

Jens-Kristian Nilssen

Organisert kriminalitet og statlig korrupsjon

Hvordan korrupsjon under diktaturstyret førte til fremveksten av narkotikakarteller i Mexico

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Ole Bjørn Røste

Juni 2023

Jens-Kristian Nilssen

Organisert kriminalitet og statlig korrupsjon

Hvordan korrupsjon under diktaturstyret førte til fremveksten av narkotikakarteller i Mexico

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Ole Bjørn Røste
Juni 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Denne avhandlingen dreier seg om fremveksten av narkotikakarteller i Mexico. Målet med oppgaven er å gi svar på når, hvordan og hvorfor narkotikakarteller i Mexico oppstod. For å svare på dette har jeg studert hvordan korrupsjon har tatt form gjennom landets politiske historie. Jeg undersøker hvordan korrupsjon tok form før, under og etter narkotikahandelen startet. Basert på empirisk belegg argumenterer jeg for at det oppstod et beskyttelsesnettverk mellom myndighetene og narkotikahandlere under diktaturstyret til PRI. Bak dette beskyttelsesnettverket ligger både et økonomisk motiv, men også et makt-motiv. Begge motivene tilsier at det var viktig for PRI-regimet å ta kontroll over narkotikahandelen i Mexico for sin egen selvoppretholdelse.

Abstract

This dissertation explores the rise of drug cartels in Mexico. The purpose of this text is to provide inferences as to when, how and why Mexican drug cartels emerged. To achieve this, I have studied how corruption has manifested itself throughout the political history of the nation. I examine how corruption manifested itself pre, during and post the rise of drug trafficking. I argue that the emergence of protection rackets between the state and drug traffickers during the authoritarian PRI regime based on the empirical evidence. An economic- as well as a power-motive served as the pretext for the protection racket. Drawing on these motives, I conclude that it was necessary for the self-preservation of the regime to regulate drug trafficking.

Forord

Jeg vil gjerne takke familie, venner og min kjæreste for all motivasjon, inspirasjon og hjelp de har gitt. Dere har bidratt til å gjøre denne oppgaven mulig. Jeg vil også takke min veileder Ole Bjørn Røste for gode tips, tilbakemeldinger og råd.

Antall ord: 20 742

Trondheim, juni 2023

Jens-Kristian Nilssen

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon.....	8
1.1. Tidligere forskning	9
1.2. Hvorfor er dette en interessant case?.....	10
2. Teoretisk rammeverk	12
2.1. Klassisk og moderne korrupsjon	12
2.2. Korrupsjon - definisjon	14
2.3. Hvordan korrupsjon oppstår	16
2.4. Organisert kriminalitet og korrupsjon.....	18
2.5. Korrupsjon i Mexico	20
2.5.1. Hvordan staten var knyttet til organisert kriminalitet i Mexico	21
2.5.2. Motivet for statlig deltakelse i narkotikahandel.....	24
2.5.3. Rollen til statlige voldsspesialister i formasjonen av staten.....	26
2.6. Historisk institusjonalisme	28
3. Metodologisk rammeverk	29
3.1. Oppgavens forskningsdesign.....	30
3.2. Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet	31
4. Empiri.....	32
4.1. Politisk ustabilitet i Mexico før PRI kommer til makten.....	32
4.1.1. Porfiriato (1876-1910).....	34
4.1.2. Revolusjon (1910-1920).....	35
4.2. Narkotikahandelens fødsel (1910-1940)	37
4.2.1. Konsolidering av makt (1940-1960).....	39
4.2.2. Narkotikaproblemet.....	40
4.2.3. Fremveksten av karteller	41
4.2.4. Narkotikahandelen skifter kurs.....	42
4.2.5. Demokratisering og oppløsning av beskyttelsesnettverket.....	45
5. Diskusjon	49
5.1. Hvordan korrupsjon tok form i Mexico	50
5.1.1 Den klassiske formen for korrupsjon under Porfiriato	50
5.1.2. Beskyttelsesnettverk under PRI.....	51
5.1.3. Moderne korrupsjon etter demokratisering.....	53
5.2. Den private vinningen av beskyttelsesnettverk med narkotikahandlere.....	54

5.3. Den stabiliserende effekten av beskyttelsesnettverket.....	55
5.3.1. PRI som statlig organisert kriminalitet	56
5.3.2. Hvorfor involverer sikkerhetsinstanser seg i narkotikahandel?	59
5.4. Fremveksten av narkotikakarteller som et resultat av statlig beskyttelsesnettverk.....	60
6. Konklusjon	61
6.1. Funn	61
6.2. Utdringer	62
6.3. Videre forskning.....	63
7. Litteraturliste	64

Figurer

Figur 1: Korrupsjon med OKG som initiativtaker

Figur 2: Dynamikken i et beskyttelsesnettverk mellom staten og narkotikakarteller i Mexico

Figur 3: Opprørssyklus

Kart 1: Global flyt av kokain, 1998/2008

Kart 2: Latinamerikanske smuglerkorridorer, 1985

Kart 3: Kart over de ulike kartellenes territorier, 2021

Graf 1: Drapsrate per 100 000 innbygger i Mexico, 1931-1985

Graf 2: Drapsrate per 100 000 innbygger i Mexico, 1985-2018

Fremmedord og forkortelser

CIA Central Intelligence Agency

Contras Kontrarevolusjonær gruppe i Nicaragua

Cortes Spansk geriljagruppe under Napoleonskrigene

CPI Corruption Perception Index

DEA Drug Enforcement Administration

DFS Dirección Federal de Seguridad

Encomienda Et formyndersystem hvor spanske kolonister skulle konvertere de innfødte i den katolske tro, i bytte mot honnør og arbeidstjeneste

Jefe Leder/sjef/ressurssterk person

OKG Organisert kriminell gruppe

PEMEX Petróleos Mexicanos

PRI Partido Revolucionario Institucional

Repartimiento Lov som tvang de innfødte til å selge varene sine til priser satt av de spanske kolonistene

Introduksjon

Mexico ligger klemt mellom to vidt forskjellige verdensdeler i Nord- og Sør-Amerika. Landet markerer skillet mellom to kontinenter, men er også broen hvor de ulike delene av verden bindes sammen. Det reflekteres også i Mexico sin politiske historie at landet har adoptert karakteristikk fra begge verdensdelene. Som mange søramerikanske land har også Mexico vært preget av autoritært styresett siden de ble kolonisert av Spania på 1500-tallet, helt frem til år 2000 da Mexico hadde sitt første demokratiske valg. Under det autoritære PRI-regimet (Partido Revolucionario Institucional, 1929-2000) inkluderte man imidlertid en form for kapitalisme, noe som førte til en langvarig periode med økonomisk vekst. PRI-regimet ble døpt «det perfekte diktaturet» - en oppfatning som likevel ikke skulle vare lenge. Dette regimet ble nemlig innblandet i en rekke skandaler på 1980-tallet, blant dem avsløringer om tette bånd mellom statlige tjenestemenn og organisert kriminalitet.

Som flere forskere peker på, korresponderer gjerne utbredelsen av organisert kriminalitet med graden av korrupsjon (della Porta & Vannucci, 1999; Morris, 2012). Mexico er intet unntak. Det som for øvrig gjør Mexico til en spesiell case, hva angår organisert kriminalitet og korrupsjon, er myndighetenes rolle i denne adferden. I motsetning til de fleste tilfeller er ikke kriminelle aktører den styrende parten i den korrupte utvekslingen (Andreas, 1998, s. 161). De kriminelle aktørene kan heller betraktes som undergitt statlig kontroll (Shirk & Wallman, 2015, s. 1358-1359, Lupsha, 1991, s. 47; Andreas, 1998, s. 163). Disse konstellasjonene av statlig organisert kriminalitet tar form som karteller. Dette gjør Mexico til et interessant tilfelle for en undersøkelse av organisert kriminalitet og korrupsjon.

Høy forekomst av vold er en uunngåelig konsekvens av konflikter mellom rivaliserende karteller, samt konflikten mellom myndighetene og disse. Mexico har ekstremt høy grad av vold og drap. Landet har en av verdens høyeste drapsrater med omtrent 30 drepte per 100 000 innbygger (The World Bank, 2020; Macrotrends, 2020; UNODC, 2020), i tillegg til at flere delstater og fylker er noen av verdens mest dødelige med rater opp mot 100 drepte per 100 000 innbygger (El Crimen, 2022). Dette tilsvarer omtrent 43 000 drap hvert år (Statista, 2021), hvorav 32 000 blir begått i forbindelse med narkotikavold (UNODC, 2020). Til sammenligning har grenselandet USA omtrent 7 drepte per 100 000 innbygger (The World Bank, 2020; Macrotrends, 2020; UNODC, 2020), mens Norge har under 1 drept per 100 000 (ibid). Den høye voldsraten er i stor grad knyttet til den ulovlige narkotikahandelen til kartellene. Mexico er verdens største eksportør av kokain, og står for innførselen av omtrent

95 prosent av kokain som finnes i USA. Mexico står også for majoriteten av innførselen av heroin/fentanyl, marijuana og metamfetamin. Allerede i 1994 ble det estimert at narkotikakarteller i Mexico omsatte for ca. \$30 milliarder dollar årlig (Andreas, 1998). Noen forskere hevder kartellene går med mellom \$11 og \$39 milliarder dollar i overskudd hvert år (Mercille, 2011).

Men hva forårsaket at Mexico havnet i denne alvorlige situasjonen? Narkotikakarteller er så nært knyttet til statlige organer at skillet mellom dem i noen tilfeller nærmest er uidentifiserbart. For å svare på hvordan narkotikakartellene har blitt så mektige må man undersøke perioden hvor forholdet mellom staten og narkotikasmuglere ble etablert - nemlig under PRI sin regjeringstid. Forskningsspørsmålet lyder som følger:

Hvordan kan fremveksten av narkotikakarteller i Mexico forklares i lys av korrupte beskyttelsesnettverk mellom myndighetene og organisert kriminalitet under diktaturstyret mellom 1929-2000?

Denne avhandlingen argumenterer for at PRI ikke lot seg korrumpere av organiserte kriminelle grupper, som er den tradisjonelle oppfatningen, men i stedet kontrollerte, regulerte og utviklet narkotikahandelen i landet. Jeg finner at narkotikakarteller i Mexico er et resultat av statlig beskyttelsesnettverk som ble etablert av PRI, med hensikten å stabilisere regimet. Basert på historiske bevis har PRI aktivt søkt å alliere seg med organisert kriminalitet for å unngå voldelige konflikter og opprør. Gjennom en historisk analyse kan man identifisere forholdene som førte til at PRI begynte å involvere seg i det kriminelle markedet.

1.1. Tidligere forskning

Mye av forskning på organisert kriminalitet og korrupsjon ser ut til å ha etablert en oppfatning om at det er organiserte kriminelle aktører som tar initiativ til korrupte utvekslinger mellom myndighetene (della Porta & Vannucci, 1999). De oppsøker en offentlig tjenesteperson for så å prøve å bestikke eller true denne personen til å tildele dem fordeler. Dette reduserer ofte organiserte kriminelle aktører til å bli *apolitiske*. I henhold til denne oppfatningen søker gjerne organiserte kriminelle aktører en eller annen form for økonomisk vinning eller fordel, i tillegg til straffefritak. Dette kan også anvendes i tilfellet til Mexico, spesielt dersom man tar for seg hvordan kartellene opererer på lokalt nivå hvor det for eksempel kan være nyttig å bestikke lokale politimenn for å unngå straffeforfølgelse. På en annen side, kan man betrakte den korrupte utvekslingen mellom kriminelle aktører og myndighetene i Mexico som et beskyttelsesnettverk. En mengde av tidligere forskning på narkotikakarteller og korrupsjon i

Mexico peker på et uformelt nettverk som ble etablert mellom myndighetene og kriminelle organisasjoner under PRI-regimet mellom 1929-2000 (Labate, Cavnar & Rodrigues, 2016, s. 31-51; Trejo & Ley, 2018; Lupsha, 1991; Snyder & Dúran-Martínez, 2009; Andreas, 1998; Shirk & Wallman, 2015; Morris, 2012; O'Neil, 2009; Patenostro, 1995; Marshall, 1991). Basert på dette kan man argumentere for at kriminelle organisasjoner også har hatt en politisk funksjon i Mexico. Det gjenstår likevel å etablere et teoretisk grunnlag for hva denne funksjonen har vært.

Et annet aspekt denne oppgaven tar for seg er korrupsjonsbegrepet. Den allmenne oppfattelsen, og mye av litteraturen, anser gjerne korrupsjon for å være en handling iverksatt av en kriminell aktør. For eksempel at narkotikasmuglere bestikker politimesteren for å la være å slå ned på virksomheten deres i et gitt område. Denne formen for korrupsjon forekommer hyppig i Mexico. Likevel dreier fortellingen om narkotikaindustrien i Mexico seg også om en mer skjult forbindelse mellom stat og organisert kriminalitet, hvor staten er initiativtaker (Labate et al, 2016; Trejo & Ley, 2018; Andreas, 1998; Lupsha, 1991; Shirk & Wallman, 2015). Derved utvides forståelsen av korrupsjon, og det er her snakk om et *statlig beskyttelsesnettverk*.

