

MARGENS DA VIOLÊNCIA

Subsídios ao estudo do
problema da violência nos
contextos mexicano e brasileiro

ANTONIO CARLOS DE SOUZA LIMA
VIRGINIA GARCÍA-ACOSTA (ORGS.)

COMISSÃO DE PROJETO EDITORIAL

Coordenador

Antônio Motta (UFPE)
Cornelia Eckert (UFRGS)
Peter Fry (UFRJ)
Igor José Renó Machado (UFSCAR)

Coordenador da coleção de e-books

Igor José Renó Machado

Conselho Editorial

Alfredo Wagner B. de Almeida (UFAM)
Antonio Augusto Arantes (Unicamp)
Bela Feldman-Bianco (Unicamp)
Carmen Rial (UFSC)
Cristiana Bastos
(ICS/Universidade de Lisboa)
Cynthia Sarti (Unifesp)
Gilberto Velho (UFRJ) – *in memoriam*
Gilton Mendes (UFAM)
João Pacheco de Oliveira
(Museu Nacional/UFRJ)
Julie Cavignac (UFRN)
Laura Graziela Gomes (UFF)
Lílian Schwarcz (USP)
Luiz Fernando Dias Duarte (UFRJ)
Ruben Oliven (UFRGS)
Wilson Trajano (UnB)

Diagramação e produção de e-book

Mauro Roberto Fernandes

Revisão

Paula Sayuri Yanagiwara

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA

Diretoria

Presidente

Carmen Silvia Rial (UFSC)

Vice-Presidente

Ellen Fensterseifer Woortmann (UnB)

Secretário Geral

Renato Monteiro Athias (UFPE)

Secretário Adjunto

Manuel Ferreira Lima Filho (UFG)

Tesoureira Geral

Maria Amélia S. Dickie (UFSC)

Tesoureira Adjunta

Andrea de Souza Lobo (UnB)

Diretor

Antonio Carlos de Souza Lima (MN/UFRJ)

Diretora

Marcia Regina Calderipe Farias Rufino (UFAM)

Diretora

Heloisa Buarque de Almeida (USP)

Diretor

Carlos Alberto Steil (UFRGS)

www.abant.org.br

Universidade de Brasília. Campus Universitário Darcy Ribeiro – Asa Norte.
Prédio Multiuso II (Instituto de Ciências Sociais) – Térreo – Sala BT-61/8.
Brasília – DF Cep: 70910-900. Caixa Postal nº: 04491.
Brasília – DF Cep: 70.904-970. Telefax: 61 3307-3754.

MARGENS DA VIOLÊNCIA

Subsídios ao estudo do
problema da violência nos
contextos mexicano e brasileiro

ANTONIO CARLOS DE SOUZA LIMA
VIRGINIA GARCÍA-ACOSTA (ORGS.)

L2455m

Lima, Antonio Carlos de Souza; García-Acosta, Virginia

Antonio Carlos de Souza Lima e Virginia García-Acosta (Orgs.). Margens da violência
- Subsídios ao estudo do problema da violência nos contextos mexicano e brasileiro;
Brasília: ABA, 2014.

ISBN 978-85-87942-13-5

1. Antropologia. 2. Violência. 3. Brasil. 4. México. I. Título.

CDU 394

CDD 300

Sumário

Margens da violência: diálogos críticos entre Brasil e México	6
<i>Bela Feldman-Bianco</i>	
Márgenes de la violencia: diálogos críticos entre Brasil y México...	9
<i>Bela Feldman-Bianco</i>	
Margens da Violência. Subsídios ao estudo do problema da violência nos contextos mexicano e brasileiro	12
<i>Antonio Carlos de Souza Lima e Virginia García-Acosta</i>	
Márgenes de la violencia. Subsidios al estudio del problema de la violencia en los contextos mexicano y brasileño	19
<i>Antonio Carlos de Souza Lima e Virginia García-Acosta</i>	
AS UPPs, as favelas e a sociabilidade no Rio de Janeiro atual	25
<i>Luiz Antonio Machado da Silva</i>	
Sensibilidades jurídicas, definições de justiça e processo penal: considerações sobre a relação entre a tradição inquisitorial e a democracia no Brasil contemporâneo.....	61
<i>Roberto Kant de Lima</i>	
Violencia y políticas de seguridad en México	93
<i>Elena Azaola</i>	
La lógica del botín. Reconfiguración cooptada del Estado y su efecto en el proceso de falla	129
<i>Carlos Antonio Flores Pérez</i>	
A gestão da morte nas periferias de São Paulo: um dispositivo entre <i>governo</i> e <i>crime</i> (1992–2011)	171
<i>Gabriel de Santis Feltran</i>	
Violência, Estado e Gênero: considerações sobre corpos e <i>corpus</i> entrecruzados	209
<i>Adriana Vianna</i>	
Consideraciones metodológicas en el estudio de los sentimientos de las madres ante la desaparición y asesinato de sus hijas en Ciudad Juárez, Chihuahua, México	238
<i>Patricia Ravelo Blancas</i>	
La criminalización de la pobreza y los efectos estatales de la seguridad neoliberal: Reflexiones desde la Montaña, Guerrero....	264
<i>Mariana Mora Bayo</i>	
Sobre os Autores	302

LA LÓGICA DEL BOTÍN. RECONFIGURACIÓN COOPTADA DEL ESTADO Y SU EFECTO EN EL PROCESO DE FALLA

Carlos Antonio Flores Pérez¹

INTRODUCCIÓN

En México, la violencia asociada a la delincuencia organizada, que ronda ya los 40 mil homicidios presuntamente relacionados con esta actividad,² ha abierto una discusión recurrente sobre la caracterización del Estado mexicano como fallido o en riesgo de falla. Resulta paradójico que, a pesar de la seriedad del tema en debate, las más de las veces no se aprecia que éste trascienda la mera opinión de los participantes, sin mayores explicaciones teóricas ni caracterizaciones metodológicas. No es de extrañar si se considera que también en el ámbito internacional, el concepto de Estado fallido ha sido empleado con frecuencia sin mayor elaboración explicativa e, incluso, para hacer referencia a fenómenos muy diversos.

1 “Este artículo fue publicado por primera vez en la revista *Gestión y Política Pública*, Volumen Temático 2013: Seguridad Pública en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, D.R. Ó, CIDE (2013)”

2 Según datos oficiales publicados en enero de 2011, 34,612 muertes en el periodo comprendido entre el 1º de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010 (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2011).

El presente artículo argumenta que el concepto de falla del Estado sólo puede tener relevancia, tanto en términos cognitivos como prácticos, si se hacen explícitas las concepciones teóricas que justifican su empleo y la naturaleza o modalidad específica que determina ese proceso de falla. Resalta la necesidad de abordar este fenómeno como un proceso dinámico, que puede revertirse o puede empeorar en función de medidas concretas, no como un mero calificativo derogatorio y estático ni como un sinónimo de colapso absoluto del Estado.

Pretende demostrar además que en el caso mexicano, un aspecto fundamental para comprender la falla de aspectos clave del Estado ha sido la captura de circuitos institucionales específicos por intereses delictivos, auspiciados con frecuencia por los propios servidores públicos encargados de velar por el interés colectivo. La implantación de estos intereses en las instituciones ha obstruido su funcionamiento y determinado profundas desviaciones respecto a lo que en principio cabe esperar de ellas. Este proceso de captura del Estado es concebido a partir del concepto de “reconfiguración cooptada del Estado” (GARAY et al., 2008, p. 49–59), en el que un grupo de actores públicos y no públicos, con intereses compartidos de índole ilícita, se valen de diversas estrategias para utilizar en su favor los recursos del Estado, determinando u obstaculizando el diseño y funcionamiento institucional.

Para ilustrar este proceso en México, se expondrá el caso de la captura de instituciones del Estado por intereses ilícitos en Tamaulipas, durante el sexenio de Miguel Alemán, y las consecuencias que las designaciones y la dinámica que ahí se implantaron tendrían en los años siguientes en el incremento exponencial de las actividades ilícitas del contrabando y el tráfico de drogas. El periodo que abarca la investigación es de 1947 a 1960. Se parte de la perspectiva propia de la corriente

institucionalista-histórica de la ciencia política, en especial, de la concepción del “camino-dependiente” (path-dependence) según la cual, eventos, decisiones y prácticas que ocurrieron o se adoptaron en etapas tempranas de la evolución institucional con frecuencia influyen profundamente su posterior desarrollo, dificultando en extremo la ruptura de los precedentes establecidos y disminuyendo el horizonte de cursos a seguir (PIERSON, 2000, p. 251-267; PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 693-721).

La investigación histórica se realizó a partir de documentos contenidos en el Archivo General de la Nación, en los fondos documentales DFS-IPS y en los archivos presidenciales correspondientes a los gobiernos de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos. También, en la Hemeroteca Nacional, se consultaron diversos periódicos publicados entre 1947 y 1960.

I. LA FALLA DEL ESTADO, ORIGEN CONCEPTUAL Y DILEMAS

El término de Estado fallido apareció por primera vez a principios de los noventa, en un trabajo donde los autores (HELMAN; RATNER, 1993) hacían referencia a Estados agudamente incapaces de conservarse a sí mismos como parte de la comunidad internacional, dado que estaban crecientemente afectados por disturbios civiles, deterioro gubernamental y económico. El artículo señalaba además que la creciente violencia y anarquía que les afectaba suponía una situación de riesgo para su población y la seguridad de los Estados vecinos.

El concepto recibió bastante atención tanto en los ámbitos académicos y de seguridad. En el primer caso, por ejemplo, la John F. Kennedy School of Government, de la Universidad de Harvard y la Fundación World Peace desarrollaron un proyecto conjunto para evaluar y categorizar el fenómeno de *naciones en proceso de*

implosión (ROTBERG, 2004, p. IX). En el segundo, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) desarrolló dos amplios estudios para analizar el proceso de falla del Estado y sus causas (ROTBERG, 2003).

La raíz de estas investigaciones, sin embargo, puede trazarse en años previos, cuando diversos investigadores del campo de la ciencia política advirtieron notables divergencias entre diversos Estados, no sólo en términos de régimen político, sino en aspectos estructurales que apuntan a la capacidad de gobierno que estos evidenciaban. Al respecto pueden consultarse, por ejemplo, los trabajos de Huntington (1972, p. 13–19) o Buzan (1988, p. 14–27).

