estudio dejará ver la aparente evolución de un mercado regulado directamente por y desde el Estado a un mercado criminal privatizado, no del todo diferente de aquél que prevaleció en Colombia en la década de los noventa.

El narcotráfico es una de las muchas actividades que forman parte del crimen empresarial ilegal. En esta actividad criminal organizada, los bienes y servicios que se intercambian son ilegales —ya sea por su propia naturaleza, o en virtud de los medios que se utilizan— pero hay también una dosis importante de consentimiento. Aunque aquí reside la diferencia fundamental entre crimen organizado y criminalidad común, vale la pena recordar que el crimen es un concepto legal. En efecto, al establecer lo que constituye un delito, la ley define y configura esferas de franca ilegalidad, y en ocasiones también zonas de ambigüedad. Se podría evocar esta ambigüedad en la relación del Estado con la ley y entre ésta y la sociedad. Lo que es importante subrayar es que las decisiones del Estado —ya sea que hablemos de la extracción de pagos e impuestos, la regulación, la prohibición o la omisión— influyen,

configuran y hasta determinan la incidencia de la actividad delictiva y criminal organizada.

La prohibición, más que ninguna otra forma de intervención estatal, tiene un efecto desestabilizador sobre toda la esfera de lo ilegal. Cuando el Estado prohíbe el comercio de determinados bienes y servicios, sin contar con el respaldo efectivo de la sociedad, no sólo crea mercados ilegales sino que abroga de facto la imposición de muchas otras leyes reglamentarias en esas esferas económicas ilícitas. En otras palabras, prohibiendo determinadas actividades y transacciones, el Estado renuncia a muchos de sus poderes reglamentarios. La prohibición está en el meollo del narcotráfico y del crimen transnacional organizado. Lo que aquí está en discusión es cómo los Estados y los políticos estructuran, con base en la prohibición y las variaciones —internas y externas en su cumplimiento— el entorno básico dentro del que operan y, en ocasiones, florecen actores criminales transnacionales. “Crimen transnacional organizado” es por tanto una proposición que implica, también, una opinión sobre la política internacional de prohibición.

En efecto, en el conjunto de elementos que influyen en la actividad criminal empresarial encontramos factores de índole tanto interna, como externa. Entre los primeros, está desde luego, la prohibición misma, pero también la organización y fuerza del Estado de quien depende, en última instancia, su cumplimiento. Para muchos observadores, allí donde el siste-

ma judicial se niega o no puede ejercer su autoridad, el riesgo de que grupos criminales organizados se desarrollen, aumenta considerablemente. En la práctica, las políticas de prohibición pueden agravar la difícil situación de un Estado generando vacíos de poder, condiciones de anarquía y el desarrollo de sistemas privados de justicia y/o protección. En el ámbito externo, los factores determinantes son aquellos que se desprenden de las presiones hegemónicas a favor de la prohibición coercitiva y los que resultan de los desfases y asimetrías entre diferentes sistemas legales. En efecto, las variaciones en la definición sustantiva de lo que constituye un delito y/o en los niveles de cumplimiento de la ley han dado lugar a importantes incentivos y oportunidades para la actividad criminal transnacional¹.

La premisa que guía este análisis es que las respuestas que el Estado despliega tienen repercusiones directas en el comportamiento de los actores criminales y, por consiguiente, en los niveles de estabilidad política. Me propongo, pues, explorar la trayectoria y evolución de las respuestas del Estado mexicano al fenómeno del narcotráfico. Como se apreciará en las páginas que siguen, la nota característica de esta evolución ha sido el ascenso y caída de un mercado regulado desde las estructuras del estado y la transición hacia un mercado que se antoja “privatizado”. En este mercado, el rasgo característico no sólo ha sido la creciente y feroz competencia entre las organizaciones crimina-

les, sino la transferencia del control y protección de la industria clandestina de las agencias del Estado a manos de guardias y ejércitos privados. En esta transición, el factor determinante ha sido la erosión de la capacidad de mediación y regulación de las estructuras estatales, resultado del repentino ensanchamiento del mercado ilícito y del consecuente debilitamiento del aparato coercitivo del Estado y agravada también por las secuelas de la transición del autoritarismo a la democracia.

Para los propósitos del presente ensayo se entiende por regulación aquella acción estatal que ha buscado sujetar, controlar y reglamentar el comportamiento de los empresarios criminales a una serie de normas y reglas. Aunque sus objetivos pueden ser múltiples, en la experiencia mexicana el objetivo fundamental de esta regulación ha sido la contención de los efectos más perniciosos del mercado ilícito de las drogas. Esta regulación —o estrategia de contención y coexistencia, como también ha sido llamada— puede, pues, definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones entre las agencias estatales y las organizaciones criminales que ha tenido como objetivo: la contención de los impulsos intervencionistas de EEUU; la preservación de un mercado contenido y en manos de nacionales y la protección del Estado de los efectos más nocivos del mercado ilícito, entre los que, desde luego, sobresalen, la violencia y la corrupción².

El sistema de regulación propuesto por esta visión se basa en la premisa de que la respuesta al problema de las drogas por la sola vía de la prohibición no sólo es impracticable, sino contraproducente. Esta vertiente entiende la tensión entre la prohibición y su cumplimiento como algo inevitable³. Por consiguiente, las regulaciones que encontramos en este sistema no sólo han propuesto lidiar con esta tensión, sino que han buscado, también, sujetar a un mercado indomable. Durante un largo período, y a diferencia de lo que habría de ocurrir después, la presencia de un acuerdo tácito entre autoridades estatales y organizaciones criminales proveyó una fórmula que permitió al Estado mexicano asegurar sus objetivos e impedir, a la vez, la consolidación del narcotráfico como un poder autónomo. Aunque el contenido específico de la regulación varió con el tiempo, como se mostrará en las siguientes páginas, la presencia de acuerdos de reciprocidad y la acción de un conjunto de normas —formales e informales— no sólo permitió a autoridades y criminales convivir en relativa armonía, sino que dio lugar a un modo de relación muy distinto a aquél que prevalecería a partir de los años ochenta.

La dimensión transnacional

El narcotráfico aparece en México como un fenómeno claramente asociado con la organización de un contrabando, destinado funda-

mentalmente a satisfacer la demanda de importadores y consumidores de sustancias que habían sido ya prohibidas en EEUU. Pero en la historia del narcotráfico en México no sólo pesarán los incentivos asociados a los controles impuestos al mercado estadounidense, sino también las presiones ejercidas por una diplomacia agresiva a favor del estricto control y fiscalización de sustancias narcóticas.

En la disposición mostrada por las repúblicas latinoamericanas para suscribir estas obligaciones internacionales podemos encontrar el deseo de apuntalar la frágil autoridad de sus estados, asediada por igual por desafíos internos como amenazas externas⁴. Además, al paso de los años, la puesta en marcha de estas obligaciones se convertiría también en un instrumento útil en manos de gobiernos también ávidos de recursos. En la ejecución y fiscalización de estas obligaciones el gobierno mexicano encontró un arma poderosísima que le permitió premiar y acrecentar los ingresos de sus seguidores y disciplinar a sus adversarios políticos.

A medida que los controles se intensificaron, las oportunidades para el contrabando se multiplicaron. Así, a escasos años de la promulgación del Acta Harrison de 1914 en EEUU, sus consecuencias se mostraron con especial y trágica claridad e incluyeron la reclasificación de adictos en criminales y el posicionamiento de México en un boyante circuito ilegal de drogas ilícitas⁵. En este proceso, tan importante como

la geografía, fue el creciente cerco impuesto en EEUU a la producción y consumo de estas sustancias y la más lenta pero progresiva intensificación de los controles en México.

El aumento en la demanda de opiáceos en EEUU —asociada a su vez a los efectos de la primera guerra mundial— se tradujo en un incentivo importante para su producción en México⁶. Al inicio de los años veinte, los agentes del tesoro estadounidense no sólo advertían de un incremento notable en el tráfico clandestino, sino que reconocían su incapacidad para contener el flujo ilegal de opiáceos. Lo que estas autoridades omitieron añadir, es que el aumento en el tráfico clandestino se debía, en buena medida, a la puesta en práctica de las nuevas políticas de control y fiscalización. El cumplimiento progresivo de la prohibición acarreó consecuencias en ambos lados de la frontera; aunque el aumento en el precio de estas sustancias buscó disuadir a los consumidores estadounidenses, otorgó un incentivo poderoso a empresarios dispuestos a asumir el riesgo de la oportunidad.

Poder político y narcotráfico

En la historia del narcotráfico en México podemos advertir el peso de factores tanto externos, como internos. Al inicio, como ahora, el corazón del negocio se encontró al otro lado de la frontera. La evolución del negocio, sin embargo, no dependió exclusivamente del

mercado emergente en EEUU, sino también de las condiciones internas que imperaron en México.