I motsetning til den konvensjonelle oppfatning om korruperte utvekslinger blir ikke myndighetene alltid gjennomtrengt av kriminelle aktører og truet til å utføre oppgaver på deres vegne. I noen tilfeller ønsker myndighetene å kontrollere kriminelle aktører. Som vi også skal se er ikke motivet for hvorfor myndighetene ønsker å kontrollere det kriminelle markedet alltid tydelig. Hvorfor vil myndighetene delta i en virksomhet som de samtidig fordømmer og har kriminalisert? Helt klart foreligger det en økonomisk gevinst for medlemmer av regjeringen og byråkratiet. I autoritære stater kan det riktignok tilegnes stor gevinst også gjennom lovlige tiltak og nasjonaliserte industrier. Dermed svekkes det økonomiske alibiet for å delta i ulovlig virksomhet i en viss grad. På en annen side foreligger det også et maktmotiv. Makthaver(e) er alltid interessert i å ivareta sin egen posisjon, spesielt dersom suverenen tok makten med en borgerkrig som bakteppe (Trejo & Ley, 2018; Acemoglu & Robinson, 2012; Tilly, 1985; Knack, 2003).

1.2. Hvorfor er dette en interessant case?

Mexico er et interessant land å studere i lys av narkotikahandelens utvikling i landet de seneste årene. Selv om smugling av ulovlige varer gjennom Mexico har eksistert helt siden Forbudstiden, er det først de seneste tiårene de har blitt linket til narkotikasmugling i stor

skala (Shirk & Wallman, 2015, s. 1356). Ettersom narkotikaindustrien har vokst, har også problemet med organisert kriminalitet i landet blitt mer fremtredende. Over en lengre periode har alvorlighetsgraden på volden som utøves av narkotikakartellene økt. I stedet for at folk simpelthen forsvinner og aldri blir funnet slik som de gjorde før, blir nå mutilerte lik hengt fra broer med groteske beskjeder til de trosser kartellene. Økende vold har også blitt gjengjeldt med hardere straff fra myndighetenes side, som har engasjert militære styrker i kampen mot kartellene. Dette kulminerte med at mexicanske myndigheter under president Felipe Calderón erklærte krig mot kartellene i 2006. En svært stor økning i vold og drapsrate har etterfulgt dette taktskiftet i Mexicos politikk. Jeg er interessert i å undersøke hvordan narkotikakarteller klarte å utvikle seg til den grad hvor de nå kan utfordre myndighetenes voldsmonopol?

Jeg syns også tilfellet til Mexico utgjør en teoretisk interessant case. Tidligere forskning på organisert kriminalitet forteller oss at organiserte kriminelle aktører peker seg ut sine ofre innad i myndighetene og forsøker å kontrollere de for egen vinning. Årsaken til at organisert kriminalitet er mer utbredt enkelte steder enn andre er at stater har ulik kapasitet til å utøve voldelig makt. Dersom staten ikke har kapasitet til å håndheve loven, vil det være flere muligheter for at organisert kriminalitet overlever og blomstrer (Skaperdas, 2001). Dette argumentet virker tilsynelatende å være passende når det kommer til mange land. For eksempel Colombia, Italia og Albania. Her fyller organisert kriminalitet tomrommet som myndighetene etterlater seg. Noen vil også kanskje tilskrive dette argumentet til hvorfor organisert kriminalitet er såpass utbredt i Mexico. Derimot, dersom det er én ting mexicanske myndigheter *ikke* mangler så er det evnen til å håndheve loven. Narkotikakarteller utviklet seg tross alt samtidig med et militaristisk, revolusjonært og autoritært regime.

Man kan trekke likheter til andre land som Russland, Kina og Japan, hvor også organisert kriminalitet har vokst frem under autoritære regimer (Trejo & Ley, 2018). Hvordan er dette mulig? Logikken forteller oss at dersom svake stater avler organisert kriminalitet, bør overdrevent sterke stater eliminere det. Denne oppfatningen stammer fra Thomas Hobbes lære om at innbyggerne i et samfunn må beskyttes fra seg selv gjennom samfunnskontrakten (statsdannelse), som gir den suverene makthaveren retten til å overtre individenes private rettigheter i søken etter fred og orden (Blaug & Schwarzmantel, 2016, s. 37-38). Likevel hevder den liberalistiske teoritradisjonen at innbyggerne også må beskyttes fra den allmektige staten. Fordi uten noen form for restriksjoner er det ingenting som forhindrer vilkårlig maktmisbruk fra staten. Denne oppfatningen reflekteres i verkene til Mancur Olson, og Charles Tilly, som jeg skal gjøre rede for senere.

1.3. Disposisjon

Denne avhandlingen har som mål å bruke empiri til å underbygge det teoretiske utgangspunktet. Først er det derfor nødvendig med en teoretisk gjennomgang. Jeg går nærmere inn på korrupsjonsbegrepet for å gi klarhet i hvordan korrupsjon kan forstås og hvordan det manifesterer seg i virkeligheten. Deretter knytter jeg korrupsjon opp mot organisert kriminalitet. Dette eksemplifiseres så i tilfellet til Mexico. Den siste delen av teoriseksjonen omhandler det teoretiske utgangspunktet for motivet myndighetene hadde for å involvere seg i det kriminelle markedet, og hvordan en analyse av historiske institusjoner gir svar på dette.

Ettersom det kan antas at fremveksten av narkotikakarteller sammenfaller med hvordan staten Mexico har utviklet seg gjennom historien, har jeg et politisk-historisk fokus i empiridelen. Jeg gjennomgår kritiske vendepunkter i historien som påvirket hvordan politikken fremover ble formet. Ved å redegjøre for de vendepunktene som ledet opp mot opprettelsen av PRI og det autoritære styret, danner det seg et grunnlag for hvorfor myndighetene ønsket et samarbeid med organisert kriminalitet.

Videre følger en diskusjonsdel. Her diskuterer jeg det teoretiske grunnlaget opp mot empirien. Jeg diskuterer hvordan korrupsjon tok form i Mexico. Hvordan korrupsjon førte til fremveksten av narkotikakarteller, og hva motivasjonen til myndighetene var for å inngå beskyttelsesnettverket med narkotikahandlere. Til slutt gir jeg en konkluderende kommentar.

Teoretisk rammeverk

2.1. Klassisk og moderne korrupsjon

Den klassiske forståelsen av begrepet 'korrupsjon' kan dateres helt tilbake til antikkens filosofer. Fra denne perioden og helt frem til 1900-tallet ble korrupsjon gjerne brukt for å beskrive samfunnet som helhet. Den moderne forståelsen av begrepet står i kontrast til dette ettersom man i stedet som regel referer til adferden til enkeltindivider (Johnston, 1996, s. 322; Warren, 2004, s. 329). Det betyr at man hadde en mye bredere forståelse av konseptet før i tiden enn det man har i dag. Den politiske ordenen har utviklet seg til å bli et svært omfattende organ i samfunnet noe som gjør at det både blir vanskelig og meningsløst å fastslå hvorvidt den politiske ordenen i sin helhet er korrupt. I antikken var det ikke uvanlig å referere til den politiske eller økonomiske eliten som korrupt. For eksempel ble begrepet brukt

til å beskrive et samfunn hvor eliten var særdeles avskåret fra resten av befolkningen. Det kunne også bli brukt til å beskrive et utilstrekkelig politisk lederskap. Eller om en leder som ikke hadde gjort seg fortjent til en stilling hverken på grunnlag av meritter eller moralitet.

I den moderne forstand brukes begrepet om transaksjoner mellom enkeltindivider som tilhører den politiske ordenen, og om de som ønsker innflytelse hos disse. Da konger og keisere regjerte under middelalderen ble staten ansett for å være et arvegods, tildelt fra Gud, videreført fra konge til konge gjennom generasjoner. Kongen regjerte opprinnelig som en suveren, hvor det ikke fantes noen restriksjoner eller begrensninger for hva han kunne gjøre. Samtidig eksisterte ikke en forskjell mellom offentlige og private interesser (Wickberg, 2021, s. 85). Den offentlige interessen var i realiteten kongens private interesse. I den forstand kunne ikke kongen, som en suveren autokrat, være korrupt (Johnston, 1996, s. 327).

Den moderne staten til sammenligning, består av en rekke offentlige tjenestepersoner som er valgt, utpekt, eller hyret inn for å tjene til fellesskapets interesse. Disse har blitt tildelt skjønnsmessig makt som gjerne kommer med ganske mange forbeholdt. På samme måte som i klassisk forstand brukes ordet 'korrupt' om en makthaver som enten slutter å utføre sin tiltenkte rolle, eller handler i strid med fellesskapets interesse. På en annen side handler konseptet korrupsjon i dag også mer om rettferdighet på markedsplassen, til forskjell fra opphøyde moralske goder som stod sentralt i antikken (Johnston, 1996, s. 322). Som Warren skriver, er det naturlig å anta at individer søker egeninteresse (Warren, 2004, s. 330). Ettersom korrupsjon betraktes på individnivå, blir den moralske komponenten overflødig.

Samfunnet er utvilsomt mer fragmentert og sekularisert enn det var under antikken og middelalderen. Betyr det likevel at man ikke kan anvende begrepet på et makronivå? Formodentlig kan man det. Det er naturlig å tenke at man kan skille formen på korrupsjon i ulike regimer. Johnston skriver med den moderne demokratiske staten i tankene. Hvor man har *checks and balances*, der ulike offentlige organer er uavhengige av hverandre. Her tar korrupsjon en mer desentralisert form på individnivå. Man antar kanskje at offentlige ansatte enkeltpersoner er utsatt for ekstern påvirkning, og dermed er sårbare for å bli korruperte.

I et autokrati er det på en annen side rimelig å anta at korrupsjon er mer omfattende og tar form i en større skala. Mexico er fremdeles et utviklingsland med autoritære tendenser. Ikke senere enn i 2000 hadde de en demokratisk revolusjon med sitt første valg på 71 år. Under hele denne perioden ble landet styrt av et revolusjonært diktatur. Man kan anta at handlinger som utgår fra statsapparatet i et autoritært regime er mer tilrettelagt og i tråd med den styrende

elitens interesse enn det er i et demokrati. Wickberg hevder det moderne konseptet korrupsjon kan brukes i henhold til både individer og organisasjoner (Wickberg, 2021, s. 84). Denne moderne definisjonen inkluderer politiske partier, ettersom de er en form for organisasjon. Videre, skriver hun at begrepet har blitt brukt både for å beskrive noe som går bort ifra sin opprinnelige tilstand, og embetsbrudd. Som vi skal se videre, var det unaturlig for PRI å drive narkotikahandel ettersom de hadde gjort bruk og salg av en rekke narkotiske stoffer ulovlig.

2.2. Korrupsjon - definisjon

Ordet 'korrupsjon' stammer fra det latinske ordet *corrumpere*. *Co-*, betyr 'totalt', *rumpere*, betyr 'å ødelegge' (Rose, 2018, s. 222). Abed og Gupta (2002) poengterer at korrupsjon er utfordrende å definere. Selv om mange har forsøkt, oppstår det stadig mangler i de ulike definisjonene. Abed og Gupta tar utgangspunkt i Verdensbanken sin definisjon, en kortfattet versjon som lyder slik: "*the abuse of public power for private benefit*" (Abed & Gupta, 2002, s. 25; Rose, 2018, s. 225; World Bank, 2020). De klassifiserer også ulike korrupsjonsadferd i kategorier (ibid, s. 26):

- Byråkratisk eller politisk (smålig eller omfattende)
- Kostnadsreducerende eller fordelsfremmende
- Iverksatt av bestikker eller bestukket
- Tvingende eller konspirerende
- Sentralisert eller desentralisert
- Forutsigbar eller vilkårlig
- Vederlag eller ikke

Warren sin oppfatning av begrepet samsvarer med Abed og Gupta sin definisjon. Han skriver at korrupsjon oppstår når individers handlinger avviker fra regler og normer i offentlige stillinger i søken etter privat vinning. Derfor, mener Warren, kan korrupsjon betraktes i kontekst til konflikten mellom den offentlige og private sfære. I statsvitenskapelig forskning anvendes ofte Joseph Nyes definisjon. I likhet med Warren retter Nye fokus mot handlinger som avviker fra normen, og konflikten mellom offentlig og privat ¹. Hans definisjon er imidlertid konkretisert:

¹ Legg også merke til at Warren benytter seg av Nye sin definisjon som utgangspunkt for sin egen definisjon.

“Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-re-garding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence.” (Nye, 1967, s. 419).

Nye inkluderer adferd som bestikkelse, nepotisme og underslag i sin definisjon. I likhet med Abed og Gupta, påpeker Nye på at adferden må involvere misbruk av en offentlig posisjon som et vilkår for at det skal være korrupsjon. Ut ifra Nye sin definisjon er det tydelig hvordan korrupsjon oppstår når offentlige tjenestepersoner bruker sin rolle for å berike enten seg selv, de i familien, eller vennegjengen *et cetera*. Derimot, finnes det også situasjoner hvor offentlige tjenestepersoner har som mål å misbruke sin makt til ens eget partis fortjeneste. Det samme kan gjelde dersom man forsøker å berike ens egen etniske eller religiøse gruppe gjennom misbruk av en offentlig rolle. Nye sin definisjon er imidlertid også mangelfull. Formuleringen er forbeholdt personer i offentlige roller, noe som derved ekskluderer korrupsjon fra private settinger.

Ifølge (Sjölin 2014, s. 32) kan korrupsjonsbegrepet deles i tre:

- Når korrupsjon strider mot kravene til den offentlige rollen
- Når korrupsjon strider mot allmenn interesse
- Når korrupsjon begås som følge av personlig vinning

Sjölin hevder at de ulike definisjonene er kritikkverdige. Det første problemet oppstår dersom loven skal fungere som terskel for hva som kan kalles korrupsjon og ikke, blir antageligvis en rekke lovlige handlinger folk flest likevel vinne ansett for å være korrupsjon. For det andre, blir begrepet ‘allmenn interesse’ ofte et subjektivt standpunkt. Hvis ‘allmenn interesse’ endrer seg på tvers av individer og tid er det muligens ikke spesielt godt egnet som kriterier for hva som er korrupsjon. Det tredje problemet dreier seg om at man risikerer å fjerne gjerningspersonen fra sin etiske kapasitet ved å definere korrupsjon ut ifra personlig vinning (Sjölin, 2014: 35-36).