Hacia finales de los años noventa, este tipo de estudios cobrarían un auge renovado, entre otras razones, por el fin de la Guerra Fría. La multiplicación de conflictos domésticos de diversa naturaleza y magnitud puso en evidencia la profunda disfuncionalidad de las estructuras de autoridad de múltiples países. Sin las anteojeras a conveniencia de la antigua lógica bipolar, el autoritarismo, la corrupción reinante y la continua violación de derechos humanos prohijaban la reproducción de condiciones constantes de confrontación. Desde luego, todos estos elementos estaban ya presentes con anterioridad en esos mismos países, con mucho arraigo en sus dinámicas políticas y estructuras sociales, pero fueron tolerados e incluso reforzados artificialmente a partir del apoyo a los gobiernos en turno, con frecuencia brutales e ilegítimos, a cambio de su alineación y colaboración con los principales participantes en la confrontación Este–Oeste.

Sin embargo, a la luz de los nuevos tiempos, la perspectiva se transformó para ubicarlos como serios impedimentos para la estabilidad del orden internacional y el mercado global. En consecuencia, las burocracias de seguridad de los países hegemónicos, aquellos en condiciones de proyectar hacia el exterior su poder nacional, absorbieron cada vez más la investigación

sobre los procesos de falla del Estado (TOKATLIAN, 2008, p. 70-72), con frecuencia, en colaboración con centros de investigación académica vinculados con las mismas pero, desde luego, con un fin práctico, a partir de sus propios intereses y concepciones.

Las preocupaciones de otros actores quedaron más o menos eclipsadas, derivadas de las múltiples crisis humanitarias producto de la violencia y la incapacidad de diversos Estados por remontar condiciones de creciente caos.

A partir de 2001, la dinámica internacional surgida a partir de los ataques del 9/11 potenció la pretensión interventora de los centros de poder ante el fenómeno del Estado fallido, considerado ahora como una amenaza evidente a los intereses hegemónicos, incluso, como santuario de terroristas.

Más allá del potencial riesgo de intervención que el uso del concepto de *Estado fallido* implica, cuando aparece en boca de las instituciones de seguridad de países con mayor historial de injerencia en los asuntos de otras naciones, lo cierto es que, aún en el ámbito académico, su referencia es tan frecuente como vago el sentido con que se le emplea.

Desde luego que existen trabajos donde se le aborda con mayor elaboración teórica, como el ya citado de Gros (1996), Carment (2003), Rotberg (2004), Bates (2008) o Lemay-Hebert (2009), por mencionar algunos. Pero la mayor parte de la literatura sobre la materia está constituida por estudios de caso, donde se describen diversas situaciones que han desbordado la capacidad de respuesta del Estado, desde la hambruna hasta el genocidio o la guerra civil, pero sin mayor clarificación de los conceptos y las premisas teóricas empleadas. Incluso, sin hacer referencia explícita al mismo, más allá del título. En el primer caso, puede revisarse el trabajo de Ghani y Lockhart (2008). En el segundo, el de Grayson (2010), que es el único que aborda el caso de México, pero sin mayor

abundamiento teórico.³ Por supuesto, esto no va en desdoro de semejantes trabajos, pero tal situación no contribuye a clarificar la precisión ni el sentido del concepto que aquí nos ocupa.

Los intentos por construir metodologías consensuadas para evaluar al *Estado fallido* a partir de referentes concretos tampoco han gozado de la mejor de las suertes. Incluso, su aplicación puede mostrar la discrecionalidad en su adjudicación. Así, por ejemplo, Logan y Preble (2008) evidenciaron lo anterior al referir un estudio desarrollado por la CIA, para contabilizar el número de Estados fallidos en el periodo comprendido entre 1955 y 1998. Cuando la definición operativa se restringía a aquellos casos en los que el Estado central hubiera colapsado por varios años, el número de casos era 20, lo que es insuficiente para establecer alguna correlación estadística. Con una definición más amplia, la cifra se incrementaba a 114, incluyendo por ejemplo realidades tan dispares como las de China, Egipto, Irán, Iraq, Indonesia, Israel, Filipinas, Sierra Leona y Turquía.

3 En el caso de México, prácticamente no se aprecia una construcción teórica para abordar el análisis, a la luz de la polémica suscitada respecto al riesgo de falla del Estado en este país. La mayor parte de la literatura consiste en debates mediáticos o a lo más, en escritos de corte ensayístico que reflejan exclusivamente la opinión de sus autores, quienes confirman o niegan la falla del Estado en México, pero sin conceptualización o referente empírico sistemático. Véase, por ejemplo, O'Neil (2009) o Felbab-Brown (2009). Al respecto se puede estar de acuerdo con Williams (2009), quien señala que, en ausencia de mayores esfuerzos para comprender el origen de la crisis de seguridad en México, se corre el riesgo de que el término de *Estado fallido* acabe siendo meramente una etiqueta derogatoria. A ello habría que añadir que, en las mismas circunstancias, la posición contraria puede implicar también el riesgo de convalidar perspectivas que han minimizado sistemáticamente la gravedad de la crisis de seguridad que enfrenta México y/o el deterioro del Estado frente a la misma, sin referente objetivo, ni argumento distinto a su propia convicción o preferencia ideológica. Naturalmente, ninguno de los dos escenarios parece deseable.

Más aún, en el Índice de Estados Fallidos 2009, elaborado por la Fundación para la Paz, tan sólo 13 países en todo el mundo (Noruega, Finlandia, Suecia, Suiza, Irlanda, Dinamarca, Nueva Zelanda, Australia, Holanda, Austria, Luxemburgo, Canadá e Islandia) estaban ubicados en la categoría “sostenible”, la más alta de todas y, por definición, la única satisfactoria. Con una condición de falla “moderada” estaban incluidos varios países desarrollados, como Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos; mientras que en situación de “advertencia” se ubicaba casi toda Latinoamérica. Muchos estados de África, Medio-oriente y el Sudeste Asiático, eran caracterizados como en situación de “alerta” (FUND FOR PEACE, 2009).

La lógica propia del análisis de la fortaleza y debilidad del Estado, que subyace al tema del *Estado fallido*, implica la existencia de diversas gradaciones que se ubican a lo largo de un *continuum*, entre las categorías extremas del Estado fuerte y sostenible y aquel en condiciones de colapso total. Estas incluirían por lo menos las categorías del Estado débil y el Estado fallido, en un sentido progresivo de debilitamiento (CARMENT, 2003, p. 409).

Sin embargo, a partir de los resultados de los esfuerzos cuantitativos referidos más arriba, así como de varios otros que muestran paradojas similares, resulta inevitable considerar con cautela la posibilidad de establecer umbrales claros entre las diversas categorías, así como la inexorable caracterización de un caso, pues ésta varía según las definiciones operativas y los indicadores seleccionados en el análisis. Puede ser relativamente fácil distinguir entre un Estado fuerte y uno colapsado, pero no lo es determinar en qué punto un Estado débil se convierte en uno fallido.

Con semejantes antecedentes, no causa sorpresa que el concepto de Estado fallido genere amplia polémica, cuando no rechazo. Pero a pesar de todo lo anterior, y con todas las reservas

que las limitaciones antes expuestas imponen, la lógica del análisis de la falla del Estado puede resultar útil, si se explica la base teórica que lleva a su empleo y se le aborda como un proceso dinámico, con características cualitativas, que denotan una desviación profunda del Estado a la luz de sus propios términos de referencia, en lugar de aludir a una categoría específica e inconfundible establecida sólo a partir de criterios de grado. A menos que el colapso estatal sea absoluto –cuestión en realidad poco frecuente–, es muy improbable que se alcance el consenso respecto a si un Estado es fallido o no. En ello intervienen tanto divergencias definicionales y metodológicas como cuestiones de naturaleza meta-epistémicas. Pero comprender las diversas dinámicas que constituyen referentes de, o conducen a la falla del Estado, resulta de utilidad indudable, como paso necesario para evitar mayor deterioro estatal o su reversión, sea que un país haya ya alcanzado semejante condición o no. Contribuir en tal sentido a la reflexión es el propósito del siguiente apartado.

II. LA FALLA DEL ESTADO

De acuerdo con la propuesta conceptual de Rotberg (2004, p. 2-4), es el desempeño del Estado en la provisión de bienes políticos a su población el que determina la diferencia entre un Estado fuerte, débil, fallido o colapsado. Estos bienes son complejos y variables, pero se pueden integrar con propósitos analíticos en tres categorías jerárquicas. La primera es la seguridad, que constituye la piedra angular de existencia del Estado en sentido weberiano. La seguridad que provee el Estado tiene pretensiones integrales: garantiza la soberanía territorial frente a amenazas externas, pero también genera condiciones internas de certidumbre, de orden normativo, de garantías en la protección vital y patrimonial de la sociedad, sin las cuales, la vida comunitaria sería impensable. La segunda integraría libertades civiles y políticas, derechos

humanos y, en general, derechos de inclusión en el entramado social político y –aunque Rotberg no lo señala, debería añadirse económico–. Esta dimensión no es menos relevante, pero es difícil que pueda cumplirse sin la preexistencia de la anterior. La tercera categoría de bienes políticos estaría caracterizada por la provisión de infraestructura y servicios públicos. Aunque esta última dimensión no constituye un elemento constitutivo del Estado, las expectativas de las sociedades contemporáneas le atribuyen a este un papel fundamental en su generación, sea como provisor directo o como coordinador de acciones privadas.

El proceso que caracteriza a la falla del Estado estaría entonces determinado por la provisión deficiente y crónica de una o más de estas categorías de bienes políticos, respecto a su población. Desde luego, entran aquí diferencias no sólo de grado, sino de sustancia y jerarquía: un Estado puede ser subdesarrollado en términos de la provisión de infraestructura que ofrece a su población, pero no por ello evidenciar un proceso profundo de falla del Estado. Para que ésta esté presente esa deficiencia no tendría que depender sólo de la limitación en recursos públicos para generar infraestructura, sino en desviaciones cualitativas profundas en las otras dos dimensiones, que obstaculizan el funcionamiento de la última. Así, por ejemplo, la mala calidad de la infraestructura provista por el Estado puede derivarse de una ausencia material de recursos para invertir, o también de la corrupción endémica dentro de las instituciones gubernamentales. Mientras que en el primer caso el problema se podría restringir a una cuestión de pobreza y subdesarrollo, en el segundo, la desviación profunda del funcionamiento estatal en aspectos de relevancia estructural estaría determinando el desempeño deficiente.