En las primeras décadas (1914-1920) una figura dominaría el escenario, el coronel, político regional y empresario criminal, Esteban Cantú. Con un ejército personal de 1.800 hombres y protegido por una geografía inhóspita, Cantú aseguró el control político y militar de Baja California Norte y se apoderó de una tajada importante del flujo ilícito de drogas. Las arcas de su gobierno se beneficiaron de las "cuotas" pagadas por comerciantes de opio. Si bien parte del opio era producido localmente, una buena cantidad provenía de Asia para ser refinado y re-exportado a EEUU⁷. En aquél entonces, el grueso de la actividad ilícita se concentraba en la producción y tráfico de opio.

Las actividades que florecieron al amparo de la prohibición despertaron suspicacias en ambos lados de la frontera. Por un lado, la intensificación de los controles en EEUU detonó un verdadero "boom" del vicio en las ciudades fronterizas con México. El número de turistas aumentó de manera notable, de 14.130 en 1919 a 418.735 un año después, impulsado por la prohibición del consumo de sustancias alcohólicas⁸. Este "boom" no sólo permitió la obtención de enormes recursos, sino que ofreció una base para la autonomía local y regional. Ya en 1919, un agente del tesoro estadounidense afirmaba que el con-

trabando de opio se había convertido en un negocio multimillonario en México⁹. No debe extrañar, pues, que todavía endeble gobierno central tuviera razones para actuar y prohibir la importación de opio a partir de 1916. Tras esta decisión podemos ver el ánimo de un gobierno para mantenerse en pie, extender su control territorial, contener el flujo de armas a través de la frontera y dispuesto a apuntalar la relación con Washington con gestos simbólicos. En efecto, aunque varias repúblicas latinoamericanas habían ya firmado la Convención de 1912, para 1916, sólo México había impuesto algún tipo de restricciones a estas actividades¹⁰.

Como sabemos, la prohibición no condujo de inmediato a su cumplimiento. Los síntomas de inestabilidad crónica y anarquía continuaron poniendo en duda la autoridad del gobierno central y ayudaron, también, a disipar las presiones diplomáticas para su acatamiento. El feudo de Esteban Cantú no sólo no se apartó de la regla, sino que fue sintomático de la fragmentación política-militar que acompañó a esta etapa de la revolución. Con frecuencia, los bandidos se reciclaron como rebeldes políticos y las facciones en pugna encontraron en este comercio ilícito una fuente importante de financiamiento¹¹. En esos años, en la aún lenta pero constante expansión del cultivo del opio y de la marihuana se irían tejiendo lazos cada vez más estrechos entre un mercado ilícito en expansión y una clase política, en ascenso.

La prohibición y los cimientos del modelo regulador

En el surgimiento y evolución del modelo regulador coinciden dos variables fundamentales: la gradual centralización de la autoridad del Estado y la intensificación de las presiones externas e internas a favor del cumplimiento de la prohibición. En ambos procesos se irían acomodando las piezas de un sistema de regulación estatal del mercado ilícito de drogas. Mientras las presiones externas buscaban el cumplimiento irrestricto de la prohibición, las presiones internas condujeron a su acatamiento intermitente y selectivo y, en última instancia, al surgimiento de un modelo regulador y de contención anclado en la incipiente estructura estatal.

La relación entre la dimensión externa de la prohibición y la acción estatal dio lugar a un proceso complejo y no siempre terso. En un inicio, la aplicación selectiva de la prohibición fue más resultado de la debilidad, que de la falta de voluntad política de la autoridad central. Sin embargo, al paso de los años, en el precario cumplimiento de la prohibición va a ser cada vez más notorio el afán de lucro y la presencia de arreglos y componendas políticas.

Estas fisuras, que con frecuencia se observaron en el cumplimiento de la prohibición pronto agitaron el interés y la presión de Washington. A medida que la década de los veinte avanza podemos observar una aparente confluencia entre la diplomacia antinarcóticos estadouni-

dense y la evolución de la legislación contra las drogas en México¹². El ascenso de la prohibición comienza con las restricciones impuestas a la importación de opio y para 1926 estas se extienden al cultivo y comercialización de dos productos: la marihuana y el opio. Para 1929 no sólo las exportaciones de marihuana, opio y heroína habían sido prohibidas, sino que la legislación penal federal contemplaba también, severas sanciones contra quienes participaran en la producción y el tráfico ilícito de drogas¹³.

El gobierno suscribió, con estas modificaciones a sus leyes, los compromisos de un régimen internacional en ciernes, pero sin contar con una capacidad real para respaldarlos. En efecto, si la modernidad de un Estado se define en términos de la presencia de estructuras e instituciones a través de las cuales la autoridad central hace llegar los dictados de su gobierno a las regiones más distantes, en el México de ese momento, no encontramos mayores indicios que nos permitan hablar de un Estado moderno. No existía un aparato administrativo, ni un andamiaje institucional capaz de controlar el territorio nacional o el movimiento a través de sus fronteras y no existía tampoco, la capacidad para reclamar de manera efectiva el monopolio —legítimo o no— de la violencia¹⁴.

En otras palabras, no existía una autoridad central a la vez previsible y eficaz que garantizara el acatamiento de las nuevas regulaciones para el control de la producción y el tráfico de drogas. En este caso, como en el de tantas otras

leyes, en México prevaleció la vieja usanza del se acata —o se obedece— pero no se cumple¹⁵.

A pesar de los progresos de la centralización, no sería sino hasta finales de la década de los treinta, que el punto de gravedad político y militar comenzaría a migrar de las regiones al centro. En efecto, la violencia no menguó y fue sólo con el pacto político de 1928-29 que se abrió paso a la gradual centralización política y militar en México. La expansión de la economía ilícita de las drogas en esas décadas, no fue pues ajena o contraria, sino concurrente a la fragmentación política y militar del país. Pero a esto habría desde luego que añadir, la oportunidad de mercado creada por el endurecimiento progresivo de la prohibición en EEUU.

La expansión y dispersión geográfica de los cultivos de marihuana y amapola en México va asociada con la extinción de la producción estadounidense de heroína. Estos hechos parecen sugerir que la debilidad o ausencia de controles internacionales efectivos a la producción y el tráfico de drogas ilícitas, propiciaron oportunidades de lucro para aquellos proveedores dispuestos a suministrar la sostenida demanda clandestina de drogas en EEUU¹⁶.

Al paso del tiempo, la falta de capacidad o de voluntad del gobierno central para cumplir sus compromisos internacionales acarrearía graves consecuencias para el país. En el saldo negativo de este creciente desfase entre la norma y su cumplimiento, no sólo advertimos el daño a la relación entre México y EEUU, sino

también la gradual consolidación de un modelo de regulación del crimen por parte del Estado.

La evidencia disponible sugiere que las relaciones entre el mundo criminal y la clase política en ascenso no sólo fueron reguladas desde el ámbito local, sino organizadas en torno a funciones establecidas. Gracias a las investigaciones de Walker y de Astorga, hoy sabemos que algunas autoridades locales no sólo toleraron, sino que regularon y/o protegieron las actividades criminales a cambio de beneficios económicos y de la subordinación política de los nuevos empresarios criminales.

En este sistema de regulación en ciernes, el referente más importante sería el tipo de relaciones simbióticas, a partir de las cuales políticos y empresarios criminales buscaron favorecerse mutuamente. Estas relaciones de explotación de élite —*elite exploitative*, como las llama Lupsha— abrieron un espacio considerable para aquéllos políticos dispuestos a medrar en las negociaciones con criminales¹⁷. Esta lógica de reciprocidad no sólo normaría las relaciones entre políticos y empresarios criminales, sino que ayudaría a establecer las bases de un sistema de regulación estatal del mercado criminal¹⁸.

Debe ser claro, sin embargo que esta no era una situación exclusivamente regional. En efecto, los vínculos entre el mundo político y el mundo ilícito de las drogas no fueron sólo típicos del poder local, sino que se extendieron gradual, pero sostenidamente hacia el ámbito federal, contaminando a su paso la relación con

Washington.¹⁹ Para mediados de los treinta agentes del tesoro estadounidense participaban en misiones secretas destinadas a investigar ya la organización de la producción y del tráfico de drogas en México²⁰.

El problema era simple y sin solución aparente: la prohibición impuesta del lado estadounidense resultó extraordinariamente lucrativa del lado mexicano. Aunque las autoridades mexicanas hicieron suya la prohibición, su acatamiento se topó con serias dificultades. No sólo había obstáculos que frenaban y entorpecían el cumplimiento de la norma, sino que el Estado quedó arrinconado y sin mucho margen de maniobra.

Es cierto que la política de la "buena vecindad" pudo haber frenado los impulsos más agresivos de la diplomacia antinarcóticos estadounidense. Sin embargo, para 1935 mientras en Washington se gestaba una nueva campaña contra México, acusándole de actuar como granero del narcotráfico, la consideración por parte de las autoridades mexicanas de medidas médicas y preventivas sería un indicio claro de la creciente distancia que se abría entre las perspectivas de ambos países sobre revesado problema de las drogas.