Rose problematiserer korrupsjonsbegrepet videre ved å hevde at de ulike definisjonene av begrepet passer til ulike scenarier man ville kalt korrupsjon (Rose, 2018). Altså, ettersom korrupsjon kan bety så mye forskjellig finnes det ikke én passende definisjon for alle disse ulike handlingene. Definisjonen kan variere ut ifra om det er snakk om offentlig eller privat, autokrati eller demokrati, i positiv eller normativ forstand. For eksempel er det mange definisjoner som går ut ifra at personen som begår korrupsjon er valgt inn i en offentlig rolle

for å tjene til folkets beste. I et autokrati vil denne definisjonen imidlertid ikke gi mening dersom makthaver bruker statlig terror for å ivareta makten.

2.3. Hvordan korrupsjon oppstår

Man forbinder gjerne korrupsjon med en eller annen form for statlig aktivitet. Staten har kapasiteten til å drive monopolvirksomhet og utøve vilkårlig maktbruk. Det er ofte i disse tilfellene at korrupsjonshandlinger oppstår (Abed & Gupta, 2002, s. 26). I de fleste land må innbyggerne få en form for godkjenning, lisens, autorisasjon, eller sertifikat for å delta i helt nødvendige og dagligdagse aktiviteter. Disse kan for eksempel være å ta opp et lån, kjøre bil, investere i aksjer, bygge hus på en eiendom, eller reise utenlands.

Derfor må man ofte innom ett eller flere offentlige forvaltningsorganer for å kunne gjøre disse tingene. I mange utviklingsland er disse prosessene ofte enda mer langtekkelige og kompliserte enn i utviklede land (ibid, s. 27). Ofte kan man støte på vilkårlig forskjellsbehandling eller så kan det være at prosessen tar mye lengre tid enn den egentlig trenger. Et slikt system gir visse prerogativer til de offentlige tjenestepersonene som har i oppgave å dele ut slike tillatelser. Innbyggerne må også ta kontakt med en offentlig tjenesteperson i veldig mange tilfeller, som krever mye tid. Man kan lett forestille seg hvordan innbyggerne kan støte på desperate situasjoner i slike samfunn. I slike tilfeller er mange villige til å betale ekstra for å kvitte seg med problemet. På den måten kan offentlige tjenestepersoner misbruke sin posisjon for å anskaffe seg private vinninger.

Korrupsjon oppstår også ofte i samhandlingen mellom skattebetaler og skatteinspektør (ibid, s. 28). Korrupsjon kan oppstå dersom lovverket er tvetydig, lønnen til skatteinspektør er lav, dersom straffen for lovbrudd er mild, eller ved lite transparens i den administrative prosedyren. Høy forekomst av korrupsjon assosieres også ofte med offentlige investeringsprosjekter, offentlige anskaffelser og ekstrabudsjettkonoter (ibid, s. 29). Dette gjelder spesielt dersom det ikke foreligger institusjonelle restriksjoner og transparens. I alle de overnevnte tilfellene ser man *direkte årsaker* til korrupsjon.

Det finnes også en rekke *indirekte årsaker* til korrupsjon. Blant annet blir kvaliteten på byråkratiet svekket dersom nye ansettelse ikke gjennomføres basert på meritter (ibid, s. 33). Dersom byråkratiet består av folk som er ansatt på bakgrunn av gjengjeldende private avtaler eller nepotisme, kan man også anta at byråkratiet blir mer tilbøyelig for korrupsjon. Korrupsjon avler korrupsjon fordi terskelen allerede er overtrådt ved ansettelsen.

Videre, er det muligens en sammenheng mellom lave lønninger i offentlig sektor og høy grad av korrupsjon. Dersom man har en posisjon med mye makt i henhold til utsteding av tillatelser som nevnt i avsnittet over, og samtidig må leve på en knapp lønning, vil man antageligvis være mer mottagelig for korrupte transaksjoner. Det betyr likevel ikke at dersom man er velstående så blir man automatisk ubestikkelig. Grådighet forblir en vedvarende faktor for hvorfor noen blir korrupt. Man eliminerer simpelthen behovet for å ty til korrupsjon for å livnære seg dersom man er velstående.

En annen faktor som kan påvirke korrupsjonsnivå er landets strafferamme for å begå lovbruddet (ibid, s. 35). I mange land blir ikke korrupsjon straffet spesielt hardt. Når en handling først avsløres blir straffeutmålinger hindret som følge av et tvetydig lovverk, manglende bevis, eller en omfattende og kostbar rettsprosess. Lovverket fungerer derfor ikke som et preventivt middel mot korrupsjon. Den interne holdningen til korrupsjon innad i en politisk institusjon kan også sies å være en viktig faktor som kan avgjøre hvor stort korrupsjonsnivået i landet vil være. Dersom det ikke oppfordres til å opptre i tråd med etiske retningslinjer, eller det ikke foreligger tilstrekkelig tilsyn og granskning vil det antageligvis terskelen for å begå korrupsjon være lavere (ibid, s. 36).

Som nevnt antar man gjerne at korrupsjon er en desentralisert handling begått av tilfeldige individer, utelukkende for egen vinning (Abed & Gupta, 2002, s. 136). For eksempel kan offentlige tjenstepersoner som holder uproporsjonalt mye makt i forhold til lønnen de får være mer sårbare for å ta imot bestikkelser. På en annen side kan korrupsjon i noen tilfeller antas å være mer systematisk middel som kan misbrukes av institusjoner med mye makt.

I et 'kleptokrati' er hele statsapparatet bygd med hensikten om å ivareta makthaver(ne)s velferd (ibid, s. 139). Samfunnet består av folk med en rekke ulike spesialiteter. For at makthaver skal ivareta sin posisjon er det helt nødvendig å kontrollere *voldsspesialistene*. Voldsspesialister kan være aktører med tilstrekkelig kapasitet og vilje til å utøve vold effektivt. I et primitivt samfunn kan voldsspesialistene være den gruppen i samfunnet med best krigsteknologi og krigføringsevner. Makthavers rolle er å organisere voldsspesialistene slik at man klarer å bryte opp, og slå ned på, opprør. Dette gjelder også potensielle interne opprør fra voldsspesialistene selv (ibid, s. 140-147). Dermed er det nødvendig for makthaver med et middel for å sikre lojalitet, samtidig som det ivaretar makthaverens velstand.

Dette kan også overføres til et mer moderne samfunn der voldsspesialister fremdeles eksisterer, men staten nå består av et mer formelt byråkrati, bestående av offentlige

tjenestepersoner. Trejo og Ley bruker for eksempel begrepet ‘statlige voldsspesialister’ om statlige sikkerhetsorganer som har spesialisert seg i å undertrykke politiske dissidenter (Trejo & Ley, 2018, s. 909). For å kontrollere byråkratiet kan makthaveren hyre de inn for lave lønninger, men samtidig tillate de å benytte seg av korrump virksomhet for å tjene til livets opphold. Den lave lønnen i seg selv er et insentiv til å gjøre offentlige tjenestemenn bestikkelige. Dessuten, følger det ofte med straffefritak, eller kunnskapen om å unngå straffeforfølgelse i slike posisjoner (Abed & Gupta, s. 149-150). Deltakelsen deres i korrump virksomhet gjør at alle på innsiden av dette systemet blir tilstrekkelig avskrekket fra å avsløre noe til offentligheten, i frykt for å selv bli implisert.

2.4. Organisert kriminalitet og korrupsjon

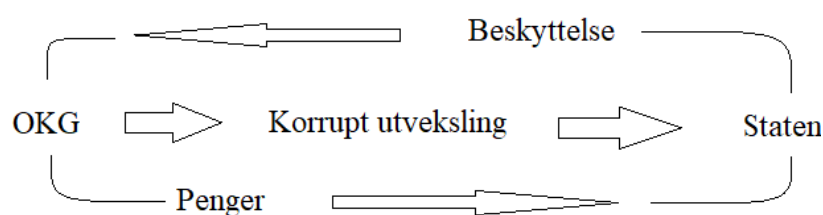
Shirk og Wallman definerer en organisert kriminell gruppe (OKG) som: “*an enterprise deriving its income by unlawfully controlling the production and sale of a certain commodity or service*” (Shirk & Wallman, 2015, s. 1368)². Produktet som selges behøver ikke nødvendigvis å være ulovlig i seg selv, men OKGer tilbyr gjerne ulovlige varer og tjenester dersom etterspørselen er til stede. Om de tilbyr lovlige varer og tjenester, kan de ofte skaffe disse på en ulovlig måte (Finckenauer, 2005, s. 81). Det betyr at OKGer må drive sin virksomhet samtidig som de må unngå straffeforfølgelse. Finckenauer peker på at OKGer har en rekke egenskaper som gjør dem organiserte i natur (ibid.). De er ofte sofistikerte, strukturerte, autoritære og har en egen identitet. I tillegg, kan OKGer bestå av en familie, en gjeng, et kartell, eller et kriminelt nettverk (ibid.). Uavhengig av hvordan organisert kriminalitet tar form argumenterer Finckenauer for at alle OKGer kjennetegnes av evnen til voldsutøvelse (ibid.). Organisert kriminalitet trenger voldsutøvelse for å opprettholde monopol i visse kriminelle markeder.

Der hvor organisert kriminalitet er utbredt, vil korrupsjon være mer vanlig, og *vice versa*. OKGer driver sin virksomhet utenfor lovens grenser. Konsekvensen av dette er at de må ty til illegale metoder for å skaffe seg fordeler i konkurranse med andre kriminelle grupper. Det er i en OKG sin fremste interesse å svekke myndighetenes evne til å etterforske, arrestere og straffeforfølge dets medlemmer (ibid, s. 67). Ofte involverer dette å danne korruperte relasjoner til offentlige tjenestepersoner. Dette kan foregå på alle nivåer i de offentlige institusjonene, og på tvers av de ulike offentlige organene. Organisert kriminalitet er helt avhengig av

² Jeg kommer til å bruke begrepene OKG (organisert(e) kriminell(e) gruppe(r)), narkotikakartell, og kartell om hverandre videre i teksten. OKG refererer til organiserte kriminelle grupper i en generell forstand, mens kartell/narkotikakartell brukes dersom jeg referer til organisert kriminalitet i Mexico.

korrupsjon som virkemiddel for å overleve (Morris, 2012, s. 30; della Porta & Vannucci, 1999, s. 227; Trejo & Ley, 2018, s. 909). Korrupsjon kommer til uttrykk på forskjellige måter. Et noe karikert eksempel kan være at kriminelle aktører bestikker politioffiserer for å unngå å etterforske en forsvinning- eller drapssak for å unngå straffeforfølgelse. Et mer skjult eksempel kan være at kriminelle aktører begår korrupsjon ved finansiere valgkampen til en politiker for å oppnå mer langsiktige konkurransefordeler. Begge disse formene for korrupsjon forekommer, og er nyttige midler OKGer bruker for å skaffe seg fordeler. Til gjengjeld kan en OKG primært tilby penger i form av bestikkelser eller gaver.

Enkelte personer ansatt i offentlig forvaltning besitter naturligvis en viss grad av skjønsmessig makt, jamfør del 2.3. Derfor er de også mest utsatt for framstøt fra kriminelle aktører som ønsker å dra nytte av skjønsmessig makt (della Porta & Vannucci, 1999, s. 36). De som korrupperer, er ifølge della Porta og Vannucci, ute etter eiendomsrettigheter som reguleres av offentlig forvaltning. OKGer kan benytte seg av både bestikkelser og trusler. Antageligvis vil ikke det korruperte samarbeidet være mulig å opprettholde uten en eller annen form for vederlag. Trusler kan fungere i enkelttilfeller eller over tid, men for storskala korruperte utvekslinger må man ivareta en god og jevn flyt av penger for å kunne beholde lojalitet over lengre tid. Derfor er penger betalingsmiddelet fremfor alt annet (della Porta & Vannucci, 1999, s. 50). De eiendomsrettslige godene OKGer oppnår ved korrupsjon kan sees på som en slags beskyttelse av deres virksomhet. I den forstand kan man si at OKGer ønsker å ivareta sin virksomhet, samt velferden til sine medlemmer, ved å oppnå beskyttelse gjennom korruperte utvekslinger. De oppnår statlig beskyttelse gjennom pengebestikkelser. Denne prosessen er illustrert i figur 1 nedenfor. Den hyppigste formen for korrupsjon er når kriminelle aktører bestikker enkeltpersoner i offentlige stillinger. Derfor er det også naturlig at mesteparten av de korruperte utvekslingene i Mexico foregår på denne måten. Jeg er imidlertid opptatt av å avdekke insentivstrukturene som oppfordrer til slike utvekslinger. Derfor må det gjøres rede for hva som kjennetegner korrupsjon i Mexico.