La falla del Estado, como incapacidad crónica para proveer a la población de bienes políticos fundamentales, puede derivarse

al menos de cuatro escenarios no excluyentes entre sí: 1) un desastre que colapsa la infraestructura y capacidad material del Estado para atender las demandas de su población; 2) un factor exógeno que de igual manera colapse esa infraestructura (piénsese en el efecto de una guerra), o bien, que representa una demanda externa excesiva que sobrecarga las capacidades domésticas del Estado (considérese el efecto que en algunas naciones tiene el esquema punitivo de reprimir sólo la producción de drogas psicoactivas ilegales); 3) una desviación crónica en el funcionamiento de las instituciones estatales en relación con los propósitos y lineamientos formales que les rigen; y 4) una situación de conflicto interno violento que erosione de manera creciente las capacidades fácticas del Estado para proveer los referidos bienes políticos y que, más aún, rompe con aquel de mayor jerarquía: la certidumbre que demandan todas las demás dimensiones de la vida comunitaria.

La situación de violencia que ha asolado a múltiples regiones de México a lo largo de los últimos cinco años guarda relación con tres de los escenarios antes expuestos, exceptuando al propio del desastre. Sin restar relevancia a la sobrecarga que representa para el Estado mexicano el esquema vigente de combate a las drogas psicoactivas ilegales –desequilibrado y contradictorio–, este trabajo se concentrará, a lo largo de las siguientes páginas, en mostrar el efecto de la captura de espacios institucionales, por parte de intereses criminales, en la desviación crónica de sus funciones que, según hemos definido con anterioridad, constituye una causa importante de un proceso de falla del Estado. Como se podrá observar, se trata no sólo de una cuestión de insuficiencia de recursos materiales o de cualificación de personal para proveer a la sociedad de un bien político fundamental –la seguridad–, sino de una profunda disfuncionalidad del Estado, en la que intereses ilícitos de actores públicos y delincuentes convencionales se han

apoderado de instituciones estratégicas para obstruir y desviar su funcionamiento formal.

III. RECONFIGURACIÓN COOPTADA DEL ESTADO

El concepto de *Reconfiguración cooptada del Estado* está emparentado con aquel de *captura del Estado*, de manera que su mejor comprensión requiere abordar en primer lugar este último.

En los primeros años de la década de 2000, varios analistas de los procesos políticos y económicos en los países de Europa del Este, comenzaron a apreciar un fenómeno que contradecía el resultado esperado tras diez años de la desarticulación de los regímenes comunistas y su democratización: ahí donde se esperaba la consolidación de democracias liberales y la economía de mercado, el panorama ofrecía en cambio regímenes profundamente corruptos y condiciones de competencia sesgadas a favor de grandes consorcios cuasi-monopólicos. Múltiples dependencias gubernamentales y reguladoras se apreciaban subsumidas a la voluntad de poderosos empresarios surgidos de las propias filas de las burocracias estatales o vinculados con ellas, que en tal condición manipulaban instituciones y leyes en su propio beneficio y en detrimento del interés público (HELLMAN et al., 2000, p. 1-2).

Con énfasis en la dinámica del mercado legal, el concepto de *captura del Estado* surgió para definir a un tipo específico de corrupción institucional en el que alianzas informales entre servidores públicos y empresarios imponían determinaciones o lineamientos dentro de las instituciones, con el fin de beneficiar sus propios intereses, así fuera en perjuicio de las condiciones generales de competencia y del bien público en general. A través de pagos o beneficios materiales hacia los funcionarios públicos, estos intereses obtienen ventajas irregulares o ganancias al diseñar a su favor las normas e instituciones regulatorias, de

manera que desde su origen, el resultado de su aplicación sesga las condiciones del mercado en su beneficio exclusivo (HELLMAN et al., 2001, p. 31).

Este tipo de prácticas constituyen un tipo de corrupción institucional más grave que aquella de carácter administrativo, que se concibe como el pago directo de sobornos para evitar u obtener el favor de la acción del Estado en casos concretos (HELLMAN et al., 2000, p. 1-2). En esta otra modalidad, la captura se establece de tal forma que aun la propia acción del Estado, incluso en los términos normativos establecidos, tiene por fin no la procuración del interés público sino el beneficio de intereses estrictamente privados. En este caso, la corrupción se halla institucionalizada⁴ y, lejos de ser transitoria, la captura del Estado evita la adopción y puesta en marcha de reformas institucionales que podrían revertir su proliferación. Esta modalidad de corrupción pública suele instalarse en contextos donde coexisten la transformación profunda de los ordenamientos e instituciones políticas y una redistribución masiva de recursos económicos (WORLD BANK, 2000, p. XIX).

Pero, ¿qué sucede cuando una práctica semejante es desarrollada no por intereses legales sino criminales y se focaliza no en instituciones reguladoras de procesos económicos lícitos, sino en aquellas encargadas de reforzar las disposiciones normativas más esenciales del Estado?

Es claro que el término de captura del Estado no es literal: este es muy complejo y en ningún caso histórico actores individuales

4 También la corrupción administrativa puede estar institucionalizada, sin embargo, por el condicionamiento y bloqueo intrínseco que implica la captura del Estado, se asume que su carácter pernicioso es aún mayor. La corrupción institucionalizada se entiende como estructuras y procesos que se han arraigado en la sociedad como forma corriente para obtener beneficios particulares. Véase Suárez *et al.* (2001), citado en Garay *et al.* (2008, p. 35).

han estado en condiciones de imponer su interés privado en todo el conjunto de instituciones y dinámicas estatales. Sin embargo, si se asume la jerarquía de bienes políticos provistos por el Estado, el efecto de semejante práctica sobre diversas instituciones relacionadas con distinto tipo de bienes puede tener efectos más o menos devastadores para el Estado y la sociedad.

La captura del Estado también puede concebirse en una dimensión de inseguridad jurídica, que no necesariamente está asociada a la regulación amañada de las actividades económicas, sino que puede identificarse en el manejo sesgado de los ámbitos de procuración de justicia, penales e incluso legislativos, en donde se pretende manipular el sentido de la norma o el funcionamiento institucional en beneficio de intereses delictivos.

En Estados donde el monopolio de la violencia está aún insuficientemente consolidado, es precario o deficiente y coexiste además una endeble institucionalización del Estado de derecho, los actores interesados en capturar al Estado o parcelas del mismo son múltiples y no se restringen sólo a empresas lícitas. En la medida en que se incrementan los actores con intereses captadores, aumenta también la dimensión respecto a la cual éstos desean ejercer influencia, lo que multiplica los espacios susceptibles de ser capturados más allá de aquellos de orden económico. Algunos de estos actores pueden ser criminales y, en consecuencia, su interés fundamental es capturar instituciones que les garanticen el mayor grado posible de impunidad, junto con la maximización de su ganancia ilícita. En condiciones agudas de debilidad del Estado, la captura que semejantes actores promueven puede estar basada no sólo en la transferencia de beneficios materiales hacia los funcionarios públicos coludidos, sino también en su mera intimidación a través de la capacidad de violencia ejercida por los criminales (GARAY et al., 2008, p. 18, 52-53, 55).

La *reconfiguración cooptada del Estado* implica un proceso de captura estatal sofisticado, mediante el cual un grupo de interés se apodera de instituciones para reconfigurarlas de manera que sirvan fundamentalmente a sus propios objetivos, con independencia de la función formal y carácter público que posean (GARAY et al., 2008, p. 59). Se define como “La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social” (GARAY et al., 2008, p. 96).

Cuando el móvil de esta práctica son intereses criminales, su racionalidad intrínseca es la búsqueda de la mayor ganancia posible con el menor riesgo de castigo penal. En este caso, el interés sustantivo del grupo captor implica la comisión de actividades ilegales que, en principio, están sujetas a un mayor grado de escrutinio social e incluso a mecanismos de regulación internacionales, de manera que la reconfiguración cooptada del Estado puede permanecer incompleta en sentido formal, sin que por ello se anule la premisa racional que guía su acción. Por ejemplo, una organización poderosa de traficantes de drogas podría cooptar múltiples instituciones de seguridad y justicia, sea a través de la transferencia de beneficios materiales o de su capacidad de coerción, de manera que obtuviera un alto umbral de impunidad fáctica, pero resulta muy improbable que estuviera en condiciones de transformar de *motu proprio* el sentido de las disposiciones penales en contra del tráfico de drogas, sin incrementar su exposición a la represalia internacional.

Garay et al. (2008, p. 67-80) desarrollan una tipología de los distintos escenarios que pueden observarse en la captura de espacios institucionales, privilegiando el caso de los partidos políticos, vía fundamental para el acceso al poder en regímenes democráticos. Es preciso enfatizar que la reconfiguración cooptada del Estado se promueve desde dentro de las propias estructuras de autoridad, como medio indispensable para lograr su perdurabilidad.

Pero en regímenes autoritarios donde el acceso al poder no suele pasar por la contienda electoral, las instituciones a cooptar no son necesariamente los partidos políticos. Esta consideración es relevante para analizar el caso mexicano, en el que diversos elementos apuntan a que este proceso tuvo lugar en etapas tempranas de la consolidación del régimen posrevolucionario, en instituciones burocráticas que, dadas las características centralistas de aquel, sentaron las condiciones para la consolidación de los intereses ilícitos de determinados grupos de actores públicos y delictivos, con presencia perdurable en diversas regiones del país y les garantizaron altos umbrales de impunidad en las décadas siguientes.

Debido a la coincidencia histórica entre la implantación de estas prácticas y la consolidación del régimen y la simultánea creación de algunas instituciones de seguridad clave –como la Dirección Federal de Seguridad, por ejemplo–, la reconfiguración cooptada del Estado parece constituirse a momentos en una definición de origen y no de rediseño. Diversas estructuras gubernamentales parecen haber nacido capturadas por los intereses ilícitos de sus propios creadores. En otros casos, se trata del precedente de funcionamiento que estos actores promovieron en instituciones ya existentes pero aún en proceso de consolidación. En una lógica que puede entenderse bajo la perspectiva teórica del *path-dependence* expuesto por Pierson y Skocpol (2002, p. 693-721),

las prácticas de estos actores marcaron el desarrollo posterior de diversas dependencias gubernamentales y contribuyeron en gran medida a la institucionalización de la corrupción dentro de ellas. Esta tendencia fue reforzada además por la continuidad temporal en su control hegemónico sobre las mismas, caracterizado por el nombramiento de funcionarios afines a esos grupos de poder, en su titularidad o en sus jerarquías de mayor relevancia.