Ante la realidad de enclaves ilícitos y la presión de las madres de cerca de diez mil adictos, las autoridades federales, encabezadas por Leopoldo Salazar Viniegra juzgaron conveniente la creación de un monopolio estatal y el establecimiento de clínicas de tratamiento. La

respuesta de Washington no se hizo esperar; el programa de tratamiento médico fue rápidamente clausurado y el doctor Salazar Viniegra removido.

La presión de Washington tendría consecuencias decisivas en los años futuros y fue particularmente tangible en la decisión precipitada del gobierno mexicano de abandonar la idea de un monopsonio estatal. Un instrumento que no sólo le hubiese permitido lidiar con los problemas de adicción, sino contener y regular el ímpetu del pujante comercio ilícito de narcóticos²¹.

La determinación de Washington para someter a México y fijar los términos de sus políticas antidrogas contrasta con la imposibilidad de actuar ante el auge de economías de drogas ilícitas en Centroamérica. Allí las condiciones de anarquía e inestabilidad impidieron a Washington imponer sus preferencias hegemónicas²².

Es cierto que el lento proceso de centralización política y la modernización económica irían creando las condiciones para sujetar y controlar los enclaves ilícitos regionales. Pero también lo es que el control central y federal del narcotráfico no siempre pudo actuar como un mecanismo automático y que se desarrollaría a la vez junto y contra los intereses particulares y regionales. En otras palabras, mediando entre la legalidad y la necesidad política.

La posguerra: A touch of evil

En México, la segunda guerra mundial se convirtió en el motor, si no en la causa de la expansión del cultivo de amapola en los estados del norte. Mas allá de la discusión larga y reiterada acerca de si Washington solicitó o no a las autoridades mexicanas la expansión del cultivo "legal" de amapola, lo que es claro es que la diplomacia antinarcoóticos estadounidense de esos años no se caracterizó por su congruencia o consistencia. Las fuentes de abastecimiento en Europa y Asia se fueron cerrando, mientras la multiplicación de bajas y heridos disparó la demanda de morfina. Ante las circunstancias, Henry Anslinger no sólo se vio obligado a aceptar que el opio y a la marihuana eran fundamentales para la defensa nacional de EEUU, sino a autorizar el cultivo de amapola bajo "licencia" estatal en Norteamérica²³. Oficial o no, lo cierto es que la visita de Benjamin "Bugsy" Siegel a México fue interpretada como una misión para persuadir a políticos mexicanos de las ventajas y/o "necesidad" de aumentar los cultivos de amapola.

Fue así como el esfuerzo bélico hizo su contribución a la expansión de la economía ilícita de las drogas en México. En efecto, el impacto de la guerra trajo consigo una expansión sin precedentes del cultivo de amapola en este país. Aunque el grueso de esta agricultura se concentró en el estado de Sinaloa, pronto se expandió a los estados de Sonora, Durango y

Chihuahua²⁴. No debe pues sorprender que las secuelas de la guerra apartaran aún más a México de la realidad exigida por las reglas estrictas de la prohibición.

El problema podía no ser simple pero era claro. Sobre todo porque a esas alturas existía ya un sistema internacional de certificación de importaciones y exportaciones que, aunque pretendía informar de manera imparcial sobre de las tendencias y las anomalías en el mercado lícito de estas sustancias, alteró de manera radical la naturaleza política del problema. Aunque en retrospectiva las cifras y los volúmenes parezcan mínimos, cualquier reporte de desviación era potencialmente explosivo.

Para principios de la década de los cuarenta estos reportes indicaban que México había excedido sus cuotas anuales de importación legal de estas sustancias y se denunciaba también el florecimiento de los cultivos ilícitos. Aunque este auge de la economía ilícita de las drogas fue a la vez, reflejo y consecuencia del estiaje en la producción de opiáceos en Europa y Asia, Washington no reparó en las complejas relaciones entre oferta y demanda y sólo atendió la contabilidad mecánica de las cifras. Así, para 1943 las agencias estadounidenses estimaban que la producción de opio en México se había triplicado, para alcanzar las 6 toneladas, pero sólo conseguían confiscar menos de medio kilo de opio preparado. Poco después, mientras el Tesoro designaba a representante permanente en México, no sólo los reportes

registraban un aumento sostenido en los cultivos, sino que los escándalos de corrupción abocaban a la suspicacia estadounidense y erosionando a su paso la confiabilidad de las autoridades mexicanas²⁵.

En la historia de esos años podemos encontrar la pauta que en el futuro marcaría la lógica de las relaciones entre ambos países en materia de narcotráfico. A las advertencias de Washington sobre el aumento en la producción y tráfico de drogas, las autoridades mexicanas responderían con promesas de cumplimiento y cooperación. Ello abriría paso a un breve episodio de cooperación, cobijado a veces con algo de ayuda económica, pero siempre interrumpido por amargas recriminaciones y acusaciones, alimentadas, por los reportes de cultivo y tráfico y los escándalos de corrupción.

A pesar de sus mejores intenciones, la debilidad continuó persiguiendo a las autoridades mexicanas. El problema continuó siendo el mismo: la prohibición no era fácilmente practicable. Las declaraciones de autoridades federales y locales son especialmente elocuentes. Mientras la primera reconocía abiertamente los límites de la autoridad central para organizar un entorno favorable a la prohibición sin la concurrencia de las autoridades locales, las segundas remachaban en la ausencia de alternativas agrícolas competitivas y admitían que el cultivo del opio se había convertido en un importante sustento económico para su población.

Particularmente reveladora resulta la insistencia de las autoridades mexicanas de aquellos años en posibles alternativas a la prohibición. Además de la solicitud de ayuda económica a Washington para financiar y fortalecer los programas federales contra las drogas, podemos advertir otras propuestas mucho más imaginativas, como el plan comprensivo para apuntalar la agricultura comercial o la estructura de incentivos y penalizaciones para persuadir a los campesinos a abandonar los cultivos ilícitos. Y, desde luego, la organización de un cultivo lícito vía la asignación de cuotas a México y/o la compra de la producción nacional. Cada una de estas propuestas no sólo tendría su razón de ser, sino que revelaría con trágica claridad el fondo del problema²⁶.

Aunque desde principios de los cuarenta Washington aumentó la ayuda antinarcóticos, las autoridades mexicanas describían de un modo lapidario la situación: el despliegue de campañas contra el narcotráfico sin el debido financiamiento, no sólo acrecentaban la vulnerabilidad de las agencias públicas a la corrupción, sino que erosionaba la capacidad de la autoridad federal²⁷. Esta declaración podía ser lastimosa, pero no por ello menos verdadera. Las primeras campañas de erradicación echadas a andar en la década de los cuarenta, bajo la supervisión de agentes del Tesoro, no sólo fueron fuente de suspicacias, sino de fricciones mutuas. En Durango, el Vice-cónsul reportaba a Washington la participación de oficiales del ejército como intermediarios entre cam-

pesinos y traficantes de drogas ilícitas, mientras que los gobernadores de los estados del norte volvían a ser objeto de serias sospechas. La estructura que, desde los treinta, se había venido cimentado no sólo no mostraba grandes cambios, sino que parecía consolidarse²⁸.

Este fue el panorama que reportaron los agentes estadounidenses y al que se enfrentaron, también, las autoridades federales mexicanas. En él podemos ya advertir la lógica de un conjunto de prácticas que perdurarían al paso del tiempo. Autoridades locales y federales se vieron, con frecuencia, obligadas a financiar a sus fuerzas de seguridad con los recursos extraídos de las mercancías confiscadas. Diversos testimonios sugieren que las autoridades civiles y militares —incluidas las agencias antinarcóticos— no sólo sufragaron sus actividades, sino también sus salarios con recursos obtenidos de la confiscación de drogas²⁹.

Es cierto que el funcionamiento general de las instituciones no se conformaba con el modelo, pero tampoco se aparta mucho de las pautas que hoy dominan entre las agencias antinarcóticos en ambos países³⁰. El problema, sin embargo, es que en ocasiones los escándalos alcanzaban el prestigio de las instituciones y/o cobraban, de manera ostensible, alguna vida humana. Un par de casos notables que ilustran lo que intento decir son: el asesinato en 1944 del gobernador saliente de Sinaloa, el coronel Rodolfo T. Loaiza y las denuncias contra su sucesor, el General Macías, acusado de orga-

nizar y proteger a una banda de narcotraficantes. El ruido desatado en Sinaloa no sólo movilizó a Washington, sino que obligó a la federación a intervenir³¹.

Todo parecía ser perfectamente oscuro, pero a la vez, transparente. Nada particularmente nuevo o extraño en el “confabulario” mexicano: un notable regional, que procuró sacar ventaja administrando la economía ilícita de su localidad. Un general que muy probablemente pudo recurrir a niveles inauditos de violencia para someter por igual a sus adversarios que a empresarios criminales indisciplinados. El problema inmediato para las autoridades centrales era que, pese a todo, notables locales como Macías, eran también la cara visible del Estado. Algo que desde luego no pasó desapercibido en Washington.