Figur 1: Korrupsjon med OKG som initiativtaker

2.5. Korrupsjon i Mexico

Mexico anses for å være et svært korrupt land. Med en CPI score på 31 (0-100, hvor 0 er mest korrupt og 100 er minst korrupt) rangeres de som nummer 126 av 180 (hvor nr. 1 er minst korrupt og nr. 180 er mest korrupt) (Corruption Perception Index, 2022)³. I della Porta og Vannucci finner man også Mexico med en score på omtrent 3 av 10 (hvor 10 er minst korrupt, og 0 er fullstendig korrupt), som et av de mest korrupte landene (della Porta & Vannucci, 1999, s. 6). Helt siden 1995, som var første gang CPI ble målt, har Mexico blitt plassert jevnt lavt på listen med omtrent samme score hvert år. Resultatet er heller ikke overraskende dersom man betrakter landets historie, politiske system og rollen organisert kriminalitet spiller i samfunnet (som skal gjøres rede for i de neste seksjonene). Korrupsjonsproblemet i landet er sterkt knyttet til narkotikaindustrien, som igjen er den fremste inntektskilden til OKG i Mexico. Etersom Mexico sin rolle i narkotikasmuglingen har blitt mer avgjørende, har kartellenes inntekter økt betraktelig. Dette har gitt kartellene større kapasitet til å penetrere offentlige styringsorganer og gjort rollen deres i samfunnet mer fremtredende.

Korrupsjon har spilt en avgjørende rolle historisk for konstruksjonen og bevarelsen av det politiske systemet. Lupsha bemerket at korrupsjon i Mexico både har fungert som «limet» som holder det mexicanske systemet sammen og «oljen» som får det til å fungere (Lupsha 1991, s. 41; Nieto, 2012, s. 25). «Limet» referer til hvordan korrupsjon ble benyttet for å sikre politiske allianser. Korrupsjon ble altså brukt som et middel for å ivareta stabilitet ved å alliere seg med aktører som opererte utenfor lovens grenser. «Oljen» referer til hvordan korrupsjon ble benyttet for å smøre offentlige tjenestepersoner slik at byråkratiet kunne fungere mer effektivt. Da PRI kom til makten i 1929 hadde Mexico nettopp gjennomgått en blodig borgerkrig som varte i 10 år. Landet var splittet i en rekke fraksjoner som alle hadde potensial til å gjøre opprør. For å ta kontroll over denne situasjonen var det nødvendig for myndighetene å inkorporere korrupsjon som et forhandlingsmiddel for å kontrollere alle de motstridende fraksjonene, og derved ivareta sin egen maktposisjon.

Mexicos tradisjonelle politiske system av 1910-revolusjonen etablerte en føderal regjering, med tredelt makt. Den utøvende, lovgivende og dømmende makt (Nieto, 2012, s. 25). Ifølge grunnloven er statene frie og suverene til å lage egne lover. Ansvar for håndhevelsen av

³ Corruption Perception Index er Transparency International sitt mål på korrupsjon i offentlig sektor. Hvert land får en verdi fra en rekke businesspersoner og eksperter på de respektive landene. Utvalget må følge Transparency sitt standardiserte metodologiske skjema for å bli regnet som en gyldig kilde (Transparency International, 2021)

dette systemet ble imidlertid lagt i stor grad hos den utøvende makt. Blant annet fikk regjeringen tilleggsmakter til å kontrollere de andre maktgrenene og eventuelle opposisjonspartier. Antageligvis var dette en ideell grobunn for korrupsjon, ettersom et slikt system trenger en eller annen form for kompromiss for å holde relativ fred og stabilitet.

Lupsha skiller mellom korrupsjon i Mexico på fem ulike nivåer (Lupsha, 1991, s. 42):

- I. Nasjonalt nivå
- II. Regionalt nivå/Mellomstatlig
- III. Regionalt nivå/Interstatlig
- IV. Landsbynivå
- V. Individuelt nivå

På *nasjonalt nivå* har kartellene internasjonalt omfang. På samme måte som andre multinasjonale selskaper tilbyr kartellene varer og tjenester i en rekke land og har inntekter inntil flere milliarder dollar årlig. Primært utledes inntekten fra distribusjon og salg av narkotiske stoffer. Ifølge Lupsha mottok disse kartellene beskyttelse fra alle nivåer på det offentlige plan, helt fra toppen og ned. Dette inkluderte primært medlemmer av regjeringen og velstående personer som var knyttet til partiet. Til gjengjeld måtte narkotikahandlerne betale en form for skatt til de offentlige tjenestemennene som skaffet beskyttelse (Shirk & Wallman, 2015, s. 1361; Andreas, 1998, s. 162; Snyder & Durán-Martínez, 2009, s. 65) På *regionalt nivå* har kartellene mellomstatlig omfang. Disse mottok beskyttelse fra kommandanter og offiserer i forsvaret, guvernører, borgemestere, politimestere og andre høyrangerte offentlige tjenestepersoner. Nivå 3 regionalt nivå opererer kartellene innad i staten. Disse mottok beskyttelse primært fra føderalt politi. På *landsbynivå* mottok medlemmer av kartellene beskyttelse fra lokalt politi som er på deres lønningsliste ⁴.

2.5.1. Hvordan staten var knyttet til organisert kriminalitet i Mexico

Jeg ønsker å utgreie om hvordan staten var knyttet til organisert kriminalitet i Mexico. Narkotikakarteller slik de fremstår i dag har ikke alltid eksistert i Mexico, men har over tid blitt utviklet gjennom beskyttelsesnettverket PRI-regimet etablerte til narkotikahandlere. Lupsha beskriver hvordan narkotikaindustrien utviklet seg over tid i Mexico. Han identifiserer

⁴ Korrupsjon på interstatlig- og landsbynivå eksisterer i stor grad ennå, mens beskyttelsesnettverket som utgjorde korrupsjonen på mellomstatlig- og nasjonalt nivå opphørte etter demokratiseringen av Mexico. Enkeltindivider innad i myndighetene på disse nivåene er fremdeles utsatt for press til å begå korrupte handlinger på vegne av karteller.

ulike faser eller tidsepoker som lettere kan gi en oversikt over hvilke aktører som har vært involvert og dominert narkotikaindustrien fra den først ble opprettet. Fra 1930 og frem til 1990 identifiserer Lupsha fem slike faser. *Modus operandi* i den første fasen (1940-1960) var for OKG å kjøpe tillatelse fra en lokal «*jefe*» (Lupsha, s. 43; Snyder & Duran-Martínez, 2009, s. 73)⁵.

En «*jefe*» (eller *patron*) er en sjefsbetegnelse som kan brukes om en lokal myndighetsperson, eller annen person med mye makt i en by eller region. For eksempel kan dette være borgermesteren, politimesteren, en rik kjøpmann, storbonde, eiendomsmogul, eller høyrangert militær offiser. Som et resultat av stor ulikhet i velstand er det ikke uvanlig at velstående og/eller mektige tjenestepersoner erverver seg stor innflytelse i lokale fellesskap i utviklingsland. De vet også veldig godt hvordan de kan benytte seg av innflytelsen deres for å skaffe seg fordeler. Slik var det også i Mexico. Fellestrekket med alle disse mektige personene var forbindelsen de hadde til PRI. I et annet demokratisk land ville det vært lite sannsynlig at alle disse personene på tvers av de nevnte rollene de hadde i samfunnet, ville tilhørt det samme politiske partiet. I Mexico derimot, ville korrupsjon på en slik skala bli muliggjort ved hjelp av familiære eller elitiske forbindelser knyttet til det sittende partiet. Uavhengig av hvem det var som styrte landsbyen, storbyen eller delstaten, var disse personene nært knyttet til PRI.

Den andre fasen (1960-1980) kjennetegnes av at lovens håndhevere (statlige sikkerhetsstyrker) allierer seg med OKGer. Det føderale sikkerhetsdirektoratet (DFS, Dirección Federal de Seguridad) i Mexico som ble stiftet i 1946, fungerte i praksis som regjeringens egne etterretning- og sikkerhetstjeneste (Lupsha, 1991, s. 44; Labate et al., 2016, s. 44). Organisasjonen bestod av medlemmer fra spesialdivisjoner i militæret, og nøkkelpersoner innad i partiet. I utgangspunktet ble DFS opprettet som en anti-gerilja organisasjon. Som både Abed og Gupta (2002) og Trejo og Ley (2018) antyder, er det nødvendig for revolusjonære autoritære regimer å alliere seg med voldsspesialister for å ivareta sin egen maktposisjon. For å effektivt slå ned på opprør, utførte DFS bortføringer, tortur og drap på politiske dissidenter på vegne av regjeringen (Lupsha, 1991, s. 45). Denne organisasjonen ble stiftet av nøkkelpersoner i myndighetene som, ifølge det amerikanske forsvaret, på forhånd var involvert i narkotikasmugling (Labate et al., 2016, s. 44). Adferden

⁵ Jeg bruker OKG her fordi 'narkotikakarteller' ennå ikke eksisterte.

til DFS var av såpass skjendig natur at amerikanske tjenestepersoner har beskrevet organisasjonen som en «Gestapo under et annet navn».

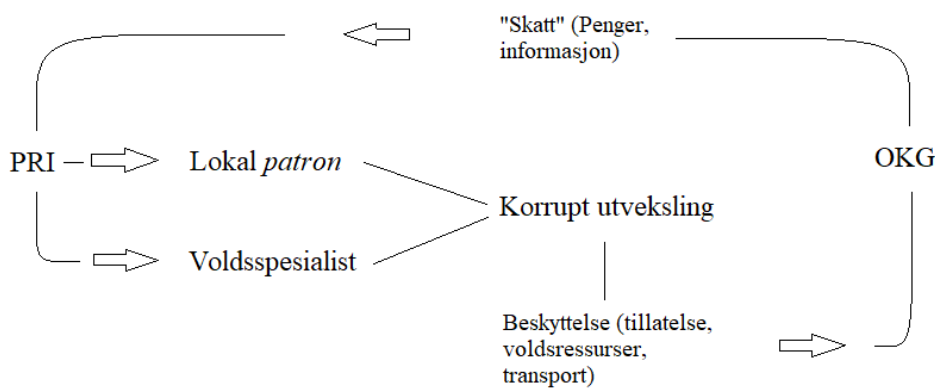
Mot slutten av 1970-tallet, hadde narkotikaindustrien i Mexico gjennomgått store forandringer. PRI-regjeringen hadde lenge blitt presset av amerikanske myndigheter til å slå hardere ned på narkotikahandlere, til tross for at de bak fasaden selv gjorde hemmelige avtaler. Som følge av det symbiotiske forholdet mellom staten og narkotikahandlere, fikk narkotikahandlere med god innflytelse høyt oppe i PRI tillatelse til å fortsette sin virksomhet. Til gjengjeld forsynte de lovens håndhevere med sensitiv informasjon som tillot arrestasjonen av rivaliserende narkotikahandlere som ikke hadde de samme forbindelsene til partiet (ibid, s. 46-48; Andreas, 1998, s. 162). På denne måten sikret høyt profilerte narkotikahandlere sin egen posisjon, samtidig som PRI arresterte mindre betydningsfulle narkotikahandlere som et påskudd for å vise amerikanske myndigheter hvor effektive de var i kampen mot narkotikahandlere (Lupsha, 1991, s. 47).

Under denne perioden går OKGer fra å være uavhengige enheter til å bli karteller. I dag betegnes gjerne Mexicos OKGer som ‘narkotikakarteller’. Om man skal være tro mot begrepets rette forstand, er ikke begrepet ‘kartell’ lenger like passende for organisert kriminalitet i Mexico som det var i denne perioden. Årsaken er at begrepet går ut på en konkurranseregulerende avtale mellom flere selvstendige virksomheter (della Porta & Vannucci, 1999, s. 181-182). I dag er narkotikaindustrien mer splittet og uregulert enn på lenge, slik det kommer til uttrykk på gjennom krigen mot kartellene. Mot slutten av 1970-tallet begynte narkotikaindustrien å utvikle seg til å bli kartellvirksomhet, hvor mesteparten av narkotikahandelen falt innunder Guadalajara-organisasjonens paraply, slik som nevnt i del 1.2.

Guadalajara-organisasjonen var ikke nødvendigvis størst innenfor narkotikasmugling, men hadde nærmest tilknytning til høytstående tjenestemenn innad i PRI. Lokale og regionale organisasjoner som ikke hevdet seg med den samme innflytelsen i Mexico City måtte derfor betale en form for skatt til Guadalajara-organisasjonen i bytte mot tillatelser og beskyttelse. Derved etablerte det seg et hierarki med en svært regulert operasjonalisering. På denne måten utgjorde Guadalajara det første virkelige kartellet i Mexico. I bytte mot å skaffe partiet konstant informasjon om narkotikahandel som skjedde utenfor kartellet, kunne Guadalajara-organisasjonen benytte seg av militær makt for å kue de andre organisasjonene. Denne prosessen konsolideres under den tredje fasen (1980-1985). DFS blir også oppløst etter

bortføringen, torturen og drapet på den amerikanske DEA-agenten Enrique Camarena. Dette endte nesten 40 år med vilkårlig voldsbruk. Regjeringens gripende hånd inn i det kriminelle nettverket var nå offisielt borte, men dette stanset likevel ikke myndighetene fra å delta i narkotikahandelen. Mange av medlemmene ble simpelthen overført fra DFS til føderalt og kommunalt politi, i stedet for å bli sparket, straffeforfulgt og fengslet. Der kunne de fortsette sin virksomhet under et nytt emblem.

Beskyttelsesnettverket som har blitt gjort rede for i denne delen kan illustreres som i figur 2 nedenfor. I motsetning til den vanlige oppfattelsen, bør ikke beskyttelsesnettverket ansees for å være forbeholdt PRI og narkotikakartellene. Tvert imot, var narkotikaindustrien bare én av flere industrier som var underlagt partiets kontroll. Akkurat likedan som PRI ville kontrollere oljeindustrien gjennom PEMEX (*Petróleos Mexicanos*), ville de kontrollere narkotikaindustrien gjennom statlige voldsspesialister og lokale *patroner* (O’Neil, 2009, s. 65). Det foreligger et åpenbart økonomisk motiv for hvorfor myndighetene ønsker å nasjonalisere profitable industrier. Derfor mener jeg man bør se til det teoretiske argumentet for hvorfor autoritære regimer har en interesse av å nasjonalisere de mest profitable industriene, for å lettere kunne forstå hva hensikten med beskyttelsesnettverket var.



