

Narcotráfico, S. A.

Publicado en enero de 2009

La economía de los cárteles sigue la lógica de las grandes empresas: suprimir a la competencia. Sólo que aquí ese trabajo se hace a tiros.

Tres dimensiones exhibe hoy el crimen organizado en México: la de milicias de sicarios que dejan hileras de muertos a su paso; la de empresas clandestinas dedicadas al tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión; y la de quasi gobiernos que venden protección, cobran impuestos e influyen en las decisiones de la autoridad.

Los mercados y negocios del narco

Las organizaciones criminales son empresas que producen bienes y servicios ilícitos para los que hay una gran demanda. Dos capacidades esenciales les permiten operar exitosamente: el ejercicio de la violencia y el ejercicio del soborno. La primera les permite mantener la disciplina interna, resolver disputas, evitar la entrada de competidores, vigilar sus territorios y responder al asedio militar o policial. La capacidad corruptora, por su parte, debilita o neutraliza la acción del gobierno en contra de la organización, lo cual disminuye los incentivos de sus miembros para defecionar y fortalece la cohesión interna.

Una vez que la organización criminal logra tener el monopolio de la violencia en un territorio determinado (unas pocas cuadras o una vecindad), su aspiración es ejercer funciones casi gubernamentales como cobrar impuestos (mediante la extorsión) y vender protección. En México no parecen existir mercados ilegales de corte monopólico donde las barreras de entrada sean insuperables para la competencia. Lo que parece existir son mercados ilegales competitivos en los que las pretensiones monopólicas se frustran por una dinámica de competencia y por los frecuentes conflictos entre los cárteles y a su interior. Hasta ahora ninguna organización ha logrado imponerse completamente sobre las demás; de ahí la violencia continua entre bandas de narcotraficantes.

Esto no implica que no existan organizaciones poderosas. Según Naciones Unidas, el flujo de cocaína a Estados Unidos es menos centralizado hoy que cuando los cárteles de Cali y Medellín dominaban el mercado, pero el tráfico de cocaína “sigue siendo altamente organizado y dominado por un puñado de grandes organizaciones”. Esto confirma las grandes dimensiones y capacidades financiera y logística que aún poseen los cárteles líderes, como el de Sinaloa y el del Golfo.

La lógica del cártel

En el mercado ilegal de drogas mexicano conviven dos tipos de organizaciones: los cárteles que tienen capacidad de coordinación central y que se dedican sobre todo a la exportación de drogas, y las pequeñas empresas personales o familiares que compiten en el mercado del narcomenudeo. Las organizaciones criminales más grandes han alcanzado un alto nivel de integración vertical, que les permite tener un alto grado de coordinación.¹ Aunque en los mercados oligopólicos hay márgenes

¹ Las empresas integradas verticalmente están unidas por una jerarquía y comparten un mismo jefe. Los miembros de esta jerarquía desarrollan tareas diferentes que se combinan para cumplir un objetivo común: generar economías de escala en cada empresa, y sinergias dentro de la corporación. Todo ello para elevar las utilidades. Las empresas petroleras, por

para la competencia, las organizaciones criminales de mayor tamaño se esfuerzan para alcanzar esta coordinación central que les permite generar economías de escala; explotar precios monopólicos; ahorrar recursos al evitar la competencia en actividades de corrupción y cabildeo; y tener un fácil acceso a los mercados financieros internacionales.²

El cártel es una confederación de empresas locales que funcionan con cierta independencia, pero que son sujetas a las decisiones de una política corporativa, un elemento propio de empresas modernas en estas organizaciones criminales, cruzadas de arriba abajo por ingredientes de corte tradicional, como el reclutamiento de directivos basado en el parentesco y el estilo autocrático de dirección de sus jefes.

Los cárteles, típicamente, presentan una estructura jerárquica de tres niveles: en el primer nivel se encuentra la dirigencia. En el segundo están los lugartenientes, los jefes militares, los operadores financieros y los abogados. En el tercero están los sicarios, los distribuidores y los vendedores. Los abogados y los contadores son “expertos” que adquieren más importancia a medida que el negocio se expande. En los cárteles más institucionalizados debe haber alguien que aparezca frente a los demás como el “sucesor natural” del jefe principal —en caso de que éste llegara a faltar. El parentesco y el compadrazgo son bases importantes para establecer alianzas y para legitimar a la autoridad. En base a estos criterios, los cárteles logran a tener una alta, aunque vulnerable, cohesión y solidaridad internas.