Así pues, los reportes de un incremento inusitado en el cultivo de amapola, conjuntamente con la resonancia producida por estos escándalos pertrecharon a Anslinger para denostar a México en 1948 ante la recién creada Comisión de Narcóticos de la ONU. Para entonces las incipientes campañas federales de erradicación coexistían con las más de 10 mil hectáreas de campos de amapola que, según fuentes estadounidenses, permitían a los traficantes mexicanos competir con los cargamentos conjuntos de opio, provenientes de India, Turquía e Irán³².

Esto no quería decir que el Estado hubiese sido totalmente capturado, sino que la conjun-

ción de una sostenida demanda subterránea en EEUU y la presencia de una estructura política parcialmente criminalizada en México facilitó la expansión de esta economía ilícita. La creciente densidad del entramado político-criminal permitió echar a andar una cadena de producción que, durante tres décadas, abasteció el total de la demanda de marihuana y entre el 10-15% del mercado ilícito de opio y heroína en EEUU.

La guerra fría y el ajuste institucional

En la historia reciente de las relaciones México-EEUU hay quizás dos grandes momentos de ajuste y acoplamiento institucional: la guerra fría y el periodo post-11-9. En 1947 se echa a andar un proceso importante de reforma institucional con el cual las autoridades mexicanas buscaron responder a los desafíos del nuevo entorno internacional y más específicamente de la vecindad con EEUU. Aunque desde 1945 el presidente Ávila Camacho había reconocido la dependencia estratégica de México *vis a vis* EEUU, las autoridades mexicanas no podían ignorar las graves consecuencias que podría traer consigo la dispersión y fragmentación de la autoridad. La centralización sería la clave de la unidad y ésta a su vez, la esencia de la estabilidad. Se inicia, así, una ambiciosa reorganización del poder que buscará de manera casi simultánea, consolidar la autoridad central en

varios frentes y asegurar, por esta vía, el orden y la estabilidad. En el centro de la nueva estructura que se va dibujando aparecerá, desde luego, el partido oficial, apuntalado por una serie de reformas centralizadoras³³.

En el terreno de las políticas contra las drogas, los cambios no serán menos importantes. Aunque la clasificación de los crímenes por narcotráfico permaneció bajo la categoría de infracciones a la salud pública, a partir de 1947, la Procuraduría General de la República (PGR) asume la responsabilidad. Las instituciones de salud abandonan, pues, la escena y en su lugar aparece una nueva estructura centralizada en cuyo eje encontramos a una nueva agencia: la Dirección Federal de Seguridad (DFS)³⁴. La DFS no sólo sería la primera agencia federal encargada de vigilar el cumplimiento de la prohibición, sino también el primer eslabón de una larga cadena de ajustes institucionales emprendidos por las autoridades mexicanas con el afán de controlar y regular la actividad ilícita del narcotráfico y de satisfacer las expectativas de Washington. En ese momento, el reacomodo, no se circunscribió exclusivamente al ámbito interno. En el ápice de la guerra fría el diplomático Oscar Rabasa no sólo representó a México, sino que con el aval de Washington y de Ottawa, presidió también a la recién creada Comisión de Narcóticos de la ONU. En todos estos cambios se puede advertir la aceptación y el acoplamiento de México a la nueva realidad estratégica.

Aunque en la transformación institucional de la posguerra las motivaciones de índole doméstica fueron un factor importante, en su impulso también podemos advertir el peso de consideraciones externas. Por razones de orden tanto interno y externo era indispensable y urgente afianzar las bases de la estabilidad. Hoy sabemos que la principal contribución de México a la nueva geopolítica de la contención fue garantizar su propia estabilidad interna. Y en la lógica de la estabilidad no sólo figuraría la contención de grupos extremos y radicales, sino también el control de la producción y el tráfico de drogas. No debe, pues, sorprender que la autoridad central buscara reforzar de manera simultánea su control sobre ambos ámbitos. De hecho, la creación de la temible DFS permitiría a las autoridades federales organizar y desplegar las campañas antinarcóticas en el marco más amplio de las estructuras de control político y social.

La progresiva centralización del control del narcotráfico, a partir de la creación de la DFS y del despliegue de campañas federales de erradicación, modificaría las reglas del juego. Aunque la reputación original de la DFS no es ajena a la brutal represión de movimientos rurales y urbanos de izquierda, a medida que el mercado ilegal de producción y tráfico de drogas prosperó dicha agencia asumió el papel central en su control y regulación.

Poco hace falta para reconocer que al amparo de un régimen de partido hegemónico

el país encontró mayores niveles de estabilidad. El resultado fue un orden que descansó bajo bases más o menos sólidas, muchas de ellas, apuntaladas por pactos y acuerdos —algunos formales, otros de carácter informal— en los que la negociación y los compromisos de reciprocidad fueron siempre una parte fundamental. Por consiguiente, no debe sorprender que el orden priísta también contribuyera a la estabilización de la esfera criminal. De ahí que las semejanzas entre el entramado priísta y el andamiaje político-criminal no sean del todo casuales.

Desde luego que la federalización implicó la transferencia del control local del narcotráfico a las autoridades centrales y el tránsito de un modelo local de regulación —en manos de gobernadores y notables regionales— a un sistema centralizado de regulación y protección de una industria pujante.

Este modelo de regulación arraigó en una serie de prácticas y relaciones complejas, todas ellas al amparo de acuerdos de reciprocidad. La responsabilidad de la autoridad era gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de “impuestos” extraídos de la actividad criminal. Para entenderlo, conviene dejar claro que los traficantes no operaron como agentes autónomos, sino al frente de franquicias cumplidamente otorgadas por las agencias reguladoras. Gracias a estos “permisos” y a la protección provista por representantes y agentes oficiales, los empresarios

criminales pudieron desarrollar zonas de producción, hacer uso de vías de comunicación y transporte y enfilarse también sus productos hacia el mercado estadounidense. En este modelo de regulación las “plazas”, es decir, el control de los retenes y los puntos estratégicos de tránsito —fundamental para la extracción de rentas e impuestos y para el control y vigilancia de los movimientos— permaneció en manos de policías locales y federales³⁵. En la práctica, el funcionamiento rítmico y coordinado de estos mecanismos permitió a las autoridades centrales contener y regular el mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo.

A diferencia de lo que ha sido el caso en otros países, las puertas de la participación política también se mantuvieron también cerradas. Mientras que en Colombia la descentralización política y partidista pudo haber facilitado la penetración y participación de actores criminales, la centralización del entramado político en México y la presencia de estas reglas limitaron la entrada independiente de empresarios criminales a la política. En los niveles de violencia encontramos otro rasgo que nos permite contrastar el comportamiento del narcotráfico en uno y otro país³⁶. A diferencia de lo que ocurrió en Colombia, en México la presencia de estos pactos y acuerdos se tradujo en umbrales contenidos de violencia. En la declaración atribuida a Sánchez Celis, gobernador de Sinaloa en los sesentas, advertimos la lógica de

estos acuerdos: “Váyanse de Sinaloa. Mátense fuera. Aquí nomás trabajen”³⁷.

Había pues normas —todas ellas informales— que regulaban la organización del mercado y el comportamiento de los actores criminales. La estabilidad, en este mundo ilícito, descansó sobre estas reglas y sobre los compromisos y obligaciones contraídos por unos y otros actores. Al lado de las reglas que buscaron restringir la violencia, encontramos aquéllas que al depositar en manos de “empresarios” mexicanos el mercado, buscaron impedir el desarrollo del consumo interno de drogas. Un empresario criminal podía vender su mercancía ilícita en EEUU, pero mientras dejara ver su anti-americanismo, mantuviera su dinero en el país y no perjudicara a mexicanos, podía contar con el respaldo de las autoridades competentes³⁸. Poco hace falta para reconocer el papel que en todo esto desempeñó el margen de maniobra de un régimen político autoritario. En efecto, al gestionar la efectiva regulación de este mercado, al imponer sus decisiones y mandatos, las autoridades mexicanas no siempre tuvieron que reparar en consideraciones de transparencia, de legalidad, de debido proceso o de respeto a los derechos humanos.

En las décadas de oro del narcotráfico en México encontramos pues relaciones corruptas pero celosamente vigiladas entre el Estado y las organizaciones criminales. Todo parece indicar que en ese período, el contrabando no era considerado como una actividad inherente-

mente criminal o situada fuera del sistema, sino incrustada en el propio andamiaje institucional³⁹. Había allí algo para todos: seguridad y certidumbre para los empresarios criminales, una posición prominente y una diversidad de roles y funciones para las fuerzas de seguridad, pero también una importante dosis de protección política —aunque crecientemente selectiva— para aquéllos dispuestos a incursionar en este mercado.