Figur 2: Dynamikken i et beskyttelsesnettverk mellom staten og narkotikakarteller i Mexico

2.5.2. Motivet for statlig deltakelse i narkotikahandel

Tradisjonelt har forskning på organisert kriminalitet utelatt politiske komponenter (Finckenauer, 2005, s. 65). Altså, antar man gjerne at OKG ikke har noen politiske målsettinger. For eksempel har tidligere forskning på mafiaorganisasjoner i USA har funnet at mafiaen ikke hadde en politisk agenda. Målet til mafiaen var først og fremst å svekke

myndighetenes evne til å straffeforfølge, gjennom korrupte utvekslinger med offentlige tjenestepersoner. Den allmenne oppfatningen har muligens blitt affisert av dette i en nokså stor grad. Man tenker som regel ikke på OKG som en ideologisk drevet organisasjon, i motsetning til for eksempel terror-grupper.

Forskningen på organisert kriminalitet og korrupsjon i Mexico avslører for øvrig et mer sofistikert nettverk (Trejo & Ley, 2018, s. 908). Nettverket mellom myndighetene og organisert kriminalitet i Mexico strekker seg utenfor den generiske oppfatningen av korrupte utvekslinger mellom statlige og kriminelle aktører. Dette var et samarbeid med et gjensidig nytte-forhold. Jeg har allerede gjort rede hvordan forskere har etablert sammenhengen mellom OKG og myndighetene gjennom det statlige beskyttelsesnettverket. Gjennom dette beskyttelsesnettverket sørget myndighetene for at OKG kunne starte sin kartellvirksomhet, og således ta kontroll over de respektive narkotikamarkedene i Sør-, Mellom- og Nord-Amerika. Jeg argumenterer for at dette ikke bare ble tillatt, men at det ble gjort på oppfordring fra myndighetene.

Morris (2012) oppsummerer tilstanden i Mexico i denne setningen: *“I don’t know where the state ends and organized crime begins”*. Andreas (1998) bemerker seg også at det korrupte forholdet mellom stat og narkotikakarteller i Mexico ikke er såpass enkelt som at kriminelle aktører korrumperer enkeltindivider i et svakt statssystem (Andreas, 1998, s. 161). Som han understreker, blir ikke staten alltid korrumpert, men den korrumperer også selv. Dette er ifølge flere forskere tilfellet i Mexico. Narkotikahandlere drev sin virksomhet med tillatelse fra myndighetene (Lupsha, 1991, s. 47; Andreas, 1998, s. 163). Som Shirk og Wallman skriver: *“The illicit arrangements between Mexican drug traffickers and state authorities might be better understood not as criminals corrupting the state but criminals as subjects of the state.”* (Shirk & Wallman, 2015, s. 1358-1359). Til tross for at flere forskere har etablert et gjensidig, korrupt samarbeid mellom staten og OKG i Mexico, er det ikke blitt gjort rede for statens motiv for samarbeidet.

La oss betrakte de to partenes ulike motiver for å inngå i et samarbeid. Motivet til de kriminelle organisasjonene er i utgangspunktet lett å forstå. For de kriminelle organisasjonene er virksomhetens ulovlige natur svært belastende for den dagligdagse driften. Det tvinger de som er involvert i ulovlig virksomhet til å jobbe i det skjulte, ute av syne fra både den vanlige borger, og ikke minst lovens håndhevere. Derfor vil det først og fremst være nyttig for kriminelle organisasjoner dersom lovens håndhevere «ser gjennom fingrene» når det kommer

til den ulovlige virksomheten deres. For det andre, vil det være viktig med statlig støtte dersom flere rivaliserende kriminelle organisasjoner konkurrerer om samme territorium, vare, eller ressurs. Altså, kan narkotikakarteller både unngå straffeforfølgelse, samtidig som de får støtte i konkurranse med rivaliserende karteller.

Statens motiv for samarbeidet er for øvrig mer uklart. Hvorfor er narkotika ulovlig samtidig som staten drar nytte av omsetningen til narkotikakarteller? Ville det ikke vært mindre belastende for samfunnet dersom man simpelthen legaliserte narkotika? Sant nok foreligger det utvilsomt et økonomisk motiv. Individuer i byråkratiet, ulike statlige organer/departementer, eller det styrende partiet som helhet, tjener trolig enorme summer på å skattlegge kartellene. PRI hadde imidlertid nasjonalisert en rekke hjørnesteinsindustrier som også bidro til offentlige inntekter, samtidig som de gjorde nøkkelpersoner i regjeringen veldig rike. Det vil si at dersom man på en eller annen måte hadde en tilknytning til partiet ville man *de facto* også være eksepsjonelt velstående i mexicansk målestokk. Derfor må det antageligvis foreligge en ytterligere årsak til hvorfor staten ønsket å kontrollere narkotikahandelen.

2.5.3. Rollen til statlige voldsspesialister i formasjonen av staten

Charles Tilly argumenterer for hvorfor noen stater i realiteten tar form som organisert kriminalitet. Tilly sammenligner statsdannelsen med dannelsen av organisert kriminalitet: “... *a local strong man forces merchants to pay tribute in order to avoid damage – damage the strong man himself threatens to deliver.*” (Tilly, 1985, s. 170). Etersom staten har voldsmonopol kan den belaste sine innbyggere med skatt for at staten selv skal la være å bruke vold mot dem. Dessuten, enten om det er berettiget eller ikke, kan staten påstå at den tilbyr beskyttelse mot andre voldelige aktører (ibid, s. 171). Enkelt forklart, trenger staten penger for å ivareta beskyttelsen av sine innbyggere mot trusler utenfra. Staten kommer til å kreve disse ressursene uavhengig om trusselen utenfra eksisterer eller ikke, fordi staten selv kan utøve vold mot innbyggerne dersom de nekter å gi fra seg ressursene. Tilly kaller dette for en «*protection racket*» (beskyttelsesnettverk) ⁶. Beskyttelsesnettverk er ifølge Tilly organisert kriminalitet på sitt beste. En gangstervirksomhet kan sikre inntekter ved å tilby beskyttelse i bytte mot et vederlag fra en lokal kjøpmann. Hvis kjøpmannen ikke betaler vederlaget, kan gjengen true med å ty til vold dersom han ikke betaler.

For å forstå hvorfor staten ønsket å kontrollere narkotikaindustrien i Mexico, er det viktig å først og fremst konstatere at PRI regimet ble unnfanget som følge av en borgerkrig.

⁶ Jeg oversetter «*protection racket*» til ‘beskyttelsesnettverk’.

Opprinnelig utgjorde partiets grunnleggere ledelsen i opprørsgruppene. Dermed er det rimelig å anta at regimets hensikt var å være en anti-anarkisk bevegelse som skulle gjenopprette lov og orden. Mancur Olson forklarer hvordan autokratiske regimer kan oppstå ut ifra en slik tilstand. I en anarkisk tilstand har man enten det Olson kaller «*roving bandits*», eller «*stationary bandits*». Begge gruppene er en samling av voldsspesialister. For eksempel kan de utgjøre en hærstyrke, paramilitær gruppe, politistyrke, gjeng eller bande. Fellestrekket er at disse aktørene er trent opp til voldsutøvelse. Begge gruppene beskjeftiger seg med å plyndre overskuddet av produksjonen av den private virksomheten til undersåttene. Forskjellen er at «*stationary bandits*» innser at den totale mengden inntekter de kan utlede fra å heller påta seg rollen som en myndighet og skattlegge undersåttene er mye høyere (Knack, 2003, s.118)⁷. På den måten opphører den anarkiske tilstanden: “*The monopolization of theft and the protection of tax-generating subjects thereby eliminates anarchy.*” (ibid).

Videre, hevder Olson at en autokrats fremste interesse er å maksimere overskuddet fra produksjonen i samfunnet for å bruke det til sin egen nytte (ibid, s. 120). Olson nevner at dette kommer som et biprodukt av den enorme kostnaden som kreves for styre en stat. For kunne ha kapasitet til å utøve statlig makt over et samfunn trenger man veldig mange folk, og disse må betales. Statsledere som kommer til makten ved hjelp av voldelige midler er helt avhengige av å kontrollere en gruppe voldsspesialister. Siden disse ikke kan kontrolleres gjennom makt i form av trusler om voldsutøvelse, må de politiske lederne benytte seg av andre midler. Tullock (1971) og Silver (1974) tar utgangspunkt i Olson sin teori om kollektiv handling, og hevder at det må foreligge økonomisk selektive insentiver for at en opprørsgruppe kan gjennomføre en mobilisering. Med dette menes at lederne for opprørerne må gjøre det kostnadsnyttig for individer å delta i opprøret. Dersom det eventuelle opprøret er vellykket må lederne for opprørsgruppen følgelig også innfri de økonomiske lovnadene de ga på forhånd for å beholde tilliten til opprørerne i fredstid.

Både Tilly og Olson peker på det faktum at det er aktørene med potensiale for voldsutøvelse som organiserer staten – altså hviler statens autoritet på dens evne til å utøve vold. Dette tar oss tilbake til noe Acemoglu og Robinson påpeker i sin bok – nemlig at det er helt nødvendig for autokrater å forhindre at andre mektige aktører utvikler seg utenfor autokratens kontroll

⁷ Olson referer til «skatt» som en monopolisering av plyndring som «*stationary bandits*» oppnår. I stedet for å plyndre hele overskuddet, for så å dra videre til neste landsby og gjenta prosessen, slår «*stationary bandits*» seg heller ned i den første landsbyen, og krever en lavere, dog gjentakende, sum av overskuddet. Slik sitter innbyggerne i landsbyen igjen med en andel av overskuddet, og dermed insentiv til å fortsette å produsere verdier.

(Acemoglu & Robinson, 2012, s. 83-87). Den fremste interessen til en autokrat er å sikre at maktposisjonen ikke blir redusert. Dette bygger til en viss grad på en Machiavellisk statsteori om at statslederens viktigste oppgave er å ivareta den statlige interessen, og at de kan oppnå det gjennom å hevde sin dominans ved hjelp av voldsutøvelse. Dersom den fremste statlige interessen er selvoppretholdelse, er det avgjørende for staten å sikre sitt voldsmonopol. Voldsspesialistene som representerer statens voldsmonopol, kan potensielt bli den største trusselen mot regimet dersom de skulle miste lojalitet. Derfor er det helt nødvendig å blidgjøre disse voldsspesialistene. Denne dynamikken fører til at autokratiske regimer ofte oppmuntrer voldsspesialistene til å ta kontroll over kriminelle markeder (Trejo & Ley, 2018; Cruz, 2011).

2.6. Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme er en tilnærming i statsvitenskap hvor man betrakter empiriske spørsmål med et premiss om at institusjoner påvirker politisk adferd og utfall (Steinmo, 2008). Begrepet 'institusjon' kan ofte fremstå noe vagt. Steinmo skiller mellom formelle regler og uformelle normer og regler (ibid, s. 124). I den forstand kan en institusjon både være for eksempel en formell politisk institusjon som velferdsstaten, men også et kulturelt fenomen som janteloven. Som Steinmo hevder, kan man betrakte moderne adferd/utfall som et resultat av slike institusjoner i en historisk kontekst (ibid, s. 127). Derfor, vil man ifølge Steinmo, anse Norges re-distribusjonspolitikkk som et resultat av at velferdsstaten står som sentrum i norsk politikk. På samme måte kan man si at politikere gjerne ønsker å fremstille seg selv som folkelige og jordnære som følge av at janteloven er såpass inngrodd i den norske mentaliteten.

Denne forestillingen kan også anvendes i tilfellet til Mexico. Fremveksten av narkotikakarteller kan studeres i lys av den historiske institusjonaliseringen av korrupsjon i politikken. Politiske valg som ble tatt i fortiden, danner grunnlaget for de valgene som blir tatt i moderne tid. Derfor vil man også antagelig finne påskuddet for hvorfor myndighetene valgte å involvere seg i narkotikamarkedet dersom man undersøker landets politiske utvikling gjennom historien. Jeg har en formodning om at man vil kunne finne informasjon om hvordan korrupsjon og narkotika har blitt institusjonalisert i Mexico dersom man går tilbake i tid for å lete. På den måten vil man også kunne danne seg et bilde av hvordan kartellene ble til.

Historisk institusjonalisme legger til grunn at aktører lærer av erfaring. I den forstand kan man hente frem lignende eksempler fra historien eller fremheve en historisk utvikling, dersom man ønsker å forklare en adferd, et utfall, eller et fenomen. Ifølge denne tilnærmingen er ikke

historie en rekke uavhengige hendelser, som Steinmo skriver (ibid, s. 128). Man kan ikke betrakte forklarende variabler som at de befinner seg i hver sine sfærer, men heller at de til dels henger sammen og påvirker hverandre. Som jeg har nevnt tidligere, lå det sannsynligvis et økonomisk motiv til grunn for hvorfor myndighetene i Mexico valgte å involvere seg i narkotikamarkedet. Samtidig, kan det økonomiske motivet sees i sammenheng med en institusjonell utvikling som har pågått over mange hundre år.