Acciones semejantes contribuyeron a consolidar la discrepancia entre reglas formales y prácticas efectivas en diversas instituciones fundamentales del Estado mexicano y a acrecentar su disfuncionalidad respecto a su objetivo formal de velar por el interés público. La reproducción y agravamiento de estas condiciones, al conjugarse con el incremento en el tráfico de drogas y la ruptura de los métodos tradicionales de control del Estado sobre el mismo, profundizaron las deficiencias y disfuncionalidades estructurales de un Estado débil (FLORES, 2009, p. 325–326) que, en función de lo anterior, estaría evidenciando características propias de un proceso de falla del Estado en múltiples regiones del país. Todo esto se ilustrará en las siguientes páginas con la revisión de la dinámica del contrabando, el tráfico de drogas, las aduanas y las instituciones de seguridad y justicia, que se implantó entre 1946 y 1952.

IV. LA CAMARILLA DE MIGUEL ALEMÁN Y LA RECONFIGURACIÓN COOPTADA DEL ESTADO

Varios factores que prohicieron la actual situación de violencia y agudo deterioro de la gobernabilidad tienen su origen muchas décadas atrás: se implantaron en etapas tempranas de la consolidación del régimen posrevolucionario, en una administración paradigmática de la corrupción institucional: el sexenio de Miguel Alemán, (1946–1952) (NIBLO, 2001, p. 256–257).

La perspectiva del círculo cercano a Miguel Alemán se aprecia con facilidad en una declaración de uno de sus principales

allegados: en un arranque de candidez o cinismo, Fernando Casas Alemán expuso a la prensa que el 1º de diciembre de 1946 ellos, los cercanos al presidente, romperían una piñata y se vería qué habría de conseguir cada quien (KRAUZE, 1997, p. 539-540). En efecto, la piñata a romper implicaba, como premio para el nuevo grupo en el poder – el primer gobierno civil desde la Revolución–, las múltiples canonjías y oportunidades de negocios, lícitos e ilícitos, que podían obtenerse a partir del control del gobierno federal. Dadas las características del régimen político en proceso de consolidación, estas oportunidades también se extendían a varios gobiernos estatales.

Aunque a tantos años de distancia resulta muy improbable encontrar las pruebas de esta corrupción en los términos propios de la justicia penal, las múltiples evidencias históricas disponibles apuntan a la existencia de una red de complicidades para sesgar el funcionamiento de diversas instituciones gubernamentales para favorecer los intereses particulares de actores cercanos al presidente Alemán. En ocasiones, no sólo en términos de peculado, tráfico de influencias o captura del Estado en términos tradicionales, sino incluso en cuestiones a todas luces ilegales, que en la actualidad son concebidas como propias de la delincuencia organizada.

La camarilla política de Miguel Alemán sería una de las más influyentes a lo largo de las siguientes cuatro décadas. Varios de sus miembros continuarían ocupando cargos públicos de primer nivel y ejerciendo influencia política a través de sus propios asociados (GIL; SCHMIDT, 2005, p. 49-57). Esta influencia se expandiría a diversas áreas del gobierno federal y de las entidades federativas, pues la camarilla no se concentró sólo en el gabinete presidencial, sino que ocupó posiciones legislativas y gobiernos estatales.

Es referencia aceptada que este grupo ha mantenido el control de las políticas financieras del país a través de personajes como Antonio Carrillo Flores, Antonio Ortiz Mena y los propios descendientes de este último (GIL; SCHMIDT, 2005, p. 52-54).

Sin embargo, un correlato que no parece del todo apreciado es que esa misma camarilla también mantuvo una fuerte influencia dentro de la Procuraduría General de la República, pieza fundamental para la contención –o auspicio– de actividades ilícitas. Por ejemplo (todos los siguientes datos biográficos corresponden a Camp, 1992, salvo que se especifique otra fuente), Carlos Franco Sodi, procurador General de Justicia del D.F. con Alemán, sería nombrado titular de la PGR (1952–1956). Entre 1956 y 1958, la institución estuvo encabezada por José Aguilar y Maya, quien ya había ejercido el cargo entre 1940 y 1946; fue compañero de gabinete de Alemán y alcanzó la gubernatura de Guanajuato con su apoyo, durante su mandato presidencial. En 1958, el nuevo procurador fue Fernando López Arias, senador por Veracruz de 1946 a 1952 y amigo personal de Alemán (GIL; SCHMIDT, 2005, p. 55). Con el cambio de gobierno de 1958, López Arias fue relevado por Oscar Treviño Ríos, quien fuera subprocurador bajo su mando. Este último fue sustituido en 1964 por Antonio Rocha Cordero, jurista ligado a Gonzalo N. Santos (SANTOS, 1984, p. 777–778), en cuyo gobierno fuera procurador de Justicia y secretario general. Santos fue uno de los promotores de Alemán, para alcanzar la Presidencia de la República (SANTOS, 1984, p. 819–820), también tenía estrecha relación con el procurador José Aguilar y Maya (SANTOS, 1984, p. 760–763).⁵ Rocha también había sido procurador General de Justicia en Tamaulipas, en 1948.

5 Según información contenida en los Archivos Nacionales de Estados Unidos, el cacique potosino Gonzalo N. Santos, que ocupó múltiples cargos públicos incluyendo la gubernatura de San Luis Potosí, entre 1943 y 1949, estaba involucrado en actividades de tráfico de drogas y contrabando (CEDILLO, 2007, p. 52). En esas mismas actividades estaría presuntamente involucrado también Miguel Alemán Valdés, junto con otros políticos de la época. El autor intentó obtener copia de los documentos citados en ese trabajo en los Archivos Nacionales de Washington. La respuesta que se obtuvo del personal de esa institución fue que las referencias documentales citadas por Cedillo no eran suficientes para su localización.

Julio Sánchez Vargas se hizo cargo de la PGR en 1967; entre 1947 y 1952 fue magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, designado por Miguel Alemán. En 1971, Pedro Ojeda Paullada fue nombrado titular de la PGR. Aunque Camp resalta su relación personal con el entonces presidente, Luis Echeverría, diversas versiones señalan que inició su carrera con Miguel Alemán Velasco, hijo del ex mandatario del mismo nombre, quien le habría abierto las puertas de la política. Lo cierto es que Ojeda Paullada es consejero activo de la Fundación Miguel Alemán (FUNDACIÓN MIGUEL ALEMÁN, A.C., 2010, p. 54), ha sido asistente asiduo a los homenajes luctuosos al ex presidente (PROCESO, 1984) y ha mantenido una cercanía política notable con Alemán Velasco (REFORMA, 1999). Tras el cambio de gobierno, en 1976, Oscar Flores Sánchez fue designado procurador General de la República. Había sido subsecretario de Ganadería durante el sexenio de Miguel Alemán, con el encargo expreso del mandatario de asumir el problema de la fiebre aftosa, junto con Raúl Mendiola Cerecero. En este nuevo encargo de procurador, Flores Sánchez lo designaría titular de la Policía Judicial Federal. Según un informe de la DFS, fechado en 1978 y clasificado como “secreto”, el círculo cercano al chihuahuense Oscar Flores Sánchez, incluyendo a Mendiola, estaba desde aquella época involucrado en la protección al tráfico de drogas, añadiendo que era imposible que Flores no estuviera enterado de semejantes actividades (AGN. DFS-IPS. Versión pública del exp. de Raúl Mendiola Cerecero, DFS, Leg. 1, fojas 155-169).⁶

6 Además de incluir de nuevo a Mendiola Cerecero como titular de la PJF, Flores Sánchez también era el promotor de la carrera de José Carlos Aguilar Garza, coordinador de agentes del Ministerio Público Federal en Sinaloa, durante la “Operación Cóndor” de erradicación de cultivos ilícitos en ese estado, en Durango y Chihuahua, quien posteriormente ejercería la misma función en Tamaulipas. Estaba también directamente involucrado en la protección al tráfico de drogas, según el mismo documento.

Lo anterior no implica que durante todo este periodo la camarilla alemanista tuviera un control absoluto de la institución encargada de procesar los delitos federales, ni que todos los procuradores mencionados fueran meros subordinados de la misma, pero sí evidencia compromisos políticos que tales personajes tenían respecto a Alemán y su grupo. Además del poderío económico que alcanzaron y de la virtual garantía de impunidad de su líder, dada su condición de ex presidente y las características propias del régimen, lo anterior también puede arrojar luz respecto a la causa por la cual múltiples hechos ilícitos, en los que varios de los miembros de dicha camarilla estuvieron involucrados, permanecieron impunes sin que la PGR investigara a profundidad o ejerciera acción penal alguna en su contra.

Desde luego que la corrupción institucional del régimen posrevolucionario no fue invención del gobierno de Alemán, casos significativos habían ocurrido ya con anterioridad. Así lo ha expuesto Gómez (2002), por ejemplo, respecto al origen de la fortuna del ex presidente y gobernador de Baja California Abelardo L. Rodríguez, uno de los hombres más ricos de México. Rodríguez, un político vinculado con el contrabando de licor y drogas psicoactivas (GÓMEZ, 2002, p. 141-161) ocupó, por cierto, la titularidad de la paraestatal Teléfonos de México, bajo el mandato de Alemán. Según un informe redactado en 1960 por el titular de la DFS, Teniente Coronel Manuel Rangel Escamilla (AGN, DFS-IPS, Versión Pública del Exp. de Miguel Alemán Valdés, DFS, Leg. 1, Fojas 33-37), Alemán y Abelardo Rodríguez brindaban protección al negocio ilegal del juego en máquinas tragamonedas en Baja California. Según consta en ese mismo informe, otro implicado era el coronel Carlos I. Serrano.

La corrupción estaba ya presente, pero es bajo la administración de Alemán que parece haber alcanzado una proliferación y sistematización centralizada sin precedente (HANSEN, 1986, p. 219 y KRAUZE, 1997, p. 555-557).

A pesar de la relativamente escasa investigación histórica sobre el tema (NIBLO, 2001, p. XVII-XXIII), es un hecho aceptado que la administración de Alemán permitió de manera amplia el enriquecimiento de varios de sus miembros y que varias de las fortunas más poderosas que persisten hasta nuestros días, se acrecentaron en gran medida durante la época, gracias a la vinculación directa de sus poseedores con el entonces presidente (NIBLO, 2001, p. 207-215).