La crisis del modelo regulador

El sistema aquí descrito no terminó con la industria ilícita de las drogas, pero parecía encaminarse hacia una solución; subóptima, pero a fin de cuentas solución. Aunque esta solución no fuese siempre del agrado de Washington, lo cierto es que las prácticas, acuerdos y componendas de la regulación fueron, desde luego, de su conocimiento. Allí están para probarlo los reportes enviados por la embajada de EEUU a Washington sobre supuestos vínculos entre narcotraficantes y la recién creada DFS⁴⁰. Como en la víspera de la guerra, durante la guerra fría, en la balanza de las prioridades pesaron más las consideraciones estratégicas y la lógica de la contención. Sin embargo, con el despliegue de la distensión las presiones sobre México se reanudarían y con ellas aflorarían los primeros síntomas de agotamiento del sistema regulador.

El despliegue de la Operación Intercepción I y el cierre de la frontera durante veinte días en 1969 dejó ver con una claridad contundente los límites internos y externos del modelo. Aunque la inspección de más de 4.5 millones de mexicanos no llevó al arresto de grandes traficantes una serie de indicios irían advirtiendo el posible quiebre de este sistema regulador.

Por un lado, la conjunción del auge del consumo de sustancias ilícitas y el renovado endurecimiento de la prohibición en EEUU, no sólo alteró de manera importante la estructura de incentivos para la participación en la industria criminal, sino que incrementó de golpe los requerimientos de protección, regulación y gestión del mercado⁴¹. Pero a ello habría que añadir el impacto, en términos de oportunidad, del retiro de Turquía en 1971 del mercado ilícito de opio. En ese año, con el apoyo de 23 millones de dólares en ayuda estadounidense, Estambul logró erradicar de golpe el cultivo de amapola en su territorio. Se abrió así una ventana de oportunidad para una docena de empresas criminales en México que, en menos de tres años, lograron incrementar su cuota de abasto de heroína al mercado estadounidense de 10-15% a 80% en 1974⁴².

La conjunción de estos desarrollos y del despliegue de una maniobra masiva pero sin mayores consecuencias, como fue la Operación Intercepción, persuadió a las autoridades estadounidenses de la necesidad de establecer un marco efectivo de cooperación con México. Del

lado mexicano, peso también la preocupación de una posible conexión entre la organización de estos cultivos y la presencia de grupos guerrilleros en esas zonas⁴³. Es así como se echa a andar uno de los ejercicios más exitosos de cooperación bilateral y de la historia de control de producción y tráfico de drogas. Los éxitos como los fracasos de este ejercicio han sido tratados de manera tan extensa como competente por la literatura existente⁴⁴. Aquí sólo vale la pena señalar que en México, como en Turquía, en la ecuación del éxito pesaron por igual, la fuerza relativa de la autoridad central, la escasa dependencia de la economía nacional de ingresos provenientes de estas actividades ilícitas y la presencia de un mercado ilícito de cultivos, estructurado en grandes plantíos susceptibles a la erradicación⁴⁵.

Hoy sabemos que el éxito de este ejercicio fue tan notable como efímero. A los primeros síntomas de agotamiento del modelo regulador se sumaron aquéllos que acompañaron al eclipse de esta operación. Para principios de los ochenta, no sólo el control, sino también la gestión y administración centralizada de este mercado, se volvió una faena imposible. En la relación negativa de los hechos podemos comenzar por considerar las dificultades que la propia operación trajo consigo. Es cierto que la operación logró reducir el tamaño de la economía ilegal, sin embargo, los actores criminales pronto dejaron ver una notable capacidad de adaptación no sólo en su dispersión geográfica,

sino también en la fragmentación y encubrimiento de los plantíos ilícitos y en su reorganización crecientemente centralizada.

Pero a ello habría que añadir la presencia de una nueva generación de empresarios criminales dispuestos a desafiar las restricciones impuestas al uso de la violencia. La dispersión geográfica de las bandas criminales bien pudo haber aflojado las riendas sociales que durante años habrían contenido los impulsos más violentos de los narcotraficantes. A su vez, como suele ser el caso en estos mercados, la explosión repentina de una oportunidad de mercado, también pudo haber propiciado los brotes de violencia. Y a esto se suman, los primeros contactos con las más violentas organizaciones colombianas⁴⁶.

Estas tendencias, sin embargo, no concluyeron con la recuperación, para mediados de los ochenta de 30% del mercado de marihuana y cerca del 40% del mercado de heroína en EEUU, sino que se vieron agravadas por la repentina y brutal apertura de un mercado de tránsito de cocaína a través de territorio mexicano⁴⁷.

Una consecuencia inevitable del impacto de estas tendencias fue el desgaste y agotamiento de las viejas prácticas de regulación y control. Aunque en ocasiones se pudo advertir el aguante de estos mecanismos de regulación – como ocurrió a principios de los ochenta cuando los delegados del Cartel de Medellín, aterrorizados ante la brutalidad de la policía judicial federal, decidieron recurrir a los servicios de

intermediarios mexicanos— lo cierto es que el escenario era cada vez más complicado⁴⁸.

Sin duda los síntomas más claros de este agotamiento se van a mostrar en dos planos: en la corrupción que va a anidarse en las entrañas de las agencias antinarcóticos y en los crecientes niveles de violencia que van a acompañar a estas actividades ilícitas. Pero aún aquí el cambio no se dio de un golpe. Aunque los escándalos van a ser más frecuentes y los umbrales de violencia van a ir aumentando, en un inicio la tendencia parecía seguir una lógica gradual, geográfica y hasta cierto punto diferenciada.

Los esporádicos “excesos” cometidos en los sesenta por agentes y exoficiales de la DFS, como es el caso de Enrique Rocha Chavarri, el de los dos oficiales de Sinaloa, aprehendidos con 750 kg de marihuana y 6 kg de heroína respectivamente, el del diplomático detenido en Nueva York en 1965 o el arresto en 1973 del jefe de la policía judicial en San Antonio por cargos de tráfico de heroína, se van a repetir con más y mayor frecuencia.

Algo similar ocurrirá con los niveles de violencia. Desde finales de los setentas, la presencia de miembros de las fuerzas de seguridad en cruces de fuego comienza a ser recurrente y los enfrentamientos entre agentes de las fuerzas locales y federales y entre éstas y narcotraficantes van a brotar también con una mayor frecuencia. Así pues, desde 1970, las fisuras pudieron comenzar a detectarse en el asalto

con metralletas a la casa del jefe de la policía de Culiacán, en el asesinato siete años después de Alfredo Reyes Curiel, un alto oficial de la policía judicial del estado o de Gustavo Sámano, un asesor militar, al inicio de las campañas de erradicación. Pero de manera especialmente trágica en el asesinato del ex-procurador de Sinaloa en la ciudad de México y del cardenal Posadas en 1993⁴⁹.

Con la avalancha de cocaína precipitada por el despliegue de la operación *Tricks* y el desvío del 60% de la destinada al mercado estadounidense por territorio mexicano, las fisuras se abrieron en grandes grietas. Los cambios asociados a esta avalancha y al impulso de la nueva guerra contra las drogas modificaron de tajo no sólo el tamaño y la dimensión del mercado, sino también su estructura y organización. En las nuevas condiciones el Estado sencillamente no pudo imponer su autoridad y el sistema regulador se desplomó ante el cada vez más violento poderío de los carteles.

Si, como hemos visto más arriba, el mercado ilícito de las drogas se había caracterizado por la presencia de niveles relativamente bajos de violencia, la especialización en el cultivo de dos productos y una relativa concentración regional y geográfica, para mediados de los ochenta esta industria se había transformado en una pujante y cada vez más violenta economía de servicios y de tránsito. Al terminar los ochenta, los mecanismos de control y regulación habían hecho agua. Aunque las zonas de

cultivo perduraron, la organización geográfica del mercado se desvaneció, el control de las plazas fue corrompido con sumas inimaginables y abierta y violentamente desafiado por las organizaciones criminales. Al avanzar la década los carteles fueron dividiendo al país y repartiéndose sus territorios. En Mexicali, por ejemplo, Rafael Chao, un exigente de la DFS se apoderó de la zona y con la ayuda de sus colegas logró cerrar la carretera Mexicali-San Luis Río Colorado para recibir allí a aviones cargados de cocaína⁵⁰. En Sinaloa, el Chapo Guzmán estableció los cimientos del cartel del Golfo. De igual modo, en Tijuana la organización de los hermanos Arellano Félix, herederos de Félix Gallardo, controló los movimientos de droga con la intimidación y la violencia. Mientras que desde Ciudad Juárez, Amado Carrillo, el “señor de los cielos” fue extendiendo el dominio de las rutas aéreas hasta el corazón del país en las ciudades de Cuernavaca y Guadalajara⁵¹.

Poco hace falta para reconocer la incapacidad del Estado —ya sea actuando conforme a la ley o transigiendo, como la había venido haciendo, con el crimen— para regular, controlar y vigilar este boyante y cada vez más violento mercado. Los vínculos de obligación se desdibujaron, los compromisos de reciprocidad se desgarraron, en ocasiones violentamente, y antes las circunstancias, las autoridades vieron palidecer su capacidad para gestionar la coexistencia pacífica y disciplinada de las organizaciones criminales. Da la impresión de que

ante la impotencia, los presidentes de la Madrid y Salinas no tuvieron otra opción que elevar el narcotráfico al plano de las amenazas a la seguridad nacional⁵².