Metodologisk rammeverk

For å kunne trekke meningsfulle og troverdige slutninger må forskningen man utfører overholde en viss vitenskapelig standard. Dette innebærer at forskeren må forholde seg til noen gitte regler i planlegging, utførelse og dokumentering av sin forskning. Først og fremst handler det om å velge en metodisk tilnærming som passer med forskningsspørsmålet. Samfunnsvitenskapelig forskning handler grovt sett om å gjøre nye funn om et sosialt fenomen, og å teste foreliggende teorier (Gerring, 2012, s. 27). Målet med denne oppgaven er å finne ut hvordan kartellene ble utviklet i Mexico ved å få til en kobling mellom teori og empiri.

All forskning er til en viss grad selektiv og partisk, derfor bør målet i en enhver vitenskapelig avhandling alltid være å begrense avvik. Redusering av usikkerhet, som Sofaer (1999) skriver, er en annen måte å formulere formålet med samfunnsvitenskapelig forskning på (Sofaer, 1999, s. 1103). Å identifisere de rette spørsmålene er en avgjørende del av prosessen å opparbeide kunnskap om fenomener. Når man har avdekket og besvart de rette spørsmålene gjentatte ganger over en lengre periode, begynner man å etablere en viss sikkerhet omkring et fenomen. Det er alltid risiko for at man velger ut data i henhold til det resultatet man ønsker at forskningen skal gi, ettersom kvalitativ forskning ikke er standardisert likedan som kvantitativ forskning (Ringdal, 2016, s. 254).

En annen metodisk utfordring knyttet til denne oppgaven omhandler måling av korrupsjon. Jeg har allerede gjort rede for hvordan begrepet kan være teoretisk vanskelig å definere, noe som også kan gjøre det vanskelig å identifisere empirisk. Dessuten, dreier oppgaven seg om virksomheten til organisert kriminalitet og et autoritært regime. Slike aktørene handler ofte i det skjulte, noe som kan være svært begrensende for både mengden og troverdigheten på foreliggende data. Det omhandler ikke bare å identifisere *hva* som kan konstateres å være

korrupte handlinger, men også at det empiriske grunnlaget i stor grad er basert på anekdotiske bevis. Som i seg selv ikke kan være vitenskapelig bevis. Dette er igjen knyttet til oppgavens kvalitative natur. Som følge av dette vil det være lite hensiktsmessig å trekke generaliserende slutninger ut ifra denne oppgaven.

Mange har forsket på narkotikaindustrien i Mexico, noe som imidlertid utgjør et stort forskningsgrunnlag. Det for eksempel allerede etablert gjennom statistiske analyser, intervjuer og anekdoter at det faktisk *er* en fremtredende narkotikaindustri i landet, at korrupsjon er utbredt, og at det tidligere har foreligget et beskyttelsesnettverk mellom staten og kriminelle organisasjoner. Dette tillater en mer dyptgående redegjørelse om akkurat hvordan dette nettverket fungerte, og hva konsekvensene av det har vært. Derfor kan denne oppgaven tjene formålet å gi en bredere forståelse av narkotikahandelen i Mexico.

3.1. Oppgavens forskningsdesign

Forskningsdesign viser til en skisse for undersøkelsen som skal gjennomføres (Ringdal, 2016, s. 105). Teori og empiri skal bindes sammen, og ut ifra det skal man kunne produsere fornuftige og logiske svar på problemstillingen. Der hvor kvantitativ forskning baseres på tall og mange enheter, kan kvalitativ forskning benyttes for mer dypdykk inn mot noen få eller bare én enhet (ibid, s. 25; King, Keohane & Verba, 2021, s. 2). Ringdal peker på at moderne samfunnsvitenskapelig metode bør være tilpasset problemstillingen(e) (ibid, 2016, s. 104). Problemstillingen lyder som følgende:

Hvordan kan fremveksten av narkotikakarteller i Mexico forklares i lys av korrupte beskyttelsesnettverk mellom myndighetene og organisert kriminalitet under diktaturstyret mellom 1929-2000?

I henhold til denne problemstillingen er case studie best egnet som metode. Gerring definerer casestudie som: “*an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units.*” (Gerring, 2004, s. 342). Denne metoden er godt egnet til å avdekke komplekse sammenhenger i noen få eller ett fenomen (ibid, s. 108). Det er fordi man får muligheten til å kontekstualisere på en måte som en statistisk analyse ikke fordrer. Dessuten er de tilgjengelige dataene i stor grad basert på anekdotiske bevis og historisk fakta. Ringdal skriver videre at casestudier også egner seg for å beskrive og konstruere teoretiske fenomener. Yin (1981) skriver at selv om casestudie tidligere har vært kritisert for å være en metode som produserer ikke-testbare konklusjoner, kan metoden likevel benyttes for å trekke kausale slutninger (Yin, 1981, s. 97-98).

Yin hevder at casestudie er nødvendig dersom man skal foreta “*an empirical inquiry must examine a contemporary phenomenon in its real-life context*”, og dette gjelder spesielt dersom “*the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*” (ibid.). Casestudie kan designes på to ulike måter (ibid, s. 101). I en flercasestudie trekker man slutninger ut ifra en gruppe caser. Dersom man antar at lignende fenomen forekommer i flere ulike tilfeller, er dette et passende design. I en enkeltcasestudie kan man teste en teori opp mot empirisk bevis. I denne oppgaven benytter jeg enkeltcasestudie siden jeg har valgt å fokusere utelukkende på Mexico som case. Ut ifra empirien jeg skal samle inn, kan jeg trekke slutninger som enten stemmer overens med, eller avkrefter teorien jeg har presentert.

3.2. Validitet, reliabilitet og generaliserbarhet

For å kunne trekke slutninger må man stille krav til forskningen man utfører. Derfor er det helt nødvendig å diskutere *validiteten* (gyldighet), *reliabiliteten* (pålitelighet) og *generaliserbarheten* (overførbarhet) i forskningen. Kan slutningene som trekkes støttes av andre undersøkelser? Kan man ha tillit til måten forskningen er utført på? Kan resultatene overføres til andre situasjoner eller steder? (Ringdal, 2016, s. 248).

Gerring referer til **validitet** som graden av usikkerhet i resultatene fra forskningen (Gerring, 2012, s. 83). Hvor sannsynlig er det at de slutningene man trekker er sånn det faktisk foregikk? Uansett hvor liten sannsynlighet det er for at man trekker feil slutninger, kan man likevel aldri bekrefte slutningene 100 prosent. Det er alltid en risiko for at man er partisk, konsepter kan være tvetydig formulert, man kan ha målefeil, eller feil i utvalget. Validitet er ifølge Gerring den største utfordringen med kvalitativ metode.

Validitet kan redegjøres på to ulike nivåer (Gerring, 2012, s. 84). *Intern validitet* handler om slutning(e) stemmer overens med det utvalget man gjør. Kan den forklarende variabelen sies å ha en kausal sammenheng med den avhengige variabelen? Påstanden jeg har presentert i oppgaven er utarbeidet ut ifra andre personers erfaring med det mexicanske samfunnet, tidligere forskning på politikk og organisert kriminalitet i Mexico, samt min egen forståelse av dette, og av teoretiske forklaringer på organisert kriminalitet og korrupsjon. Det kan selvsagt danne et skjevt bilde av den faktiske situasjonen i Mexico. Derfor er det viktig å ta i betraktning at det også kan foreligge alternative forklaringer på forskningsspørsmålet. Det er også viktig å redegjøre for noen av disse så langt det er mulig i teksten.

Ekstern validitet omhandler resultatenes gyldighet utenfor utvalgt case. Det er mulig for en studie å ha intern validitet, men ikke ekstern validitet, og *vice versa* ifølge Gerring (ibid.).

Han antyder imidlertid at den eksterne validiteten ofte følger den interne validiteten. Årsaken det er større sjans for å kunne generalisere dersom man har mer tillit til at resultatet av det man har studert faktisk stemmer. Som følge av et lavt antall observasjoner (caser), vil det alltid være utfordringer knyttet til den eksterne validiteten i casestudier.

Ringdal skriver at *begrepsvaliditet* går ut på å måle det teoretiske begrepet man ønsker å måle (Ringdal, 2016, s. 98). For å sikre god begrepsvaliditet er det viktig at man har operasjonalisert begrepene man ønsker å måle på en god måte. Casestudie kan være en måte å sikre god begrepsvaliditet på. En casestudie tillater en grundig gjennomgang av begrepene man ønsker å måle. I denne oppgaven har jeg brukt **del 2** til å diskutere ulike begrep som organisert kriminalitet, korrupsjon, og hvordan disse kan knyttes til staten. Dermed kan begrepene behandles i en kontekstualisert sammenheng.

Reliabilitet handler om hvor presis forskeren har vært i innsamlingen av data. Altså refererer reliabilitet til prosedyren i det å samle inn data (ibid, s. 83). I kvalitativ forskning oppstår ofte utfordringer med reliabilitet fordi det er vanskelig, og i mange tilfeller meningsløst, å utføre et identisk forsøk. Mye av dataen jeg bruker i denne oppgaven er historiske fakta, som i seg selv har blitt etterprøvd gjennom historiens filter. Likevel, kan det stilles tvil til reliabiliteten på grunnlag av at utvalget og tolkningen av dataen til en viss grad er selektiv og partisk. Det betyr at selv om en annen forsker skulle brukt nøyaktig samme datamateriale, ville den personen kanskje komme til en ulik konklusjon basert på hvordan man tolker informasjonen.

Når det gjelder i hvilken grad man kan stole på informasjonen rundt dette temaet, er det grunn til å tro at store mørketall og underrapportering/hemmeliggjøring av kriminalitet kan undergrave dataens validitet (Ringdal, 2016, s. 97). Som nevnt, er imidlertid denne oppgaven mer rettet mot historiens brede linjer, og derfor faktiske hendelser som gjerne er allment dokumentert. Gerring påpeker at dersom man utfører kvalitativ forskning, og gjentatte tester ikke er mulig, forblir reliabilitet et teoretisk spørsmål (Gerring, 2012, s. 83).

Empiri

4.1. Politisk ustabilitet i Mexico før PRI kommer til makten

Acemoglu og Robinson gjør rede for hvordan karakteristikker ved de moderne politiske institusjonene i Mexico kan spores helt tilbake til kolonitiden (Acemoglu & Robinson, 2012).

For å forstå mekanismene i og motivene bak beskyttelsesnettverket mellom PRI og kartellene i Mexico, er det helt nødvendig å først redegjøre for fundamentet mexicansk politikk er bygget på. Som en spansk koloni, har Mexico (i likhet med store deler av Sør- og Mellom-Amerika) arvet institusjoner fra det spanske kongedømmet. Dronning Isabella den første av Castilla iverksatte *encomienda*-systemet (kommer fra det spanske ordet *encomendar*, som betyr 'å overlate'). Et formyndersystem hvor spanske kolonister skulle konvertere de innfødte i den katolske tro, i bytte mot honnør og arbeidstjeneste (ibid, s. 14). I praksis ga dette kolonistene retten til å ekspropriere eiendom og utnytte de innfødte slik som de ønsket. Senere på 1500-tallet innførte de spanske kolonistene et ytterligere system, kalt *repartimiento* (kommer fra ordet *repartir*, som betyr 'å fordele'). Repartimiento tvang de innfødte til å selge varene sine til priser satt av de spanske kolonistene (ibid, s. 18). Naturligvis ble disse systemene innført på stor bekostning av de innfødte, som i prinsippet måtte gi bort eiendommen og friheten sin til spanjolene. På den måten ble de innfødte redusert til slaver for de spanske koloniherrene.

Over en periode på flere hundre år ble den økonomiske og politiske utviklingen i Mexico bestemt av disse institusjonene. Kollisjonen mellom to helt ulike folkegrupper, kulturer og religioner smeltet etter hvert sammen til å bli det mexicanske samfunnet, men likevel gjorde de spanske koloniherrene alt de kunne for å beholde de opprinnelige institusjonene som hadde skjenket dem makten og enorme rikdommer. Da Napoleon invaderte Spania i 1808 utløste det en politisk krise også i de spanske koloniene i Latin-Amerika. En junta som kjempet mot det franske imperiet i Spania dannet et motstandsregime kalt *Cortes*, som ville etablere en grunnlov basert på folkesuverenitet. Dersom Napoleon ble drevet ut av Spania, og Cortes fikk gjennomslag for sitt grunnlovsforslag, ville dette eventuelt også bety slutten for privilegiene til eliten i Latin-Amerika (ibid, s.28-29).

Etter Napoleons keiserdømme ble oppløst, ble Spanias opprinnelige monark, kong Ferdinand gjeninnsatt i Spania. Han ble tvunget til å innføre den liberale grunnloven til Cortes. Dette fikk konsekvenser for politikken i Mexico. Kort tid senere bestemte eliten i Mexico at de måtte løsrive seg, og erklærte deretter uavhengighet fra det spanske kongedømmet for å forsvare de tradisjonelle privilegiene. Dette resulterte i etableringen av en uavhengig mexicansk stat i 1821, etter en rekke lokale og regionale konflikter som hadde vart siden 1810. Denne perioden kalles gjerne den mexicanske uavhengighetskrigen.

Etter at uavhengighetsbevegelsen etablerte den mexicanske staten i 1822, og frem til 1867, hadde landet 52 ulike presidenter (ibid, s. 31). Dette var et symptom på et høyst ustabilt samfunn, med mange motstridende fraksjoner, og gjentatte kupp. Den mexicanske staten ble betydelig redusert i denne perioden. Evnen til å skattlegge, tilby offentlige tjenester og utøve makt ble svekket (ibid, s. 32). Dette førte til at statsapparatet ikke lenger hadde kapasiteten til å kontrollere deler av landets territorium. Den politiske ustabiliteten i denne perioden forårsaket blant annet USA sin annektering av delstaten Texas, som igjen ledet til den Mexicansk-Amerikanske krigen.