Por ejemplo, en un informe fechado en 1959, sobre Enrique Parra Hernández, uno de los amigos y colaboradores cercanos de Alemán, el titular de la DFS, Manuel Rangel Escamilla, expone que se trataba de un abogado de posición económica modesta, a quien el arribo al poder de Miguel Alemán le había cambiado la fortuna. Según el informe, Parra Hernández se habría asociado con el propio Alemán en varios negocios, hasta convertirse en uno de los hombres más ricos del país, poseedor de acciones del Hotel Hilton Continental de la Ciudad de México, de Teléfonos de México, del Hipódromo Agua Caliente, en Tijuana. Era propietario del Hotel Copacabana, en Acapulco y del restaurante del Puerto Central Aéreo. El mismo documento refiere que tenía múltiples negocios en ramos diversos, incluyendo las autopistas (AGN, DFS-IPS, Versión pública del Exp. de Enrique Parra Hernández, Fojas 1-2).

Algunas de las prácticas características de la corrupción durante el sexenio de Alemán evocaban las descritas como propias de la captura del Estado, como fue por ejemplo la reclasificación de la categoría regulatoria de la extracción minera del oro, a fin de incrementar su precio en beneficio de personajes vinculados con el gobierno (NIBLO, 2001, p. 267). O bien, órdenes expresas del propio titular de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en julio de 1947, Agustín García López, quien exigía a sus subordinados que todas las importaciones de la Secretaría deberían hacerse exclusivamente a través de la Agencia Aduanal

Pasquel, propiedad de Jorge Pasquel, uno de los personajes más allegados a Miguel Alemán (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 564.2/214). Diversos agentes aduanales del país expusieron quejas ante Alemán, por el trato inequitativo en beneficio de la agencia de Pasquel quien, por ejemplo, podía importar grandes cantidades de automóviles a pesar de la prohibición expresa de la autoridad fiscal. Una foto de prensa muestra una fila de al menos 20 vehículos introducidos al país bajo la vista de la aduana de Nuevo Laredo (DIARIO DE NUEVO LAREDO, 1948, p. 1). Al frente de esta se desempeñaba Jesús Vidales Marroquín, administrador designado por acuerdo del presidente Miguel Alemán en febrero de 1947 (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 702.11/46).

Personajes como Carlos I. Serrano, Jorge Pasquel y Enrique Parra Hernández, entre otros, realizaron funciones de intermediación entre Alemán y los círculos políticos y empresariales (BRANDENBURG, 1964, p. 102 y NIBLO, 2001, p. 212). Pero además, diversas fuentes apuntan a que varios de ellos podrían haberse vinculado con actividades criminales. Pasquel, por ejemplo, era relacionado por informantes del Departamento de Estado estadounidense como sospechoso de ser el mayor importador de narcóticos (NIBLO, 2001, p. 261). Y una de las inversiones de Parra –o de Alemán, si se asume que el primero es mencionado como presunto prestanombres–, el hipódromo Agua Caliente, tenía también como asociado a John Alessio, un personaje al que diversas fuentes vinculan con la mafia italo-americana (LUPSHA, 1995).

Por lo menos uno de los citados habría desempeñado un papel fundamental para la creación y diseño de una institución de seguridad clave para el régimen: Carlos I. Serrano, artífice y líder real de la Dirección Federal de Seguridad, durante el gobierno alemanista. Estos antecedentes implican que, desde su nacimiento, la institución civil encargada de la seguridad nacional

habría estado ligada a intereses criminales. Esta institución fue desmantelada en 1985, tras hacerse público su involucramiento en la protección al tráfico de drogas (FLORES, 2009, p. 189-193).

Astorga (2003, p. 283-294) ha mostrado con amplitud el cúmulo de evidencias que apuntan a la relación de propiedad de Carlos I. Serrano respecto a un automóvil detenido en Laredo, Texas, con 63 latas de opio fumable. Aguayo (2001, p. 74-75) expuso también la existencia de un documento desclasificado de la CIA –que compartió con el autor, hecho que agradezco–, donde sin ambages se califica a Serrano como un personaje involucrado en diversas actividades ilegales, incluido el tráfico de drogas.⁷ De acuerdo con la información citada por Niblo (2001, p. 261), en 1947, las principales jerarquías fundadoras de la DFS sugeridas por Serrano, el coronel Marcelino Inurreta y Juan Ramón Gurrola, estaban relacionadas con el tráfico de drogas, según la información que agentes estadounidenses reportaban al Departamento de Estado de ese país.⁸ De acuerdo con la misma fuente, los funcionarios señalados utilizarían la DFS como una fachada para la operación de actividades ilegales con el objeto de su enriquecimiento personal.

La relación de Serrano con Alemán era muy cercana. Ya en 1947, la prensa estadounidense relataba que, más allá de su calidad de líder del Senado, Carlos Serrano era prácticamente el primer asociado político que Alemán recibía en las mañanas (TIMES, 1947). Se trata del único personaje de este círculo al que el ex presidente le dedica frases de evidente afecto y elogio en sus memorias (ALEMÁN, 1987, p. 267). La época exacta en

7 El documento referido es Central Intelligence Agency, 1951, "Mexico", SR-18, January 24th.

8 La fuente citada por Niblo es: Lt. Col. Maurice C. Holden to secretary of state, July 16, 1947, USNA/59, 812.105/9-447.

que la relación fue establecida es imprecisa, pero Alemán ya lo menciona entre los beneficiarios de la especulación en bienes raíces con la que su despacho de abogados desarrolló las actuales zonas de Polanco y Chapultepec Morales, en la Ciudad de México, junto con Enrique Parra Hernández y Antonio Ortiz Mena, entre otros (ALEMÁN, 1987, p. 130-131). Según la revista Times, Alemán y Serrano habrían estrechado su relación en los tiempos en que el primero iniciaba su carrera política en Veracruz, a principios de los años treinta (TIMES, 1947). Astorga (2003, p. 58) ha relatado las versiones de informantes de las autoridades estadounidenses que ligaban al propio Alemán en la solicitud irregular de liberación de un barco que transportaba un cargamento de opio y morfina, durante su gestión como gobernador de esa misma entidad, apenas unos años después.⁹ Más tarde, durante la campaña de Alemán para alcanzar la Presidencia de la República, Serrano realizaría funciones de intermediación y acopio de contribuciones financieras y materiales de particulares. En 1948, en una carta dirigida al propio Alemán, uno de ellos, Carlos Torres Ibarra, preso por tráfico de drogas en la cárcel de Ciudad Juárez, Chihuahua, admitió ser contrabandista –negó ser traficante de drogas– y afirmó que Carlos I. Serrano sabía de sus actividades ilegales cuando aceptó recursos monetarios y en especie que Torres donó para la campaña presidencial. Atribuía su prisión a intrigas del propio Serrano (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 549.44/496).

Alemán y Serrano aparecen de nuevo vinculados en la propiedad de múltiples ranchos en estados de la frontera norte, especialmente Baja California, Chihuahua y Tamaulipas. En este

9 La fecha referida es 1944, lo que sería inexacto: Alemán fue gobernador de Veracruz entre 1936 y 1939 (CAMP, 1992, p. 20). El documento citado por Astorga es: A.M. Monroy, a Harry J. Anslinger. Commissioner of Narcotics, Washington, D.C., Phoenix, Arizona, 22 de septiembre de 1946, DEA, SFBND, 1916-1970, RG 170, NACP.

último caso, destacaba *El Canelo*, ubicado en San Fernando, un punto de paso obligado para el transporte terrestre procedente de, o con destino a Reynosa y Matamoros. En 1960, un informe de la DFS firmado por su titular, el coronel Manuel Rangel Escamilla, señalaba que la propiedad era de Miguel Alemán (AGN, DFS-IPS. Versión pública Exp. Miguel Alemán Valdés, DFS, Leg. 1, Foja 41), mientras que el dueño aparente era Carlos Serrano, a quien se le expropiaría hasta 1972 (AGN, DFS-IPS. Versión pública Exp. Carlos I. Serrano, DFS, Leg. 1, Fojas 93-97).

Durante sus giras por la entidad, Alemán solía retirarse a descansar y sostener reuniones privadas en el rancho referido. con el general Raúl Gárate Legleu –gobernador a quien impuso tras decretar la desaparición de poderes en el estado, a fin de limitar al portesgilismo–; el ya referido Jesús Vidales Marroquín, administrador de la Aduana de Nuevo Laredo, designado por acuerdo del presidente Miguel Alemán en febrero de 1947 (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 702.11/46); Carlos I. Serrano; Ramón Beteta, secretario de Hacienda y Antonio J. Bermúdez, director general de Pemex (EL MAÑANA DE NUEVO LAREDO, 30 de abril de 1949, p. 2). Cabe destacar el uso de los nombramientos aduanales como prebendas para los allegados, durante la administración alemanista. Así, por ejemplo, el administrador de la Aduana de Tampico, en 1949, era el Dr. Juan Gómez Sariol, amigo personal de Miguel Alemán, a quien solicitaba un cargo burocrático para su hijo, Juan Gómez Lemus, y quien por tales gestiones sería nombrado administrador de la Aduana de San Pedro Roma –futura Cd. Miguel Alemán–, Tamaulipas, en ese mismo año (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 702.2/2284). Un primo de Alemán, Xicoténcatl Leyva Alemán –padre del futuro gobernador de Baja California– fue designado por el entonces presidente administrador de la Aduana de Tijuana y le solicitaba su cambio, con el mismo cargo, a la aduana de Ciudad Juárez, Chihuahua (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 101/43). De

nuevo en Tamaulipas, otro pariente, Miguel Solís Alemán fungió como Primer Comandante del Resguardo Aduanal de Matamoros, de donde fue trasladado para cumplir con esa misma función en Tampico y, en julio de 1950, designado de nuevo en la primera de esas ciudades (LA VOZ DE LA FRONTERA, 1950a, p. 1).

Asimismo, las solicitudes de favores en las aduanas para familiares y amistades era de uso corriente durante la época, según consta en los archivos presidenciales. Si bien ninguna solicitud es explícita, se sobreentiende que se requiere de la omisión de las aduanas respectivas ante los bienes no permitidos que habría de introducir el favorecido, de lo contrario no hace sentido la petición de “facilidades y atenciones” requeridas, por ejemplo, al secretario particular del presidente.¹⁰

En este contexto de ilegalidad y uso patrimonial de los cargos públicos, el funcionamiento de diversas instituciones mantendría una tendencia permanente a articularse no en función de los intereses públicos que nominalmente constituían su razón de ser, sino a intereses privados e incluso delictivos.