En México existen siete grandes cárteles: del Golfo, de Sinaloa, de Juárez, Tijuana, Milenio, Oaxaca y Colima. Los dos primeros, el del Golfo y el de Sinaloa, son las organizaciones más poderosas y mantienen una relación de rivalidad. Ambas tienen, conjuntamente, presencia en 21 estados y tienen como su negocio más lucrativo la exportación de cocaína a Estados Unidos. El brazo armado del cártel del Golfo es un grupo de sicarios conocido como Los Zetas (ex militares que desertaron en 2003). Los grupos paramilitares del cártel del Sinaloa son conocidos como Los Negros y Los Pelones. Se conoce como La Federación a la alianza de los cárteles de Sinaloa, Milenio y ex líderes del cártel de Juárez. A la otra alianza de organizaciones, integrada por los cárteles del Golfo, Juárez y Tijuana, podría llamársele, por extensión, La Federación del Golfo.

Adiós al gran pacto

La relación entre el gobierno y el crimen organizado se ha modificado radicalmente en los últimos años a causa de la transformación democrática del gobierno mexicano. Durante el periodo de partido dominante, gobierno y crimen organizado mantuvieron una relación simbiótica basada en un pacto de no agresión. El pacto fue posible por la centralización política que imperaba en aquel periodo, en el que el gobierno federal o los gobernadores podían garantizar el cumplimiento de acuerdos con empresas criminales.

Al parecer, en distintos momentos las autoridades federales estuvieron dispuestas a tolerar las actividades de los narcotraficantes si éstos se comprometían a cumplir ciertas reglas. Recientemente, un ex gobernador mexicano las enumeró en un “decálogo”: “1. No muertos en las calles; 2. No

ejemplo, tienen un alto nivel de integración vertical pues tienen bajo su control tareas tan disímiles como la exploración, perforación, producción, transporte, refinación, comercialización y ventas.

² Gianluca Fiorentini y Sam Peltzman, “Introduction”, en The Economics of Organized Crime, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 5-6.

drogas en las escuelas; 3. No escándalos mediáticos; 4. Entrega periódica [al gobierno] de cargamentos y traficantes menores; 5. Derrama económica en las comunidades; 6. No proliferación de bandas; 7. Cero tratos con la estructura formal del gobierno (policías o funcionarios judiciales); 8. Cobrar errores con cárcel, no con la vida; 9. Orden y respeto en los territorios; 10. Invertir las ‘ganancias’ en el país”.³ El sexto punto es clave pues induce la formación de monopolios regionales o locales.

Ninguna autoridad puede ya pactar este tipo de acuerdos. La centralización política del viejo régimen ha desaparecido y el gobierno federal ya no tiene la capacidad de garantizarlos. Las organizaciones criminales recurren ahora a otros medios para realizar sus negocios: corromper a las autoridades, intimidarlas o asesinarlas.

Los mexicanos dominantes

Según el gobierno mexicano, los cárteles mexicanos están en un proceso de descomposición y debilitamiento. Según el gobierno de Estados Unidos, los cárteles mexicanos han alcanzado recientemente una posición de pleno dominio en el mercado de drogas de aquel país. Para la agencia de inteligencia antidrogas del Departamento de Justicia de Estados Unidos los cárteles mexicanos son “los principales traficantes y distribuidores de drogas ilícitas en Estados Unidos” y “están ejerciendo cada vez más control sobre el tráfico a lo largo del país”.⁴ Los cárteles mexicanos son los distribuidores dominantes de cocaína al mayoreo en Estados Unidos, y ninguna otra organización está en la posición de desplazarlos en el futuro cercano. El 90% de la cocaína que entra a Estados Unidos transita por el corredor Centroamérica/Méjico.⁵ Los cárteles colombianos cada vez confían más a los cárteles mexicanos la introducción de la heroína sudamericana a Estados Unidos, lo que le permite a los cárteles mexicanos controlar el flujo de la heroína mexicana y, crecientemente, de la sudamericana en el mercado estadounidense.

Desde 2005 los cárteles mexicanos han ganado control sobre una porción cada vez más extensa del mercado estadounidense de metanfetaminas. Mientras la producción de metanfetaminas ha disminuido en Estados Unidos, los cárteles mexicanos han aumentado la producción en su país y han expandido sus redes de distribución.⁶

Estrategia de altos costos

Desde el primer día de su gestión, el gobierno de Felipe Calderón anunció una estrategia de combate al crimen organizado con objetivos genéricos como la “desarticulación” de las bandas criminales, la “disrupción” del mercado de las drogas, la “recuperación” de las instituciones perdidas y el “robustecimiento” del gobierno.

³ Ricardo Monreal Ávila, “Narcoterrorismo”, en Milenio, 23 de septiembre de 2008.