La privatización de la violencia

Difícilmente puede pensarse que la regulación del mercado ilícito fue una tarea impecable o deseable. Como hemos apuntado, las autoridades mexicanas participaron en el régimen de la prohibición, pero lo hicieron a su manera. Es cierto, que la prohibición no fue continuamente respetada. Pero también lo es que con frecuencia, las autoridades no encontraron otras maneras de mantener el orden y la estabilidad que contando con la colaboración subordinada y sometida de los empresarios criminales.

El problema es que la prohibición en México no fue siempre viable. La conjugación de la prohibición en EEUU, de una la demanda constante y clandestina en el mercado contiguo y de la presencia de restricciones geográficas y materiales, se tradujo en un control precario de la actividad económica criminal. No sólo no había sustitutos obvios o efectivos a la regulación de la actividad ilícita, sino que esta solución “subóptima” llevaba consigo la posibilidad de crear condiciones de orden y de estabilidad. Para ello la autoridad central debía probar su fuerza y eficacia y ello dependía de su capacidad para someter y disciplinar a las organizaciones criminales.

Como hemos apuntado, todo este andamiaje se vino abajo con los cambios que se sucedieron, uno a otro a partir de la década de los ochenta. Eso no quiere decir que las soluciones no fuesen ya necesarias. Aún la solución por la vía de la regulación se mantuvo como única opción, el problema es que su engranaje había sido destrozado. Al conjunto de hechos y circunstancias que llevaron a alterar el tamaño y composición del mercado, se sumaron otras dificultades. En efecto, los ochentas fueron también los años de la deuda y en ese contexto de falta de liquidez, la idea de imponer controles a la entrada de dinero —sucio o limpio— tampoco resultó particularmente atractiva⁵³. Las presiones desatadas por la crisis de la deuda y la persistente atonía de la economía fueron creando, desde la década de los ochenta, un sector de la población sin empleo fijo. Aunque en los noventa la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América parecía abrir un resquicio para la recuperación económica, hoy sabemos que entre sus éxitos no figuró un aumento importante en el crecimiento económico o el empleo⁵⁴. En estas condiciones, el desempleo fue el motor, sino la causa última, del mayor flujo de indocumentados en la historia de la migración de mexicanos, de la concentración de un sector sin empleo fijo, que algunos hoy llaman informal y, por consiguiente, de una reserva importante de mano de obra para una floreciente economía ilícita. Una economía dominada ya por los servicios de transporte,

tránsito y comunicación, a los que se sumaron poco después los servicios de distribución de drogas y de protección privada.

En otras palabras, la participación de la población en las actividades ilícitas no sólo aumentó de manera gradual y sostenida, sino que también se diversificó. En las décadas anteriores, el rasgo más característico de esta participación había sido la presencia de campesinos en los campos de cultivo, estimada a mediados de los setenta en cerca de 50 000 jornaleros y, quince años después, en alrededor de 200-300 mil campesinos⁵⁵. Aunque no contamos con cifras o estimaciones para las décadas siguientes, lo que es claro es que la actividad ilícita no se restringió más al cultivo, sino que incorporó nuevas actividades y requirió también del talento de las profesiones y del mundo de los negocios⁵⁶. Por consiguiente, en la nueva, boyante y diversificada economía ilícita de los noventa —con sus ramificaciones en la industria del robo de autos, del secuestro y otras actividades— nos topamos por igual con la presencia de transportistas, cargadores, conductores, pilotos, que abogados, secretarías, asesores e ingenieros financieros y, no faltaron, por supuesto, los vigilantes y sicarios. Para 1997, once mil personas habían sido arrestadas por delitos contra el narcotráfico y el crimen organizado⁵⁷.

El narcotráfico y el crimen organizado no sólo se habían convertido en un ingrediente importante de la economía, sino también en una trama

cada vez más visible y torcida de la política. No debe, pues, sorprender que en el curso de una década el andamiaje visible de las políticas anti-narcóticos se viniera abajo. Al dismantelamiento de la DFS en 1985 siguió la creación de la dirección general de investigación y seguridad nacional y poco después la subsecretaría para la investigación y el combate al narcotráfico. Estas instituciones fueron poco después reemplazadas por la agencia para la atención de los delitos contra la salud, el instituto nacional para el combate al narcotráfico, la oficina especial de la PGR para los delitos contra la salud y la más reciente eliminación de la subsecretaría para la delincuencia internacional organizada. Aunque el catalizador de estos cambios fue, en la mayor parte de los casos, algún escándalo de corrupción, la contraparte de este reacomodo institucional fue el despido masivo y cada vez más frecuente de policías y de agentes de seguridad. Entre 1983 y 1996 sólo en la ciudad de México más de 2000 policías salieron de la policía judicial y en el curso de una década (1986-1996) más de 7000 elementos de las fuerzas de seguridad fueron removidos⁵⁸. Mientras que al cierre de la administración Zedillo (1994-2000) más de 1200 oficiales de la policía judicial habían sido despedidos y una tercera parte de las fuerzas dependientes de la PGR purgadas. Al año siguiente, en 2001, la PGR removía de nuevo a más de mil agentes de la policía judicial federal⁵⁹. El poder judicial no escapó tampoco al impacto de la corrupción. Para finales de los noventa, algunas estimacio-

nes concluían que el narcotráfico habría logrado comprar cerca del 30% del sistema de cortes penales en el país⁶⁰. Basta, pues, lo dicho para entender que la columna vertebral del sistema había sido quebrada.

Pero esto no quiere decir que los empresarios criminales no siguieron buscando la protección y el amparo de las autoridades locales y federales. Para ello contaron con cifras estratosféricas, según estimaciones de finales de los noventa, en ocasiones, su presupuesto anual para comprar agentes y autoridades pudo haber representado hasta el 50-60% de sus ingresos, calculados entonces en alrededor de 30 mil millones de dólares y pudo haber rebasado, también, los 500 millones de dólares anuales. Cifra que, en 1999 duplicaba el presupuesto total asignado a la Procuraduría General de la República⁶¹. Las anotaciones del traficante Juan García Ábrego ofrecen algunas pistas sobre los montos asignados a cada autoridad: 1 millón de pesos para el jefe de la policía judicial, medio millón para los jefes de operaciones y 100.000 para los jefes de policía en ciudades importantes como Matamoros⁶². En la práctica, sin embargo, los hechos dejaron ver que la capacidad de las agencias estatales para regular el mercado y garantizar una protección efectiva había decaído de manera irreparable. A medida que la competencia en el mercado aumentó y que el poder de las organizaciones criminales se acrecentó, la credibilidad del andamiaje regulador fue puesta en duda.

En un contexto caracterizado por la creciente competencia y la fragmentación y desorganización de un mercado, intermitentemente asediado por los golpes desordenados, pero no menos rudos, de las agencias mexicanas –sujetas a su vez a la incesante presión de Washington– la confianza se convirtió en el bien más escaso y los antiguos socios mutaron en acérrimos enemigos⁶³.

Ante la pérdida de credibilidad de la fortaleza y eficacia de las autoridades que hasta entonces habían asegurado no sólo su tajada del mercado, sino también su integridad física, las organizaciones criminales se dieron a la tarea de crear sus propias fuerzas de seguridad. La demanda de protección era tan necesaria como apremiante, ya que para ese momento competían no sólo por el mercado interno de heroína, marihuana y metanfetaminas, sino también por el control del 70-80% del flujo de cocaína con destino en EEUU. Lo que es claro es que en el proceso de organización de sus ejércitos no encontraron grandes obstáculos. No sólo los crímenes a manos de estas organizaciones –en 1999, más de 2000 en sólo tres estados, Baja California, Guadalajara y Sinaloa– no fueron siquiera investigados, sino que se toparon con una reserva sumamente útil de personal de seguridad en los cientos de policías y oficiales que habían sido removidos de las agencias de seguridad y en grupos de desertores de las fuerzas armadas⁶⁴. El papel desempeñado hasta entonces por las agencias

de seguridad fue entonces transferido a guardias y organizaciones paramilitares como los *Zetas* al servicio del cartel del Golfo o las *Barbies* bajo el mando del cartel del Pacífico. Aunque desde finales de los ochenta encontramos indicios que sugieren que las fuerzas “públicas” de seguridad se habían convertido en blanco del narcotráfico –sólo en un año, 1989, más de 70 policías y miembros de las fuerzas armadas habían sido asesinados y para 1996 la cifra anual alcanzaba los 200– al cambio del siglo, la violencia desatada por estas organizaciones pondría el número de bajas totales en México, en más de 2000 en 2006, muy cerca del registrado en lugares como Afganistán⁶⁵.