En el caso de las aduanas, por ejemplo, estas condiciones favorecerían la protección sistemática al contrabando organizado de mercancías diversas y drogas ilícitas. En Matamoros, Tamaulipas, por ejemplo, el administrador de la aduana local fue, durante la mayor parte del sexenio alemanista, Cristo Lapierre (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1956, p. 1), con quien colaboró el referido Miguel Solís Alemán, pariente del presidente, en calidad de comandante del Resguardo Aduanal (LA VOZ DE LA FRONTERA, 1950a, p. 1). Al término de la administración, Lapierre fue designado visitador general de aduanas, un cargo superior al ejercido con anterioridad, y sustituido por Francisco Castellanos

¹⁰ Lo anterior se puede constatar, por ejemplo en la solicitud de Arnulfo Torres a Rogerio de la Selva (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp., 546.6/315).

Tuexi, quien desempeñó ese cargo entre 1952 y 1958. Castellanos Tuexi era además ex gobernador de Tamaulipas, ex procurador General de Justicia del D.F. (1941-1946) y aliado de Alemán en la disputa de este último contra Emilio Portes Gil, que condujo a la remoción del gobernador de Tamaulipas en 1947. Alemán designó como gobernador interino al general de División Raúl Gárate Legleu, subsecretario de la Defensa Nacional y ex inspector general de policía en la Ciudad de México en 1920. Gárate no estaba familiarizado con los grupos políticos locales, pero reforzó el interés de la presidencia de minar la hegemonía local de Portes Gil. Francisco Castellanos se alineó a ese objetivo, tras haber sido cercano a Portes Gil.

Durante el tiempo que Castellanos se desempeñó como procurador del Distrito Federal, incorporó como agente de la Policía Judicial de esa institución a uno de sus paisanos tamaulipecos: Juan Nepomuceno Guerra Cárdenas, quien se desempeñó en esa condición entre 1943 y 1944.¹¹ Juan N. Guerra, como se le solía nombrar, sería señalado por múltiples fuentes como un reconocido contrabandista y traficante de drogas en Tamaulipas (AGN. Versión pública del exp. de Emilio Martínez Manautou, DFS, Legajo 1, Foja 46). En los años siguientes, Guerra se constituiría como la cabeza fundadora de la organización criminal que ha sido designada coloquialmente como *Cártel del Golfo*, encabezado también por su sobrino, Juan García Abrego.

Resulta difícil considerar que la operación de Guerra fuera desconocida por las autoridades aduaneras, designadas directamente por Alemán en Tamaulipas, durante su mandato.

11 Se solicitó en 2011 la versión pública del expediente de Juan N. Guerra Cárdenas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que la resguarda en la Dirección General de Política y Estadística Criminal. En el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el número de la solicitud es RR. 1190/2011.

Más aún, si se considera que algunos de los allegados a Alemán ya mencionados, identificados por su presunta vinculación con actividades de contrabando y tráfico de drogas, tenían una presencia relevante en esa entidad. Ya se ha mencionado el caso del líder real de la DFS, Carlos I. Serrano, su automóvil detenido en Laredo, Texas, y las reuniones sostenidas en su propiedad, en San Fernando, Tamaulipas. Jorge Pasquel, por su parte, tenía una fuerte presencia social en Matamoros (LA VOZ DE LA FRONTERA, 1950b, p. 3) –lugar de residencia de Juan N. Guerra– y operaba también su agencia aduanal en Nuevo Laredo.

De hecho, acciones criminales de Juan N. Guerra ya habían sido notificadas a la Presidencia de la República desde julio de 1947, cuando Carlos Landeros, su hasta entonces suegro, envió un telegrama al presidente Alemán, exigiendo justicia por el homicidio de su hija, Gloria Landeros, y la entrega de sus nietos. Culpaba a Guerra por el asesinato (AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 541/223).

El asesinato causó gran consternación en la sociedad tamaulipeca e incluso generó encabezados de ocho columnas en Ciudad Victoria y traslados del Procurador del Estado a Matamoros, para supervisar el caso. Su fama pública como delincuente salió a relucir desde el inicio de la cobertura mediática y un diario de Victoria señaló que Guerra era “...un sujeto de pésimos antecedentes, que siempre ha vivido fuera de la ley y que el cuantioso capital que posee lo ha hecho a base de contrabandos de toda especie” (NOTICIERO MATUTINO DE CD. VICTORIA, 1947, p. 1).

De cualquier manera, Guerra salió libre al poco tiempo y continuó con sus actividades. Progresó lo suficiente para inaugurar, en junio de 1952, su restaurante–bar “Salón Piedras Negras” (EL REGIONAL DE MATAMOROS, 1952a, p. 6).

Apenas cuatro años después, en 1956, durante la gubernatura de Horacio Terán, otro personaje impuesto en Tamaulipas por

Miguel Alemán –de quien había sido compañero en la Escuela Nacional de Jurisprudencia (CAMP, 1992, p. 564)–, la prensa local reportó que Juan N. Guerra negociaba en la capital del país la contratación de variedades para su “Café Matamoros” (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1956a, p. 3), uno de los centros nocturnos más exclusivos de la localidad. Su aceptación social –y en círculos políticos– se hizo evidente en algunos eventos que tuvieron lugar en tal establecimiento. Por ejemplo, a la boda de su hermana, en abril de 1956, acudieron el juez segundo en materia penal, Venustiano Guerra, Bertha Cárdenas –hermana de Leticia Cárdenas de Martínez Manautou, esposa del futuro gobernador–; José López Cárdenas, presidente de la Junta Federal de Mejoras Materiales y Manuel Yarritu Flores, funcionario aduanal (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1956b, p. 5). En el Café Matamoros de Juan N. Guerra se reunían el alcalde de la localidad, Augusto Cárdenas, y el ex presidente municipal de la misma, Juan B. García (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1956c, p. 3).

Más aún, el 12 de enero de 1957, la afamada Miss Universo, Christiane Martell, futura nuera de Miguel Alemán Valdés, hizo una presentación especial a favor de la Cruz Roja local, en el Café Matamoros, de Juan N. Guerra, quien a pesar de sus antecedentes (EL BRAVO DE MATAMOROS, 1957, p. 4), parecía contar, por lo menos, con un alto grado de aceptación entre la sociedad y los funcionarios de la localidad, no obstante su fama de homicida y contrabandista.

Si bien es claro que no todas las personas antes nombradas tendrían que tener conocimiento de los antecedentes del personaje, aun tratándose de una ciudad relativamente pequeña como el Matamoros de la época, resulta improbable que aquellos relacionados con las aduanas, las instituciones de seguridad y procuración de justicia locales y federales no lo tuvieran.

Tres años más tarde, en abril de 1960, un primer indicio de la situación que aguardaba a Tamaulipas debido a la consolidación

de organizaciones criminales poderosas que crecieron al amparo del poder, se hizo presente con el asesinato del comandante del Resguardo Aduanal en Reynosa, teniente coronel Octavio Villa Coss.

Hijo del extinto general revolucionario Francisco Villa, Villa Coss fue asesinado en el bar “Piedras Negras”, propiedad de Guerra. La trayectoria de los disparos, según la autopsia practicada al cadáver, señalaba a Juan N. Guerra como el homicida (EL REGIONAL DE MATAMOROS, 1960b, pág. de policía). Sin embargo, este se dio a la fuga y su chofer, Carlos García (a) “La Máquina”, se entregó a las autoridades y se inculpó como el asesino, a pesar de que su madre y esposa declararon que éste se encontraba en su casa la noche del asesinato y le inquirieron en plena audiencia si Guerra le había ofrecido dinero para declararse culpable de un crimen que no había cometido (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960a, p. 1 y p. 4).

El asesinato de Villa Coss causó revuelo local e incluso nacional. Corresponsales de diarios locales, que cubrían la capital del país, se referían a una batida del gobierno federal contra contrabandistas y traficantes de drogas y hacían alusión directa a Juan N. Guerra, “...a quien se considera como uno de los principales y más peligrosos cabecillas de las bandas de contrabandistas que operan en aquella zona fronteriza, y de quien ya tienen su negra historia autoridades superiores de esta Capital...” (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960b, p. 1 y 3).

La prensa local señalaba que el homicidio se habría derivado de diferencias entre Guerra y los funcionarios aduanales, por cuestiones de un contrabando de café, transportado en un camión de Roberto Guerra Cárdenas, hermano de Juan, detenido en las instalaciones de la aduana de Cd. Miguel Alemán (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960c, p. 1 y 3). Según diversas fuentes, el asesinato habría ocurrido también en el contexto de una disputa interna en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, institución federal encargada del combate al contrabando, de la cual dependían las

aduanas fronterizas, entre el secretario, Antonio Ortiz Mena, y el subsecretario Eduardo Garduño (AGN. Arch. Pres. ALM, Exp. 432/115). Esta puede ser la razón del proceder equívoco en la respuesta institucional para atender el crimen. Por ejemplo, la prensa nacional y local dio a conocer que los hermanos del fallecido, militares también, colaborarían en la investigación y ocuparían la función de comandantes aduanales, a fin de combatir con energía al contrabando, designación que contaba con el respaldo presidencial. Incluso alguno de ellos realizó declaraciones públicas al respecto (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960c, p. 1 y 3). Unos cuantos días después, esta decisión era revertida por la SHCP, que argumentó la pretensión de evitar que se hiciera justicia por propia mano, en contra de Juan N. Guerra, o bien que los hermanos fueran muertos por los contrabandistas (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960d, p. 1 y 2). Según la nota, a pesar del escaso tiempo que desempeñaron su función, los Villa habrían continuado las investigaciones de su familiar difunto y comprobado el contubernio entre múltiples funcionarios aduanales y los delincuentes. Afirmaba asimismo que habrían rendido un informe detallado de ello al Procurador General de Justicia de la República, el alemanista Fernando López Arias.

No se había esclarecido aún el homicidio de Villa Coss cuando el capitán Javier Ramírez Mitchel, también comandante aduanal, fue gravemente herido a balazos por contrabandistas (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960e, p. 1 y 4). La prensa local señalaba una situación de impunidad, donde los agentes del ministerio público, el director de la cárcel, el jefe de la policía, entre otras autoridades locales, brindaban protección a contrabandistas y traficantes de drogas.

Lo cierto es que la autoridad federal poco hizo más allá de enviar un grupo reducido de investigación, integrado por miembros del Estado Mayor Presidencial, coordinados con funcionarios de la Secretaría de Hacienda, quienes iniciaron una campaña de

despistolización (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960f, p. 1 y 4), que rindió escasos frutos y duró aproximadamente un mes.