⁴ National Drug Threat Assessment (2008), National Drug Intelligence Center, Washington, D.C., 2007, p. iii y iv.

⁵ International Narcotics Control Strategy Report, Volume I: Drug and Chemical Control, United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2008, p. 176. En la página electrónica de la Office of Foreign Assets Control del U.S. Department of the Treasury pueden encontrarse varios organigramas de cárteles mexicanos y colombianos que ilustran algunas áreas de su organización interna.

www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/narco/narco.html

⁶ National Drug Threat..., op. cit., pp. 54-59.

La estrategia antidrogas ha centrado sus esfuerzos en disminuir la oferta mediante tres tipos de acciones: decomisos (de drogas, dinero, armas y vehículos), erradicación de plantíos y detenciones. Para que las cifras sobre lo logrado con estas acciones cobren sentido, deben enmarcarse en algunas cifras globales sobre la producción y consumo de drogas en México, o sobre la cantidad de droga que presumiblemente transita por territorio mexicano. Por ejemplo, ¿cuál es la proporción de la droga decomisada en relación con la que se produce anualmente? Enumerar cifras de detenidos y decomisos y compararlas con las de gobiernos previos poco nos dice sobre los alcances y la eficacia de tales esfuerzos. No hay un solo indicador fiable que sugiera que los niveles de producción y tráfico de drogas en México hayan registrado algún descenso.⁷ Un punto débil de esta estrategia es que descuida el lado de la demanda y, por ello, deja inalterado un segmento de los incentivos económicos asociados a los amplios márgenes de utilidad del narcotráfico.

La estrategia ha tenido grandes costos. El primero y más importante es en vidas humanas. Hasta mediados de noviembre de 2008 casi siete mil mexicanos habían muerto en violencia relacionada con el narcotráfico.⁸ Otro costo no deseado ha sido el incremento de los casos de extorsión, secuestro, tráfico de armas y robo de vehículos. Los costos presupuestales también han sido altos. De 2006 hasta 2008 el gasto total de las agencias de seguridad nacional (es decir, de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina y Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en su conjunto) aumentó alrededor del 26% en promedio. En suma, los costos de la estrategia antidrogas parecen ser mucho más altos que sus beneficios.

El fin ¿justifica la violencia?

Las cifras de pérdida de vidas humanas son abrumadoras. En 2008, el promedio diario de ejecutados a nivel nacional fue de 13.4, más del cien por ciento respecto a 2007 (6.2) y a 2006 (5.8). En algunos estados del país, como Chihuahua, el promedio de ejecutados en 2007 y 2008 creció más de 10 veces. En Baja California y Estado de México, se triplicó de 2007 a 2008. Las estimaciones de ejecutados para 2008 por cada 100 mil habitantes en las ciudades y los estados más violentos del país son muy altas, incluso a nivel internacional. En Ciudad Juárez hubo 82 ejecutados por cada 100 mil habitantes, en Culiacán 47 y en Tijuana 31. A nivel estatal, Chihuahua cerró el año con 49 ejecutados por cada 100 mil habitantes, Sinaloa con 25 y Baja California con 19.

En números absolutos, los 10 estados más violentos de México fueron Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Estado de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Sonora, Jalisco y Tamaulipas. De diciembre de 2006 a junio de 2008, alrededor del 35% de las ejecuciones tuvieron lugar en los siguientes 10 municipios: Ciudad Juárez, Culiacán, Tijuana, Chihuahua, Acapulco, Durango, Morelia, Navolato, Reynosa y Torreón. Alrededor del 80% de las ejecuciones se registraron en 200 municipios (8.2% del total). Como se desprende de los datos anteriores, la violencia vinculada al crimen se concentra en ciudades fronterizas y cercanas a puertos de embarque, y posee una tendencia a la alza.

⁷ El precio de la cocaína aumentó alrededor del 25% en promedio en ciudades de México y Estados Unidos durante el primer semestre de 2007, lo que sugirió en su momento que los gobiernos de México y Estados Unidos habían logrado reducir el flujo de drogas hacia Estados Unidos. Pero a fines de 2007 y principios de este año los precios de la cocaína regresaron a su nivel original. Lo anterior sugiere que la escasez de cocaína fue el efecto temporal de algunos decomisos y de pleitos entre los propios carteles mexicanos, no de una baja en la producción. Véase el artículo de James C. McKinley Jr., “Citing Price Rise, U.S. and Mexico See Antidrug Progress”, en The New York Times, 3 de octubre de 2007.

⁸ Esta cifra corresponde al periodo que va del 1 de diciembre de 2006 al 14 de noviembre de 2008 según el diario Reforma.