Es justamente en la fragmentación y la feroz competencia por el mercado, como en la reciente y pavorosa escalada de la violencia que encontramos los indicios de una privatización del mercado ilícito de las drogas. Aunque en los operativos, iniciados con el despliegue de más de 7000 elementos de las fuerzas armadas a su estado natal, Michoacán, Felipe Calderón ha buscado la “recuperación del territorio”, lo cierto es que el estado aparece arrinconado entre el aradición (o dependencia) desarrollada por algunos sectores de la sociedad a los dineros provenientes de estas actividades ilícitas.

Notas

- ¹ Mónica Serrano, "Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?" en Mats Berdal y M. Serrano eds., *Transnational Organized Crime and International Security*, Boulder, Lynne Rienner, pp.15 y 16.
- ² Guadalupe González, "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia" en Arturo Borja et al *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorealismo*, México D.F., CIDE/Porrúa, 1996, p. 360.
- ³ Esta tensión y los costos de acatar la prohibición son objeto de análisis en Bruce M Bagley y Juan G Tokatlian "Dope and Dogma: Explaining the failure of US-Latin American Policies" en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas eds., *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1992, pp. 214-234
- ⁴ En los veinte, la adhesión de algunas repúblicas latinoamericanas a esta convención fue uno de los factores que permitió su entrada en vigor en ese año. Ver William O Walker III, *Drug Control in the Americas*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989 (edición revisada) pp.20-22 y William McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century*, London, Routledge, 2000, pp.36-37.
- ⁵ La diplomacia antinarcóticos de Washington fue una expresión temprana de la hegemonía ejercida por EEUU en negociaciones multilaterales. Véase McAllister, *op.cit.*, pp.36 & 70-79 & 97-100 y Walker III, *op. cit.*, pp. 22 & 61.
- ⁶ En EEUU existía ya una población importante de adictos. Aunque las cifras varían, no debe subestimarse el impacto de la demanda potencial de este grupo en la producción y tráfico clandestino de narcóticos. Véase David F Musto, "The History of Legislative Control over Opium, Cocaine and Their Derivatives" en Ronald Hamowy ed., *Dealing with Drugs: Consequences over Government Control*, Lexington Mass., Lexington Books, 1987 y James A. Sandos, "Northern Separatism During the Mexican Revolution. An Inquiry into the Role of Drug-Trafficking, 1910-1920", *The Americas*, vol. 41, no.2, October 1984, p.194.
- ⁷ Sandos, *op.cit.*, p. 194.
- ⁸ El impacto de la posterior legalización del alcohol fue igualmente inmediato. En un mes 150 negocios quebraron en la ciudad de Tijuana. Véase Walker III, *op.cit.*, pp.182-183 y John Mason Hart, *Empire and Revolution. The Americans in Mexico Since the Civil War*, Berkeley, University of California Press, 2002, p. 366.
- ⁹ Walker III, *op.cit.*, pp.17-18 & 31 y Sandos, *op.cit.*, pp. 203 & 207.
- ¹⁰ Con excepción de México y en menor medida Perú, las repúblicas latinoamericanas mostraron un escaso interés en las nuevas políticas antinarcóticos. Para 1921 sólo cuatro países de la región habían enviado reportes anuales a la Sociedad de Naciones y sólo México y Panamá habían sometido reportes de importaciones y exportaciones. Walker III, *op.cit.*, p.22 & 56-58.
- ¹¹ Sandos, *op.cit.*, pp. 191-215; Walker III, *op.cit.*, p.22 y María Celia Toro, *Mexico's War on Drugs. Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, p.8.
- ¹² El apoyo latinoamericano fue una pieza clave del éxito de esta diplomacia. En su evolución se advierte una lógica burocrática en la que el cumplimiento interno de los preceptos y leyes contra las drogas debía ser reforzado por una cadena sucesiva de victorias diplomáticas en el ámbito multilateral. Ello llevó a silenciar las voces discordantes de autoridades médicas y científicas en EEUU y al control monopólico, por más de treinta años, del Buró Federal de Narcóticos en manos Henry J Anslinger..
- ¹³ Véase Toro, *op.cit.*, p.8 y Luis Astorga, *El Siglo de*

- las Drogas*, México D.F., Plaza Janés, 2005, pp.19-28.
- ¹⁴ Todos estos ingredientes son indispensables para el cumplimiento eficaz, previsible y formal de políticas antinarcoóticos. Para una discusión vigente sobre este tema véase Peter Reuter "Eternal hope: America's quest for narcotics control" *The Public Interest*, No. 79, Spring 1985, especialmente las páginas 86 & 92. La definición de Estado moderno la tomo de John H Elliott, *Empires of the Atlantic World. Britain and Spain in America 1492-1830*, New Haven, Yale University Press, 2006, p. 127.
- ¹⁵ El arraigo de esta "costumbre" ha sido explicado en función de las doctrinas contractualistas que forman parte de las teorías españolas del Estado. Elliot, *op.cit.*, pp. 131-132.
- ¹⁶ Para ese momento dicha demanda incluía también a la marihuana que, según David F Musto había sido introducida por primera vez por el casi medio millón de campesinos mexicanos que habían sido atraídos por el *boom* agrícola de los veinte. Véase David F Musto, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los EEUU" en Peter Smith ed., *El Combate a las Drogas en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993, pp.76-77 & 80-82; Walker III, *op.cit.*, p. 79 & Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p.49.
- ¹⁷ Véase Peter A Lupsha y Stanley Pimentel "Political-Criminal Nexus", Institute for Contemporary Studies, National Strategy Information Center, Hacienda, San Antonio, Mexico, Washington D.C., 1997; Peter A Lupsha, "Transnational organised crime vs the nation state" in *Transnational Organized Crime*, vol.2, no.1, 1996 y Stanley A Pimentel, "Mexico's Legacy of Corruption" in Roy Godson, *Menace to Society. Political Criminal Collaboration Around the World*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003.
- ¹⁸ Algunos ejemplos elocuentes son descritos por Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p.42 y del mismo autor "Mexico: drugs and politics" en Vellinga ed., *The Political Economy of the Drug Industry*, p. 8.
- ¹⁹ Walker III *op.cit.*, p.80 y Astorga *El Siglo de las Drogas*, p. 31.
- ²⁰ A estas preocupaciones se sumó el aumento aparente en el consumo de marihuana en EEUU en esos años. Walker III, *op.cit.*, 76-77 & 119
- ²¹ Los detalles de este episodio revelador se encuentran en Walker III, *op.cit.*, pp.81 & 119-140 y Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p. 43-44 & 50-51.
- ²² Walker III, *op.cit.*, pp. 135, 140-149 & 186; Reuter, "Eternal Hope", p. 93. Para un análisis de las paradojas de la hegemonía, véase Andrew Hurrell "Hegemony and Regional Governance in the Americas" en Louise Fawcett y Mónica Serrano eds., *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*, Basingstoke, Palgrave, 2005.
- ²³ Las referencias acerca de la política errática de EEUU de estos años se encuentran en McAllister, *op.cit.*, pp. 131-133. Para más pormenores de la supuesta solicitud de Washington, véase Peter Reuter and David Ronfeldt, "Quest for Integrity: The Mexican-US drug issue in the 1980s," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*", vol. 34, no.3, otoño de 1992, p. 92 y Miguel Ruiz Cabañas, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias," en Smith ed., *El Combate a las Drogas en América*, p. 210.
- ²⁴ Walker III, *op.cit.*, p.153; Astorga, "Viaje al país de las drogas" *Nexos*, no. 211, julio de 1995 y *El Siglo de las Drogas*, p. 61.
- ²⁵ MacAllister, *op.cit.*, p. 112 y Walker III, *op.cit.*, pp. 163-164 y 166-169.
- ²⁶ Walker III, *op.cit.*, pp.166- 168; Astorga, *El Siglo de las Drogas*, pp. 88-89 y Reuter, "Eternal Hope".
- ²⁷ Walker III, *op.cit.*, pp.163-168.
- ²⁸ Ver "Appendix: Opium Poppy Destruction in Mexico, 1994" del consulado americano en Durango al secretario de Estado en Walker III, *op.cit.*, pp. 225-229.