A principios de septiembre de 1960, la Secretaría de Hacienda removió a varios jefes del servicio aduanal en Matamoros. La prensa local resaltó la paradoja de que los removidos tenían un expediente limpio, mientras que quienes permanecieron contaban con múltiples antecedentes de corrupción. Incluso uno de ellos, Zeferino Vega Cantú, había sido procesado por su involucramiento en el asesinato de Villa Coss (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960g, p. 1 y 4). Había estado involucrado en el contrabando de café, fue quien convenciera al militar de asistir al bar “Piedras Negras” y estuvo presente en el momento del asesinato. El general Lucas González Tijerina, entonces administrador de la aduana, fue marginado de la decisión y acudió a quejarse al respecto con el propio presidente de la República, quien le habría manifestado su respaldo (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960h, p. 1 y 4). Sin embargo, su influencia dentro de la aduana de Matamoros sería cada vez menor.

Si la disputa interna en la SHCP existió, quien venció fue el también alemanista Antonio Ortiz Mena, pues permaneció al frente de la institución hasta 1970. Eduardo Garduño abandonaría la dependencia, junto con su suegro, el coronel Enrique Carrola Antuna, encargado de la estructura de vigilancia que había generado roces burocráticos dentro de las aduanas (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960j, p. 1 y 4), a la que pertenecía el extinto Villa Coss. Tanto Carrola Antuna como Villa Coss ya habían sido señalados como partícipes en acciones irregulares en otras aduanas del país, en Yucatán y Quintana Roo, según consta en un documento dirigido al capitán Fernando Gutiérrez Barrios, que consta en los archivos de la Dirección Federal de Seguridad (AGN. DFS-IPS. Versión pública del exp. de Octavio Villa Coss, DFS, Leg. 1, fojas 7-8).

De cualquier manera, en Matamoros, la decisión de mantener al frente de la aduana a funcionarios cuestionables e involucrados en el contrabando no se alteró con la salida de Garduño. Unos días antes de que se diera a conocer la salida de este funcionario, Juan N. Guerra se había presentado por propia voluntad ante los miembros del Estado Mayor comisionados en la entidad. Un tribunal de Nuevo León le había concedido el amparo de la justicia para evitar la ejecución de la orden de aprehensión en su contra. Cuando se presentó ante los militares, lo hizo acompañado de su abogado, el ya mencionado aliado del alemanismo, Francisco Castellanos, su antiguo jefe en la Procuraduría General de Justicia del D.F., ex administrador de la aduana de Matamoros y ex gobernador de Tamaulipas (NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE, 1960i, p. 1 y 3).

Varios meses antes, en abril de 1960, la Presidencia de la República recibió una carta dirigida a Adolfo López Mateos, fechada apenas una semana después de cometido el homicidio de Villa Coss. Lo firmaba un celador aduanal que prefirió omitir su nombre, pero proporcionaba en detalle aspectos relevantes para el esclarecimiento del crimen. En su carta, refería que la razón del asesinato de Villa Coss era que éste no había aceptado los tratos que le ofrecía el general Tiburcio Garza Zamora, oriundo de Reynosa –a quien el autor señalaba como protector del contrabando–, junto con Manuel Adame Garza, administrador de la aduana en esa localidad, quien antes se había desempeñado en Matamoros. Según la misma carta, ambos tenían estrecho contacto con Juan N. Guerra. El asesinato habría sido originado porque Villa Coss había consignado a varios incondicionales de Adame, incluyendo a su cuñado. Según la misma fuente, después de cometido el crimen, Juan N. Guerra habría permanecido oculto de la justicia, en un rancho de Tiburcio Garza Zamora (AGN, Arch. Pres. ALM, Exp. 541/248). Garza Zamora era un militar que había alcanzado el grado de general promovido por Miguel Alemán

(AGN, Arch. Pres. MAV, Exp. 552.1/188). Además, tenía estrechos vínculos con el coronel Carlos I. Serrano; con el general Raúl Gárate, ex gobernador del estado; y el general Bonifacio Salinas Leal, comandante de zona militar en Tamaulipas, durante el gobierno alemanista (DE LA GARZA, 1973, p. 738 y 744). Ya desde 1957, la DFS había detectado que los generales Bonifacio Salinas Leal, Raúl Gárate Legleu, Tiburcio Garza Zamora, formaban una camarilla de militares con intereses políticos en el noreste del país (AGN. DFS-IPS. Versión pública del exp. de Raúl Gárate Legleu, DFS, Leg. único, fojas 7-8).

En octubre de 1960, un memorándum redactado bajo el nombre del propio titular de la DFS, coronel Manuel Rangel Escamilla, confirmaba varios puntos de la ya mencionada comunicación del agente aduanal anónimo. Con el objeto de exponer las condiciones políticas prevalecientes en Matamoros, el funcionario dio a conocer los movimientos de diversos grupos políticos, algunos de ellos formalmente adheridos al PRI, aunque según lo expuesto, no afines a la administración del entonces gobernador, Dr. Norberto Treviño Zapata (AGN. DFS-IPS. Versión pública del exp. de Octavio Villa Coss, DFS, Leg. 1, fojas 9-16). Entre estos últimos figuraba uno encabezado por Manuel Bazán, Abel Cavazos, Guadalupe Galván y el ya mencionado Roberto Guerra. Este grupo estaba afiliado a una organización nacional del PRI, la “Coalición Nacional Revolucionaria”. Según consta en el memorándum, Roberto Guerra habría recibido once mil credenciales de afiliación, del Comité Nacional del PRI, por instrucciones del ex gobernador tamaulipeco Magdalena Aguilar (1941-1945) y de Juan Fernández Albarrán, entonces Secretarios de Acción Agraria y General del dicho órgano partidista. El coronel Rangel Escamilla abundó que Roberto Guerra se preciaba ante sus agremiados de que su organización local con influencia hacia los dirigentes nacionales del partido.

Según el memorándum, este grupo, a quien Rangel Escamilla identificaba todavía como “portesgilistas”, trabajaba activamente para colocar a uno de sus miembros al frente de la presidencia municipal de Matamoros y su principal financiador era Roberto Guerra Cárdenas. El objetivo del grupo era claro y vale la pena mencionarlo de manera textual. El financiamiento era: “...para esperar que el nuevo Presidente Municipal sea persona a la que pueda controlar, con las consiguientes ventajas que le resultarían para sus negocios, entre los que tiene la distribuidor de la Cervecería “Carta Blanca” (AGN. DFS-IPS. Versión pública del exp. de Octavio Villa Coss, DFS, Leg. 1, fojas 11-12). Lo significativo es que los negocios familiares no se limitaban a la venta de cerveza. El Director Federal de Seguridad, coronel Manuel Rangel Escamilla, expuso sin ambages:

“Roberto y Juan N. Guerra están considerados en el Norte de la República como los más grandes contrabandistas en armas, artículos comerciales y drogas enervantes. En épocas pasadas desarrollaron una labor de terrorismo y se encuentran implicados como los autores intelectuales de varios crímenes, entre ellos el del Presidente Municipal Ernesto Elizondo, además del que ya se dijo anteriormente, o sea del Tte. Corl. Octavio Villa Coss, a quien dieron muerte en el interior de una cantina de la población, crimen que hasta la fecha permanece impune, ya que el Lic. Raúl Morales Farías, Asesor Jurídico de los hermanos Guerra, logró mediante una maniobra sucia, que la responsabilidad de dicho asesinato la aceptara un chófer de Juan N. Guerra, haciéndolo aparecer únicamente como encubridor.” (AGN. DFS-IPS. Versión pública del exp. de Octavio Villa Coss, DFS, Leg. 1, foja 12).

Según el coronel Rangel Escamilla, este grupo apoyaba al menos seis precandidatos a la Presidencia Municipal de Matamoros: el mencionado abogado de los hermanos Guerra,

Raúl Morales Farías; Raúl Lozano Contreras, presidente de la Cámara de Comercio y de la Feria Regional de Matamoros; Florentino Cuéllar, ex gerente de la Cámara de Comercio; Jesús Rodríguez, amigo personal del ya mencionado general Tiburcio Garza Zamora –quien según el documento también apoyaba a esta agrupación– y vinculado a los hermanos Guerra; Armando Argüelles, comerciante en materiales para construcción; y Benito Juárez Ochoa, ex diputado federal, ex gobernador interino del estado en 1927 y procurador General de Justicia de Tamaulipas en 1932. Todos ellos se registraron como precandidatos para la elección interna del PRI, sin embargo, según Rangel, se trataba de una maniobra en la que el verdadero candidato del grupo era el referido Raúl Morales Farías.

No tuvieron éxito en esa ocasión, porque el candidato que triunfó en el proceso interno fue Virgilio Garza Ruiz, personaje considerado apolítico y de gris trayectoria dentro de la Junta Municipal de Asistencia, según Rangel Escamilla. Garza Ruiz habrá contado con el apoyo del gobernador, Norberto Treviño Zapata.

Pero a pesar de los antecedentes de los hermanos Guerra Cárdenas, ya conocidos por las instituciones de seguridad federales, Roberto sería consultado por emisarios de la propia DFS, como uno de los hombres fuertes con influencia en el estado, justamente en el proceso de auscultación para la designación del sucesor de Treviño Zapata. Según consta en un informe fechado en marzo de 1962 y dirigido al capitán Fernando Gutiérrez Barrios, en esa ocasión, Roberto Guerra –ya para entonces presidente de la Cámara de Turismo y a quien el documento identificaba como parte de la camarilla política de los generales Gárate Legleu y Garza Zamora– no erró y brindó todo su apoyo a Praxedis Balboa Gojon (AGN. DFS–IPS. Versión pública del exp. de Raúl Gárate Legleu, DFS, Leg. único, fojas 10–21). En efecto, Praxedis Balboa sería postulado candidato de ese partido a la gubernatura del

Estado en el sexenio siguiente (1963-1969). En el mismo sentido se habrían pronunciado Raúl Gárate y Tiburcio Garza.

El apoyo político rindió frutos. A pesar de los antecedentes mencionados, Roberto Guerra Cárdenas fue designado titular de la Oficina Fiscal del Estado, en la administración de Praxedis Balboa Gojon (SOLORIO, 1997, p. 360). Su hijo, Jesús Roberto Guerra Velasco, sería electo presidente municipal de Matamoros en 1984. Y el hijo de Raúl Morales Farías, abogado de los hermanos Guerra, Raúl Morales Cadena, sería designado primer subprocurador General de Justicia de Tamaulipas en 1987, durante el sexenio de Américo Villarreal Guerra (PRENSA DE REYNOSA, 1987, p. 1C). En 1993, sería nombrado procurador General de Justicia del estado, en la administración de Manuel Cavazos Lerma.