En conjunto, los funcionarios públicos ejecutados (incluidos policías y militares) durante el mismo periodo ascienden a alrededor del 14% del total. En este grupo figuran las ejecuciones de policías (11.4% del total) y las de militares (1%). Los ex policías ejecutados representan el 1.6% del total y los ex militares apenas el 0.2%. El 11% de quienes son ejecutados son objeto de tortura antes de morir; en el 4.6% de los cadáveres se colocan mensajes; y el 1.9% de los ejecutados son decapitados. La edad promedio de las personas que son ejecutadas es de 33 años y alrededor del 80% de los ejecutados tiene entre 14 y 42 años de edad. Sólo el 6.2% de los ejecutados son mujeres.

Dados los contrastes en la intensidad de la violencia, podríamos referirnos a dos guerras que se libran en dimensiones distintas. La primera guerra, la más violenta, la sostienen los dos principales carteles, el de Sinaloa y el del Golfo, y sus aliados respectivos. Dados los grandes recursos de ambas organizaciones, se trata de una guerra muy intensa, con niveles de violencia crecientes, ubicada en unas cuantas ciudades. Cuatro son las causas principales de esta guerra. Primero, la baja gradual de los precios de las drogas en Estados Unidos, lo que ha hecho más cruenta la lucha por controlar más cruces fronterizos, puntos de embarque y corredores. Segundo, la competencia por conseguir los “contratos” de los carteles colombianos para la transportación y distribución de su cocaína y de la heroína sudamericana en Estados Unidos. Tercero, el aumento de las disputas intra e intercartel propiciadas por el aumento de decomisos y detenciones del gobierno. Cuarto, un aumento de la inversión en violencia por parte de los carteles como respuesta a la agresiva estrategia del gobierno.

La segunda guerra la sostienen numerosas organizaciones menores dedicadas al narcomenudeo que poseen diversos grados de autonomía frente a los carteles mayores. Dados los recursos limitados de estas organizaciones, los rangos de violencia que generan son más estrechos pero con tendencias a la alza en contextos de débiles instituciones de gobierno. En este ámbito, la violencia tiende a seguir una lógica como la siguiente: las organizaciones compiten entre sí y luchan por monopolizar la venta en localidades pequeñas o vecindades; los proveedores más violentos cuentan con una ventaja competitiva y cobran rentas a la competencia; cuando los márgenes de ganancia de los más violentos crecen desproporcionadamente, entonces los competidores aumentan sus capacidades de violencia para intentar arrebatar la plaza al cártel más violento. Lo anterior termina por elevar el nivel global de violencia en algunas localidades, a menos que el gobierno intervenga oportunamente y desarticule a la organización más violenta (lo que, de lograrlo, suprimirá costos a las demás organizaciones y redundará en una baja de los precios de las drogas en esa localidad).

Si la guerra entre los principales carteles continúa, existe el riesgo de que México transite de un mercado oligopólico dominado por menos de una decena de organizaciones criminales a otro atomizado y altamente competitivo. Con ello, la precios de las drogas continuarían bajando y la producción aumentaría. En este escenario los niveles de violencia bajarían temporalmente y después tenderían nuevamente a aumentar de modo gradual —en caso de que se materializara la lógica descrita previamente.

Tres líneas de combate

Los expertos en el combate del crimen organizado recomiendan adoptar estrategias dirigidas a tres objetivos: 1) estimular la traición entre los criminales; 2) procurar que los mercados ilegales se conviertan en monopólicos; y 3) fortalecer las instituciones policiales y de procuración de justicia.