4.1.1. Porfiriato (1876-1910)

Etter omtrent seks tiår med politisk ustabilitet tok den unge generalen Porfirio Díaz makten etter et kupp i 1876. Perioden under hans regime er kjent som *Porfiriato*. Selv om *encomienda* og *repartimiento* hadde blitt avskaffet gjennom grunnloven av 1857, var det likevel få restriksjoner på hva Díaz og hans kumpaner kunne gjøre. Derfor kunne Díaz sysle med plyndring av eiendom, vilkårlig voldsutøvelse og monopolisering av industrier for å blidgjøre støttespillere til regimet sitt (Acemoglu & Robinson, 2012, s. 35). I en tid hvor teknologisk og industriell utvikling medførte rask økonomisk vekst i store deler av den vestlige verden, innså etter hvert også Díaz at Mexico på en eller annen måte måtte henge seg på denne utviklingen. Nøkkelen for Mexico var landets rike mengder av naturressurser. Det betød likevel ikke at Díaz og hans kumpaner planla inkludere den vanlige mexicaner i dette markedet. I stedet skulle eliten berike seg selv gjennom de gamle institusjonene ved å eksportere råvarer til utviklede land (ibid, s. 36).

I USA vedtok man kontinuerlig rettsaker mellom 1785 og 1862 som ga migranter og vanlige borgere tilgang til ubebodd grenseland. Distribusjonen av eiendom til vanlige borgere førte til at velstand ble jevnere fordelt på tvers av samfunnsklasser. I Mexico fantes det, i likhet med USA, store områder som var ubebodd. I motsetning til amerikanske myndigheter, tildelte Díaz disse landområdene hovedsakelig til sine politiske støttespillere og andre medlemmer av eliten i samfunnet (ibid, s. 37). Dette førte til at den allerede ujevne fordelingen av velstand ble desto mer konsentrert i hendene på eliten. Konsekvensen var ikke bare en fattig befolkning i nød, men også furore på den mexicanske landsbygda. Den eneste måten å opprettholde eller øke sin velstand var gjennom politiske nettverk, noe som ble oppfattet som svært urettferdig av vanlige mexicanske borgere. Denne oppfattelsen ble intensivert når man innså den raske utviklingen som fant sted over grensen i USA. Dette skulle etter hvert utløse voldelige konflikter da slutten på Porfiriato-regimet nærmet seg.

4.1.2. Revolusjon (1910-1920)

Porfirio Díaz hadde blitt valgt til president ved hvert eneste valg mellom 1876 og 1910. Da Porfirio-regimet kuppet makten i 1876 innførte de et tillegg i grunnloven av 1857 som lovfestet ubegrenset gjenvalg av presidenten. Dermed kunne Díaz beholde makten på ubegrenset tid. Da Díaz nærmet seg 80 års alder i 1910, hadde han fremdeles ikke produsert en arving. Uro hadde begynt å vokse rundt den uunngåelige maktovertakelsen. Derfor var planen til Porfiriato-regimet å tillate det første frie valget i Mexico i 1910. Opposisjonslederen Francisco Madero stod klar til å ta over makten, men han ble arrestert og fengslet rett før valget. I stedet ble Díaz nok en gang erklært som valgets seierherre med over 99% av stemmene. Den utidige arrestasjonen av Madero, i tillegg til oppsiktsvekkende valgresultatet oppildnet til demonstrasjoner. Ulike fraksjoner av revolusjonære grupperinger begynte å ta i bruk voldelige midler i kampen mot etablissementet. Porfiriato-regimet mislyktes å slå ned på opprørerne. Spenningen økte rundt presidenten da støttespillerne én etter én mistet tilliten til regimet. Díaz ble til slutt tvunget til å skrive under på Juárez-traktaten, en fredsavtale som også krevde Díaz sin avgang. Da Porfirio Díaz seilte i eksil til Frankrike ble han sitert: *“Madero has released a tiger, let’s see if he can control it.”* (Marrufo, 2021)

Maderos innsettelse og lovnader om store omveltninger i mexicansk politikk, inkludert innføring av demokrati, skapte høye forventninger til det revolusjonære partiet. Juárez-traktaen opprettholdt imidlertid mye av Porfiriato-regimets struktur, blant annet den føderale hæren som Díaz tidligere hadde brukt til å undertrykke innbyggerne med. Madero hadde samtidig mislyktes med å belønne de revolusjonære aktørene som hadde hjulpet han til makten. I stedet hadde Madero gått med på kompromisser med etablissementet, noe som gjorde han til en sympatisør med Porfiriato-regimet i øynene til de revolusjonære. Dette førte igjen til opprør mot det nylige innsatte regimet. Nok et statskupp erstattet Maderos regime med et militærdiktatur. Dette militærdiktaturet, inkludert den føderale hæren, ble beseiret av opprørerne i 1914 etter flere år med voldelige konflikter. På dette tidspunktet var Mexico uten en sentral styresmakt og et militært apparat. Mange ulike fraksjoner av revolusjonære grupper begynte dermed å kjempe mot hverandre om makten. Denne perioden skulle bli den mexicanske borgerkrigen.

I 1915 tok den konstitusjonelle fraksjonen under Venustiano Carranza makten. Carranza spredte hæren sin utover landets territorium for å bekjempe de resterende opprørsgruppene. På denne tiden var ikke Mexico en enhetlig føderal stat, men i stedet en samling av en rekke delstater som regjerte mer eller mindre autonomt under sine respektive guvernører. Ettersom

Carranzas hær tok tilbake de sentrale styresmaktenes kontroll over territoriet igjen, så mange av generalene i hæren sitt snitt til å styre de ulike regionene med jernhånd. Som følge av suksessen på slagmarken la generalene ofte krav på belønning i de områdene de tok kontroll over. Det gikk som regel utover lokalbefolkningen, som ofte ble offer for ekspropriasjon, plyndring, korrupsjon og vilkårlig voldsbruk.

Revolusjonens fullbyrdelse, og antagelig mest varige hendelse, var innføring av grunnloven av 1917, som til den dag i dag fremdeles er Mexico sin grunnlov. Den nye grunnloven ga den sentrale styresmakten mer makt enn den tidligere hadde hatt. Én av grunnene til det var fordi den tillot myndighetene å vilkårlig kunne ekspropriere utenlandske eierskap. Hovedårsaken til den store misnøyen blant mexicanske innbyggere under Porfiriato, og tiden før, hadde vært den ujevne fordelingen av landområder. Store områder for jordbruk hadde blitt nedarvet gjennom generasjoner. Nye jordbruksområder hadde som regel også blitt tildelt eliten. Dette hadde etterlatt mange bønder med knappe ressurser. Artikkel 27 i den nye grunnloven fratok bønder imidlertid retten til å eie jordbrukene sine. I stedet ga artikkelen simpelthen bøndene bruksrett over jordbrukene (Individual Guarantees, 1917, § 27). Bruksretten ble tildelt av myndighetene, som i realiteten gjorde staten til monopoleier av landbruket. Derved kunne staten re-distribuere jordbrukene fra de rike familiene med generasjonsformuer til de fattige bøndene.

Etter innføringen av den nye grunnloven fulgte noen år med mindre opprør i landet. I 1920 var for øvrig de fleste av opprørsgruppene effektivt eliminert, som tillot samlingen av Mexico under én sentral myndighet. Et siste statskupp ble utført i 1920 da Carranza selv ønsket å utpeke sin etterfølger, noe generalene som hadde hjulpet han til makten ikke ville akseptere. Dermed fulgte 20 år med sammenhengende militærstyre, hvor revolusjonære generaler byttet på embetet. Grunnloven tillot en president å utnevne en eks-president til embetet, noe som førte med seg trusselen om veksling mellom to, eller noen få personer. I 1927 utløste dette en ny politisk krise, og de revolusjonære generalene ble tvunget til å opprette et politisk parti - *Partido Revolucionario Intitucional*. Den mexicanske revolusjonen varte offisielt fra 1910-1920, men landet var preget av de samme konfliktene lenge etter 1920. Revolusjonen medførte tap på mellom 1,7-2,7 millioner soldater og sivile, og er ansett for å være den mest avgjørende politiske hendelsen i Mexicos historie

Jeg har redegjort for hvordan en stivhengig utvikling har ført til opprettelsen av det autoritære partiet som styrte Mexico da de mexicanske narkotikakartellene vokste frem. De

strukturelle politiske utfordringene som har eksistert helt siden kolonitiden preget de politiske avgjørelsene som har ble fattet under opprettelsen av det revolusjonære regimet. Den statlige makten i Mexico har gjennom århundrer med legitimering hatt muligheten til å gripe inn i den private sfæren for egen vinning. Under encomienda- og repartimiento-perioden brukte de det for å berike seg selv og undertrykke de innfødte. Ettersom det mexicanske samfunnet imidlertid begynte å ta form og landet løsrev seg fra spansk herredømme, måtte det sittende regimet kjempe for å beholde makten og kontrollen over landområder. Derfor er det også grunn til å tro at denne kampen vedvarte også etter PRI-regimet begynte å konsolidere makten utover 1900-tallet.

4.2. Narkotikahandelens fødsel (1910-1940)

Tidlig på 1800-tallet, hadde narkotiske stoffer som regel blitt brukt for medisinske formål (Labate et al., 2016, s. 35). Det eksisterte fremdeles ingen lover som helt og holdent forbød narkotikabruk, men mange opplevde en endring i oppfatningen om bruk av visse typer stoffer. Oppfatninger rundt for eksempel røyking av marijuana endret seg til å bli assosiert med kriminalitet og psykiske lidelser. Morfin, kokain og laudanum hadde vært vanlige narkotiske stoffer brukt av grupper i overklassen (ibid, s. 36-37). Senere på 1800-tallet ble imidlertid også disse stoffene i større grad assosiert med utarting. Som følge av dette ble alkohol, marijuana og gambling kriminalisert i 1880-årene.

Årsaken til paradigmeskiftet var at narkotika etter hvert ble assosiert med tilstrømmingen av kinesisk mafia som i denne perioden bosatte seg i Mexico. Kineserne hadde spesialisert seg på å fremstille opium. De brakte denne virksomheten over Stillehavet, først til USA. Som følge av Díaz sin moderniseringspolitikk økte Mexicos etterspørsel for billig arbeidskraft, og dermed flyttet mange av de kinesiske migrantene sørover. De kinesiske immigrantene høstet plantasjer hvor de dyrket opium, og solgte varene sine til vanlige mexicanere på det svarte markedet. Dette var introduksjonen av masseproduksjon av narkotiske stoffer i Mexico. Slik ble også opium, i likhet med marijuana, assosiert med kriminalitet, noe som dermed videre fremprovoserte etterlysninger om å gjøre stoffene ulovlig. Den gradvise oppfattelsen av bruk og salg av narkotika som kriminell adferd ble samtidig fremmet av Díaz-regimet. Som en tidligere militær tjenestemann var Díaz opptatt av orden og fremgang. Narkotikaforbruk avvirket derfor fra regimets idealforestilling om det mexicanske samfunnet.

Over grensen i nord begynte USA på begynnelsen av 1900-tallet å sette i gang flere tiltak for å regulere narkotikabruken blant dets innbyggere. I 1914 ble *Harrison Narcotics Act* vedtatt,

som regulerte import, produksjon og salg av opioider og coca under føderal lov (ibid.). I 1919 ble det attende grunnlovstillegget vedtatt som forbød alkoholholdige drikkevarer, som var starten på forbudstiden. I 1930 ble Federal Bureau of Narcotics etablert for å håndheve de nyeste lovendringene. Den harde linjen mot skapte for øvrig enorm etterspørsel for import av narkotiske stoffer til USA. Som følge av den strenge reguleringen og varenes ulovlige natur ble de latinamerikanske produsentene tvunget til å finne måter for å omgå lovens håndhevere på. Først, dro amerikanske soldater over grensen til Tijuana og Mexicali for å skaffe opium og besøke bordeller (ibid.). Under forbudstiden utviklet imidlertid mexicanske produsenter smuglekorridorer over grensen, og inn til USA. Slik oppstod narkotikasmugling over USA-Mexico grensen.

Mexicanske myndigheter opplevde kraftig press både innen- og utenfra for å slå hardere ned på bruk og salg av narkotika under forbudstiden. Det var allerede kulturelle fordommer mot narkotikabruk, og politisk press fra amerikanerne, samt forpliktelser til internasjonale avtaler som Haag- og Genèvekonvensjonene av henholdsvis 1912 og 1931, oppfordret mexicanske myndigheter til å forby narkotika (ibid, s. 38). Derfor gikk Mexico, som de fleste andre land på denne tiden, med på en hard politisk linje mot narkotika. Samtidig som myndighetene gjennom 1920-tallet innførte en rekke dekretter som stadig skjerpet straffen for bruk og salg av narkotika, begynte en rekke offentlige tjenestepersoner å bygge skjulte nettverk med visse narkotikahandlere (ibid, s. 39). Flere delstatsguvernører sørget for beskyttelse mot straffeforfølgelse og transport av varer over grensen for visse opiumhandlere. Til gjengjeld fikk guvernørene penger, i tillegg til våpen (ibid.). På den måten tjente offentlige tjenestemenn seg svært rike, samtidig som de lettere kunne opprettholde stabiliteten i regionen.