Por su parte, Juan N. Guerra habría seguido con sus mismas actividades sin recibir mayor molestia de las autoridades del estado. Hacia mediados de los ochenta, un sobrino suyo, Juan García Abrego, se haría cargo de la operación de su organización, que a hacia los años noventa era conocida ya coloquialmente como el “Cártel del Golfo”.

CONCLUSIONES

La violencia asociada a la delincuencia organizada que ha tenido lugar en Tamaulipas durante 2010-2011 ha sido una de las más devastadoras. En la entidad, un candidato a gobernador ha sido asesinado en este periodo y la zozobra que se vive en algunas localidades ha llevado a sus pobladores al éxodo masivo. La situación actual de gobernabilidad se gestó a lo largo de muchas décadas, a partir del bloqueo deliberado del funcionamiento de las instituciones federales y estatales, especialmente aquellas relacionadas con la seguridad y el control del tráfico de bienes diversos por la frontera. Este bloqueo y desviación de instituciones vitales para la gobernabilidad, llevados a cabo

para proteger intereses corruptos asociados al contrabando y el tráfico de drogas, constituye un ejemplo histórico de un proceso de reconfiguración cooptada del Estado. La continuidad de las prácticas de bloqueo y desvío institucional se consolidó a partir de las designaciones de funcionarios que, según se puede apreciar en las evidencias históricas eran, o bien partícipes de esos mismos intereses ilícitos, o por lo menos reacios a hacerles frente. La grave disfuncionalidad institucional así arraigada por esa reconfiguración cooptada, proliferó hasta erosionar aspectos esenciales de gobernabilidad y hacer de la entidad uno de los mayores referentes de falla del Estado en el contexto mexicano.

REFERENCIAS

AGUAYO QUEZADA, Sergio. *La charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, D.F.: Grijalbo, 2001.

ALEMÁN VALDÉS, Miguel. *Remembranzas y testimonios*. México, D.F.: Grijalbo, 1987.

ASTORGA ALMANZA, Luis. *Drogas sin fronteras: Los expedientes de una guerra permanente*. México, D.F.: Grijalbo, 2003.

BATES, Robert H. State failure. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 1-12, June 2008.

BRANDENBURG, Frank. *The making of modern Mexico*. New Jersey: Prentice-Hall Inc./Englewood Cliffs, 1964.

BUZAN, Barry. People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World. En: AZAR, Edward; MOON, Chung-in. *National Security in the Third World: The management of internal and external threats*. Reino Unido: Edward Elgar/Aldershot, 1988.

CAMP, Roderic Ai. *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1992.

CARMENT, David. Assessing state failure: implications for theory and policy. *Third World Quarterly*, v. 24, n. 3, p. 407-427, 2003.

CEDILLO, Juan Alberto. *Los nazis en México*. México, D.F.: Debate, 2007.

DE LA GARZA TREVIÑO, Ciro R. *La Revolución Mexicana en el estado de Tamaulipas (Cronología)*. México, D.F.: Librería de M. Porrúa, 1973.

DIARIO DE NUEVO LAREDO. "Pasquel sin restricciones" (fotografía). Tamaulipas: Nuevo Laredo, 16 nov. 1948.

EL MAÑANA DE NUEVO LAREDO. "Tenemos un gran presidente", es comentario que hace el administrador de la aduana, sobre el Sr. Lic. Alemán. Tamaulipas: Nuevo Laredo, 30 abr. 1949.

EL REGIONAL DE MATAMOROS. (Anuncio) Grandiosa inauguración del Salón Piedras Negras. Tamaulipas: Matamoros, 6 jun. 1952.

EL JUEZ federal le negó el amparo a Juan N. Guerra. Tamaulipas. Matamoros, 11 jun. 1960.

FELBAB-BROWN, Vanda. The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia. *Foreign Policy at Brookings. Policy Paper*. Brookings Institution, n. 12, Mar. 2009, p. 1 and 5. En línea: <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/03_mexico_drug_market_felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf>.

FUND FOR PEACE. *Failed State Index*. 2009. En línea: <<http://fundforpeace.org/web/content/fsi/fsiindex2009.php#>>.

FUNDACIÓN MIGUEL ALEMÁN, A.C. *Informe anual de actividades 2009*. 2010. En línea: <http://www.miguelaleman.org.mx/DOC_SITIO/edos_financieros/informe_2009.pdf>.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge; SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo; LEÓN BELTRÁN, Isaac de; GUERRERO, Bernardo. *La Captura y Reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, 2008.

GHANI, Ashraf; LOCKHART, Clare. *Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world*. New York: Oxford University Press, 2008.

GIL MENDIETA, Jorge; SCHMIDT, Samuel. *Estudios sobre la red política de México*. México, D.F.: Laboratorio de Redes, Instituto de Investigaciones Matemáticas Aplicadas (UNAM), 2005.

GÓMEZ ESTRADA, José Alfredo. *Gobierno y casinos. El origen de la riqueza de Abelardo L. Rodríguez*. México, D.F.: Universidad Autónoma de Baja California – Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 2007.

GRAYSON, George W. *Mexico: Narco Violence and a failed state?* New Brunswick, Canada and London: Transaction Publishers, 2010.

GROS, Jean-Germain. Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly*, v. 17, n. 3, p. 455-471, 1996.

HANSEN, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1986.

HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFFMAN, Daniel. *Seize the State, seize the day. State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Policy Research Working Paper 2444, World Bank, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Europe and Central Asia Region, Public Sector Group, European Bank of Reconstruction and Development and Office of the Chief Economist, Sept. 2000. En línea: <<http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?17638>>.

HELLMAN, Joel; KAUFFMAN, Daniel. La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*, v. 38, n. 3, p. 31–35, Sept. 2001.

HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven R. Anarchy rules: saving failed states. *Foreign Policy*, Winter, Issue 89, p. 21–45.

HUNTINGTON, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós, 1972 (1968, en su versión original en inglés).

KRAUZE, Enrique. *Mexico. Biography of power. A history of Modern Mexico, 1810–1996*. New York: Harper Collins Publishers, 1997.

LA VOZ DE LA FRONTERA. (Columna) “Bazar”. Matamoros, Tamaulipas, 13 jul. 1950.

_____. Miguel Solís Alemán es nuevamente comandante. Matamoros, Tamaulipas, 21 jul. 1950.

LEMAY-HEBERT, Nicolas. Statebuilding without Nation-building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutional Approach. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 3, n. 1, p. 21–45, 2009.

LOGAN, Justin; PREBLE, Christopher. Fixing failed states. A cure worse than the disease? *Harvard International Review*, v. 29, n. 4, p. 62–66, Winter 2008.

LUPSHA, Peter A. Transnational Narco-corruption and Narco-investment. *A focus on Mexico*. Spring 1995. En línea: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/readings/lupsha.html>>.

NIBLO, Stephen R. *Mexico in the 1940s. Modernity, Politics, and Corruption*. Wilmington, Delaware: A Scholarly Resources Print Inc., 2001.

NOTICIERO DIARIO DE LA TARDE. “Dramático careo entre La Máquina, su madre y esposa”. 21 abr. 1960a.

_____. “Nube de agentes de la Policía Judicial en la frontera”. 27 abr. 1960b.

_____. “Los Villa se enfrentan a los contrabandistas”. 14 mayo 1960c.

_____. “Nuevos jefes aduanales para sustituir a los Villa Coss”. 24 mayo 1960d.

- "L. Mateos interesado en combatir el pistolero". 10 agosto 1960e.
- "Guerra al pistolero". 12 agosto 1960f.
- "Destituye la aduana a los mejores y escoge a los peores". 2 sept. 1960g.
- "Acabará la anarquía en la aduana". 15 sept. 1960h.
- "Juan N. Guerra expresa sus deseos de respetar la ley". 20 sept. 1960i.
- "Modificará Hacienda su política en las aduanas". 29 sept. 1960j.
- (Columna) Pizcando, Matamoros, Tamaulipas, 3 marzo 1956a.
- "Elegante enlace del señor Edemir Hernández y la señorita Leonor Guerra". 9 abr. 1956b.
- (Columna) Pizcando. 28 abr. 1956c.

NOTICIERO MATUTINO DE CIUDAD VICTORIA. "No quedará impune el salvaje asesinato de la señora G. Landeros". 25 jul. 1947.

O'NEIL, Shannon. The Real War in Mexico. How Democracy Can Defeat the Drug Cartels. *Foreign Affairs*, v. 88, n. 4, 2009. En línea: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=913>>.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, American Political Science Association, v. 94, n. 2, Jun. 2000. p. 251-267.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. En: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Eds.). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, 2002.

PRENSA DE REYNOSA. "El nuevo equipo. Mentes frescas nos gobiernan: Raúl Morales cadena, primer subprocurador". 3 marzo 1987.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Base de datos ocurridos por presunta rivalidad delictual*. México D.F.: 2010. En línea: <<http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>>.

PROCESO. "Muchos ex políticos recordaron a Alemán a un año de muerto, en una ceremonia". No. 0394-24, 21 mayo 1984. versión cd.

REFORMA. "Abandona Televisa la familia Alemán: El efecto político". 7 abr. 1999. En línea: <<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=23422-1032&strr=ojeda%20paullada%20&&%20miguel%20alem%C3%A1n>>.

ROTBURG, Robert I. Nation-state failure: "A recurring phenomenon?" 6 Nov. 2003, Discussion paper, USAF Air University, Alabama, Estados Unidos. En línea: <www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cia/nic2020/panel2_nov6.pdf>.

_____. (Ed.). *When the states fail. Causes and consequences*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2004. p. IX.

SOLORIO MARTÍNEZ, José Angel. *Grupos de gobierno: Tamaulipas 1919: 1992*. México, D.F.: Amacalli Editores, 1997.

SUÁREZ, Francisco; JABBAZ, Marcela; ISUANI, Fernando. La corrupción organizacional: aportes para el desarrollo teórico-conceptual. *Revista Probidad*, n. 14, mayo/jun. 2001.

TIMES. "Mexico: a good friend". 28 Apr. 1947. En línea: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,793572,00.html>>.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La construcción de un Estado fallido en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis político*, Bogotá, v. 21, n. 64, Sept./Dec. 2008.

WILLIAMS, Phil. "Drug Trafficking, Violence, and the State in Mexico. *Strategic Studies Institute*, 2 Apr. 2009. En línea: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=913>>.

WORLD BANK. *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. The World Bank, 2000. En línea: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20713499~menuPK:1976979~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>>.