1. De acuerdo con Giancarlo Spagnolo, los programas de testigos protegidos disuaden efectivamente el crimen al aumentar los incentivos de sus miembros para traicionarse unos a otros.⁹ La idea es “premiar” a la primera persona que se presente ante las autoridades y ofrezca información sobre las acciones y ubicación de sus cómplices. Varios países han adoptado esta herramienta.
2. De acuerdo con Gianluca Fiorentini, la competencia en los mercados de droga debe ser eliminada. Pero si el gobierno enfoca su lucha contra los carteles más poderosos con el fin de obtener rendimientos electorales, entonces puede generarse un mercado más competitivo, lo que propicia un aumento en la producción de drogas y una disminución en sus precios.¹⁰ Si el gobierno ataca primero a las organizaciones criminales más débiles, entonces disminuirá eventualmente la competencia y, con ello, la violencia y la corrupción. Conforme desaparezcan las organizaciones pequeñas y sólo sobreviva el cártel más poderoso, se avanza en la creación de un mercado monopólico. Lograr esto en los mercados de mercancías ilícitas es óptimo pues los hace inefficientes. En los mercados lícitos es deseable que haya mayor competencia, pues esto traerá menores precios y más cantidad de los bienes producidos. Pero en el caso de “bienes” que son “males”, como las drogas ilícitas, la mayor competencia no es deseable pues sólo genera más droga a menor precio, y más violencia en la lucha para conquistar mercados.
3. Maurice Kugler y otros han demostrado que las variables institucionales como la probabilidad de captura (desempeño de los cuerpos policiales) y la efectividad de las instituciones de justicia (desempeño de las procuradurías) tienen gran peso en el aumento o disminución de la actividad criminal.¹¹ Cuando las autoridades encargadas de aplicar la ley están suficientemente bien pagadas, son difíciles de sobornar y la detección de la corrupción es altamente probable, un aumento de policías o de sanciones puede detener efectivamente al crimen. En cambio, cuando las autoridades son corruptibles y las instituciones de gobierno son débiles, un aumento de policías y de sanciones puede generar tasas de crimen más altas.

A favor del crimen

Hay tres condiciones estructurales que favorecen la aparición y existencia del crimen organizado en México.

Primero, la magnitud de la demanda creada por la vecindad con la nación que más drogas consume en el mundo.

Segundo, la existencia de numerosas comunidades en condiciones de pobreza que pueden constituirse velozmente en base social del crimen organizado, después de que los narcotraficantes invierten algunas sumas de dinero en la construcción de obras sociales y establecen una relación clientelar con los líderes de la comunidad.

⁹ “Divide et Impera: Optimal Deterrence Mechanisms Against Cartels and Organized Crime”, University of Mannheim, 2003. <http://repec.org/esNAWM04/up.24618.1049197921.pdf>

¹⁰ “Oligopolistic Competition in Illegal Markets”, en The Economics..., pp. 274-29.

¹¹ “Organized, Crime, Corruption, and Punishment”, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Delta, París, 2003 (Working Paper, 34, <http://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v89y2005i9.10p1639-1663.html>).

Tercero, la debilidad institucional del gobierno. El “Índice de Debilidad Gubernamental (2008)” de The Brookings Institution enlista al gobierno mexicano como uno de los más débiles del mundo, específicamente en los indicadores referentes a “eficacia gubernamental”, “Estado de derecho”, “rendición de cuentas”, “control de la corrupción”, “intensidad de los conflictos” y “estabilidad política”. La debilidad institucional incuba extensas economías informales que permiten realizar transacciones financieras sin dejar rastro, da paso a la discrecionalidad en las burocracias gubernamentales (lo que las convierte en presas fáciles de la corrupción), y propicia la impunidad de los criminales (en lo que va del gobierno actual se han arrestado a unas 40 mil personas por delitos vinculados con el narcotráfico, de las cuales sólo 269 han sido sentenciadas).

Dos decisiones urgentes

Dada la magnitud del reto que enfrenta el país, urge que el gobierno impulse dos grandes cambios de política pública encaminados a entender mejor el crimen organizado.

En primer lugar, el gobierno debe modificar significativamente su política de información en temas como la violencia, el desempeño de los cuerpos policiales y militares, la dinámica interna de las organizaciones criminales y las relaciones entre ellas, y el comportamiento de los mercados de las drogas. El hermetismo del gobierno en estos temas es, frecuentemente, injustificado y contraproducente —a menos que lo entendamos como una decisión deliberada para esconder errores o eludir responsabilidades. Los únicos datos oficiales sistematizados con los que cuenta el público para analizar el narcotráfico en nuestro país provienen, paradójicamente, de los reportes de las agencias antidrogas de Estados Unidos y de los organismos internacionales como Naciones Unidas.

En segundo lugar, el gobierno debe fomentar activamente —en coordinación con empresarios y fundaciones internacionales— el establecimiento de centros de investigación o *think tanks* en materia de seguridad y combate a la delincuencia organizada, junto con la formación de analistas de primer nivel en estas materias —en coordinación con universidades y agencias de inteligencia prestigiosas. Sin distraer su trabajo cotidiano en materia de seguridad, el gobierno debe avanzar en la construcción de espacios paralelos en los que empiecen a colocarse los cimientos de una nueva política anticrimen de alto nivel profesional que rinda frutos en uno o dos lustros.

* Agradezco a Grupo Reforma el permiso para acceder a su base de datos sobre ejecuciones vinculadas con el crimen organizado. A menos que mencione una fuente alternativa, toda la información estadística relacionada con las ejecuciones que aparece en este artículo deriva de esta base o de ejemplares del diario reforma.