- ²⁹ Luis Astorga, "Viaje al país de las drogas" y *El Siglo de las Drogas*, p.39; Véanse también los testimonios recabados y presentados en Pimentel, "Mexico's legacy of corruption", pp. 182-183 y por Carlos Flores, "El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la Consolidación Democrática", Tesis de Doctorado, UNAM, 2005, pp. 111-115.
- ³⁰ Aunque hoy está legislado y reglamentado, las agencias antinarcóticos y de seguridad han desarrollado una preocupante dependencia de la confiscación de drogas y de bienes asociados a esta actividad. Tom Naylor, "Mafias, Myths and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime", *Transnational Organized Crime*, vol 1, no.3, 1997, p. 35 y Peter Andreas, "Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasión in a Changing World" en T Farer ed., *Transnational Crime in the Americas*, N.Y., Routledge, 1999 p. 94
- ³¹ Los pormenores de estos hechos se encuentran en los trabajos de Astorga "Viaje al país de las drogas" y *El Siglo de las Drogas*, pp. 68-78 & 86-88.
- ³² Walker III, *op.cit.*, pp.171 & 178, Ruiz Cabañas, *op.cit.*, p. 212 y Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p. 69.
- ³³ Las reformas llevaron al retiro de los militares del partido, prohibieron su participación política y sentaron las bases para el control federal de las elecciones. Soledad Loeza, "En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano 1944-1946", mimeo.
- ³⁴ Ruiz Cabañas, "La campaña permanente de México" p. 215; Sergio Aguayo Quezada, "The uses, abuses and challenges of Mexican National Security: 1946-1990" en Bruce Bagley y Sergio Aguayo eds., *In Search of Security*, Miami, University of Miami Press, 1993; Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p. 63; Astorga, "Mexico: Drugs and Politics", p. 88.
- ³⁵ El sistema centralizado de corrupción erigido en torno al régimen priista proveyó un cimiento fundamental a este modelo. Como señala Lupsha, el crimen organizado en México operó sobre la base de la franquicia y el "con permiso" otorgado por los representantes de las instituciones del Estado. Véase Peter A Lupsha, "Drug-lords and Narco Corruption: The Players Change but the Game Continues", en Al McCoy y Alan Block eds., *War on Drugs*, Boulder Colorado, Westview Press, 1992 y del mismo autor, "Transnational Narco-Corruption and Narco Investment: A Focus for Mexico", *Transnational Organized Crime*, vol.1, no.1, p. 87.
- ³⁶ La literatura sobre el narcotráfico en Colombia es copiosa. Para efectos de esta comparación véase Rensselaer W Lee III y Francisco E Thoumi "Drugs and Democracy in Colombia" en Godson, ed., *Menace to Society*, Krathausen C, *Padrinos y Mercaderes. Crimen Organizado en Italia y Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1998; Elvira María Restrepo, *Colombian Criminal Justice System in Crisis*, Basingstoke, Palgrave, 2003.
- ³⁷ La cita se puede encontrar en Astorga, *El Siglo de las Drogas*, p. 101 & 157.
- ³⁸ Reuter y Ronfeldt subrayan la importancia del nacionalismo en el sistema de corrupción que arraigó en torno al dominio del PRI. Véase *op.cit.*, p.100
- ³⁹ *Ibid*, p. 100-101
- ⁴⁰ La referencia a estos reportes se encuentra en Astorga "Mexico: Drugs and Politics", p. 88 y nota no. 9.
- ⁴¹ El endurecimiento de la prohibición no logró prevenir, ni contener el consumo "poli-droga" desatado por las respuestas sociales a Vietnam. Véase David Musto, "Pautas en el abuso de las drogas y la respuesta en los EEUU", en Smith ed., *El combate a las drogas en América*, p.82.
- ⁴² La prohibición fue impuesta con éxito durante dos años y reemplazada por un sistema de producción legal de opio. Para 1975, gracias a la presencia de un monopsonio estatal Turquía pudo eliminar de tajo el acopio de opio a bandas criminales. Philip Robins, "From Solution to

- Suspicion to Cooperation? Turkey's Changing Views of the Hard Drug Issue 1975-2005", mimeo; Reuter, "Eternal Hope", p.90; Ruiz Cabañas, "La campaña permanente", p. 212; Toro, *Mexico's 'War' on Drugs*, pp.15-16 y Peter Smith "Semiorganised international crime: drug trafficking in Mexico" in Tom Farer, *Transnational Crime in the Western Hemisphere*, 1999.
- ⁴³ Reuter and Ronfeldt, se refieren a esta preocupación como el temor a la "colombianización". Ambos autores subrayan, sin embargo, cómo en las campañas de erradicación el énfasis se puso en la destrucción de plantíos y en la confiscación de drogas y no en la captura o arresto de campesinos. Véase *op.cit.*, p. 100, nota 13 y p. 103
- ⁴⁴ Pero entre las referencias obligadas se encuentran, desde luego, Richard Craig, "La campaña permanente: Mexico's Anti-Drug Campaign", *Journal of Ineramerican Studies and World Affairs*, vol 20, no.2, mayo de 1978, del mismo autor "Operation Condor. Mexico's Anti-drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, n° 3, agsto de 1980, pp. 345-363; Toro, *op.cit.*, p.27 y Smith, "Semi-organised international crime" p. 195. Todos estos autores coinciden en los efectos fortuitos, pero no por ello menos negativos de este ejercicio.
- ⁴⁵ Reuter, "Eternal Hope", p. 90
- ⁴⁶ Los más bajos umbrales de violencia en México se vieron gradualmente modificados por todos estos factores. Reuter y Ronfeldt, *op.cit.*, p. 131 y Smith, "Semiorganised international crime" p. 205
- ⁴⁷ Aunque los primeros contactos entre narcotraficantes colombianos y mexicanos se registran en 1973, es hasta los ochenta que se abre el mercado de tránsito de cocaína por territorio mexicano. La apertura de este mercado fue una consecuencia directa de las operaciones de interdicción desplegadas por EEUU a partir de 1982 en el Caribe y en la Florida. Para una descripción detallada de esta operación y de sus consecuencias véase Bruce Bagley, "Los mitos de la militarización : las FFAA en la guerra contra las drogas" en Smith, ed., *El Combate a las drogas* y Lupsha, "Transnational Narco-Corruption and Narco Investment: A Focus on Mexico", p. 89-90.
- ⁴⁸ Lupsha, "Transnational Narco-corruption, p. 89-90.
- ⁴⁹ Astorga, *El Siglo de las Drogas*, pp. 109-110 & 115-118 y Smith, "Semiorganised international crime" p. 205
- ⁵⁰ Jesús Blancomelas, *El Cártel*, México D.F. Plaza Janés, 2003, pp. 48 y 153.
- ⁵¹ Smith "Semiorganised international crime" p. 196-199.
- ⁵² La "securitización" del narcotráfico no sólo reflejó el peso de la influencia de EEUU. Algunos expertos explican este giro en función del creciente temor a la "colombianización" del mercado ilícito de drogas en México. Además, en la identificación del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional las autoridades mexicanas encontraron una justificación útil para la expansión de las funciones a cargo de las fuerzas armadas en este ámbito. Véase Reuter y Ronfeldt, *op.cit.*, p. 113
- ⁵³ A finales de la década de los ochenta Reuter y Ronfeldt estimaban que los ingresos provenientes del narcotráfico representaban entre 1.25 y 4% del PIB y entre 6 y 20% de los ingresos provenientes de las exportaciones. Véase Reuter y Ronfeldt, *op.cit.*, p. 95 y Donald E Schulz "Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security", SSI Special Report, disponible en <http://Carlisle-www.army.mil/usassi/>
- ⁵⁴ Las repercusiones de estas tendencias en las relaciones de seguridad entre México y EEUU las analizo con más detalle en Serrano "Integration and Security in North America: Do good neighbours need good fences?", *Internatinal Journal*, vol LXI, no.3, 2006 (número especial North American Security and Prosperity)
- ⁵⁵ Richard Craig, "Human Rights and Mexico's Anti-

Drug Campaign" *Social Science Quarterly*, vol. 60, no.4, 1980, p. 697 y Toro, *op.cit.*, p.53.

- ⁵⁶ El tema de la mutación del narcotráfico en crimen transnacional organizado lo trato con más detalle en los capítulos que aparecen en Berdal y Serrano, *Transnational Organized Crime and International Security*.
- ⁵⁷ Smith, "Semiorganized international crime" pp. 210-211
- ⁵⁸ Beatriz Martínez de Murguía "Autonomía policial y orden social en México", Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid/Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp.3 4-35
- ⁵⁹ Schulz *op.cit.*, p. 3 y Michael Shifter, "Latin America's Drug Problems" *Current History*, Febrero 2007, p. 61
- ⁶⁰ Schulz, *op.cit.*, pp. 3-4.
- ⁶¹ A su vez, el 60% del presupuesto de la PGR se encontraba ya asignado a los programas de erradicación. Reuter y Ronfeldt, *op.cit.*, p. 116
- ⁶² Schulz, *op. cit.*, p. 15 y Smith, "Semiorganized international crime" p. 204
- ⁶³ La idea de un control oligopólico de este mercado ha sido objeto de serios cuestionamientos. La tendencia en México apunta a un mercado con altas tasas de cambio en la cima de las organizaciones pero en donde la continuidad es asegurada por los vínculos familiares. En las primeras etapas el mercado de heroína mostró mayores niveles de centralización, con 12 organizaciones, mientras que la marihuana fue siempre más descentralizado. Aunque el éxito de las campañas de los años setenta lleva a una reorganización en torno a una cuantas organizaciones poderosas, a partir de la década de los ochenta bajo el impacto de una mayor competencia y de la presión ejercida por las políticas coercitivas, el escenario se fragmenta en una multitud de organizaciones, pero aparentemente acoplados en una media docena de redes.
- ⁶⁴ Blancornelas, *op.cit.*, p. 145 y 151
- ⁶⁵ La cifra de 1989 se encuentra en Reuter y Ronfeldt, *op.cit.*, p. 109