Et av de meste oppsiktsvekkende eksemplene på nettverket mellom narkotikahandlere og myndighetene ble avslørt i 1931. Den føderale distrikts dommeren, sammen med guvernøren i San Luis Potosí hadde alliert seg med kinesisk mafia for å kontrollere opiumhandelen i regionen (ibid, s. 40). De ble imidlertid utfordret av en annen fraksjon bestående av blant annet presidentens stabssjef. Da innenriksministeren i Mexico fikk nyss om denne konflikten spurte han daværende president Plutarco Elías Calles om han kunne gå til aksjon mot gjerningsmennene. Calles avslo innenriksministerens forslag ettersom han var motvillig til å fjerne sine politiske lagspillere (ibid.). I stedet måtte innenriksministeren avtre.

4.2.1. Konsolidering av makt (1940-1960)

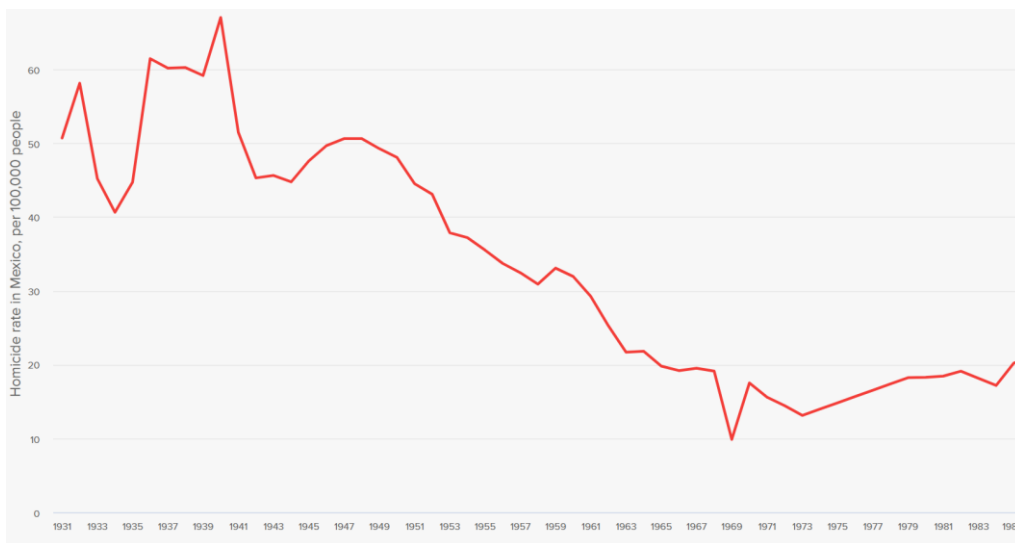
Mot inngangen av andre verdenskrig ble forsyningskjeder mellom Asia, Europa og USA brutt ned, som også påvirket distribusjonen av narkotika (ibid, s. 42). De mexicanske produsentene dro nytte av dette, og sørget for å mette den store etterspørselen i det amerikanske markedet. Mexicanske myndigheter responderte med økt innsats mot narkotikahandel, denne gangen med assistanse fra amerikanske myndigheter. Likevel med utilfredsstillende resultater (ibid, s. 43). Bilaterale forsøk på å stanse narkotikahandelen mellom mexicanske og amerikanske myndigheter fungerte som en charade for PRI-regimet. De fikk validering fra amerikanske myndigheter for å ha gjort en innsats mot narkotikahandelen, samtidig som PRI-regimet fikk hjelp til å eliminere visse narkotikahandlere som ikke samarbeidet med partiet (Lupsha, 1991, s. 47). I mellomtiden kunne den politiske eliten tjene seg rike gjennom skjulte nettverk med narkotikahandlerne.

I 1946 opprettet mexicanske myndigheter det føderale sikkerhetsdirektoratet (DFS) med hjelp fra FBI. Opprinnelig var dette et anti-gerilja organ, bestående av elitestyrker fra presidentens garde (Lupsha, 1991, s. 44). I starten ble DFS ansett som et svært vellykket tiltak mot pro-sovjetiske- og gerilja-grupperinger. Det tok imidlertid ikke lang tid før byrået ble sterkt knyttet til mistanker om hemmelig samarbeid med narkotikahandlere (Labate et al., 2016, s. 44). Allerede fra oppstarten foregikk skjulte samarbeid mellom lederne for DFS og narkotikahandlere (Lupsha, 1991, s. 44; Snyder & Durán-Martínez, 2009, s. 73). Carlos Serrano, en oberst fra det mexicanske forsvaret, foreslo for president Miguel Alemán å opprette sikkerhetsstyrken. Han utpekte også brigadegeneralen Marcelino Iñurreta til øverstkommanderende (Lupsha, 1991, s. 44). Interessant nok, var Alemán den første sivile presidenten i Mexico siden revolusjonen. Han ble utnevnt samme år som DFS ble opprettet.

Også i periferien ble skjulte avtaler mellom myndighetene og narkotikahandlere vanlig. I Sinaloa-regionen ble også bønder oppmuntret av lokale myndigheter til å supplere manglende overskudd fra landbruket med salg av narkotika (ibid, s. 45). Myndighetene var motvillig til å innføre nye landreformer, som antagelig ville betydd en innskrenkning av statens særrett av artikkel 27 i grunnloven av 1917. Derfor inngikk de uoffisielle kompromisser med de lokale bøndene for å unngå misnøye. Frykten for konflikt over landbruket kan trekkes helt tilbake til Porfiriato da Díaz-regimet konfiskerte store jordbrukseiendommer og tildelte de til politiske støttespillere. Under revolusjonen i 1910 var landbruksreform en avgjørende motivasjonsfaktor for opprørerne. PRI innså raskt at de måtte føre en form for

likevektspolitikken når det kom til bøndene, og brukte dermed narkotikahandel som et middel (ibid.).

Til tross for at korrupsjon ble mer utbredt og institusjonalisert gjennom partiet i denne perioden, så man en drastisk reduksjon av drapsrate i Mexico (**graf 1**). I perioden etter borgerkrigen nådde drapsraten i Mexico nivåer høyere enn de voldeligste landene i dag. Dette indikerer at landet gikk gjennom en svært volatil periode med mye vold også etter borgerkrigen. Ettersom korrupsjon for øvrig ble institusjonalisert i større grad gjennom årene, så man samtidig en avtagende drapsrate.



Graf 1: Drapsrate per 100 000 innbygger i Mexico, 1931-1985. Human Progress.

4.2.2. Narkotikaproblemet

I kjølvannet av andre verdenskrig hadde mexicanske narkotikahandlere etablert smuglerruter gjennom USA-Mexico grenseovergangen. Innen midten av 1970-tallet hadde Mexico blitt den største eksportøren av marijuana og heroin til USA. Samtidig begynte man å fremstille kokain fra coca-plantene i Peru, Ecuador, og Colombia. Colombianske narkotikahandlere i Medellín og Cali, henholdsvis Pablo Escobar og Rodríguez Oruleja-brødrene, etablerte smuglerruter gjennom Karibiske øyer og inn til Florida (Patenostro, 1995, s. 43). Etterspørselen for kokain skjøt i været mot slutten av 1970-tallet, noe som tillot langere å kreve stadig høyere priser. En økende andel av overskuddet fra narkotikahandelen i USA gikk til Colombia. Som følge av dette ble de colombianske kartellene svært mektige og kunne dominere narkotikahandelen (ibid.).

I mellomtiden hadde amerikanske myndigheter lagt mer press på PRI for å bekjempe det narkotikaproblemet. Motkulturens tidsalder hadde gjort narkotikabruk mer sosialt akseptert blant unge amerikanere (Lupsha, 1991, s. 46). Mexico fikk en del av skylden. Flere av de hyppigst brukte stoffene som marijuana, heroin, og hallusinogener kom i stor grad derfra. Mens de colombianske narkotikahandlerne fikk ekspandere sin virksomhet relativt uforstyrret, opplevde mexicanske narkotikahandlere voldsomt press fra både PRI og amerikanske myndigheter under første fase av «*the war on drugs*». Dette førte de mexicanske narkotikahandlerne i bakleksa sammenlignet med sine konkurrenter lenger sørover. Mange av de opprinnelige narkotikahandlerne i Mexico ble enten straffeforfulgt, utkonkurrert, eller drept i denne perioden, noe som etterlot et vakuum i det mexicanske narkotikamarkedet (ibid, s. 48).

Den enorme økningen i forbruket av kokain begynte imidlertid raskt å bekymre amerikanske myndigheter. Kokain ble ansett for å være mer avhengighetsskapende og sterkere enn for eksempel marijuana og hallusinogener. Dette skiftet fokuset bort fra Mexico, og over på Colombia. Samtidig muliggjorde det for PRI å etablere samarbeid med en ny generasjon av narkotikahandlere for å erstatte tomrommet som hadde oppstått etter den bilaterale innsatsen (ibid.). Det nye samarbeidet mellom PRI og narkotikahandlere skulle komme til å definere narkotikahandelen i mange tiår fremover, og gjøre Mexico til verdens største eksportør av narkotiske stoffer.

4.2.3. Fremveksten av karteller

På 1970-tallet involverte DFS seg med en ny gruppe unge narkotikahandlere fra Sinaloa. Disse var Miguel Félix Gallardo, Rafael Caro Quintero, og Ernesto Fonseca Carillo. Sammen dannet de Guadalajara-organisasjonen (Marshall, 1991, s. 89) ⁸. Denne organisasjonen fungerte som et overordnet styringsorgan for de mindre kriminelle organisasjonene. Disse fikk tildelt sine respektive regioner hvor de hadde autonomi til å drive produksjon, distribusjon og salg av narkotika, samt andre ulovlige varer. Guadalajara-organisasjonen kunne tilby beskyttelse eller megle dersom det skulle oppstå en disputt mellom de mindre organisasjonene. Årsaken til dette var nettverket Gallardo hadde opparbeidet seg i den mexicanske regjeringen, som ga organisasjonen tilgang til statens organer for maktutøvelse (Lupsha, 1991, s. 46-47). Til gjengjeld måtte alle kriminelle organisasjoner under paraplyen til

⁸ Senere kjent som Guadalajara-kartellet, var det første narkotikakartellet i Mexico.

Guadalajara betale en mer eller mindre vilkårlig «skatt» (Shirk & Wallman, 2015, s. 1361; Andreas, 1998, s. 162; Snyder & Durán-Martínez, 2009, s. 65).

Utover 1980-tallet hadde Guadalajara-organisasjonen vokst i omfang fordi Gallardo var i stand til å utnytte en avgjørende faktor: nemlig at alle ulovlige varer som smugles til USA må gjennom Mexico. De colombianske kartellene ville derfor i fremtiden være helt avhengig av tilgang til mexicanske grenseoverganger. Guadalajara-organisasjonen fremstod som den beste kuréren for colombianerne som følge av nettverket Gallardo hadde etablert i den mexicanske regjeringen. Gjennom sitt korrupte nettverk høyt oppe i myndighetene kunne han best sikre at varene kunne fraktes trygt på tvers av Mexico og inn til USA. Dermed begynte de å smugle kokain for colombianerne (Shirk & Wallman, 2015, s. 1357). Dette innebar at varene kunne bli eskortert over grensene av mexicansk politi. Som Marshall beskriver, oppstod på denne måten kartellvirksomhet:

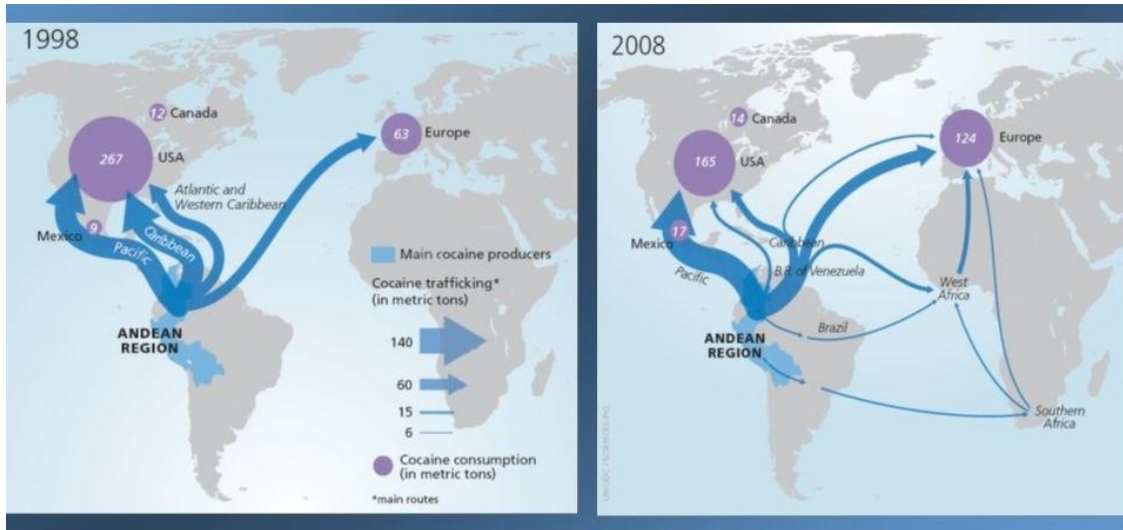
“But the DFS did much more than simply protect the most notorious traffickers. It actually brought them together as a cartel, centralized and rationalized their operation, snuffed out competitors and through its connections with the CIA provided the international protection needed to ensure their success.” (Marshall, 1991, s. 91-92.).

Snyder og Durán-Martínez samsvarer: *“The PRI’s monopoly facilitated the protection racket because the party’s hierarchical control extended across all the sub-national political units that composed Mexico’s federal system.”* (Snyder & Durán-Martínez, 2009, s. 73-74). DFS introduserte Sinaloa-gruppen med Gallardo, Quintero, og Carillo til andre narkotikahandlere. Dessuten, etablerte de og regulerte forbindelsen mellom de colombianske kartellene og de mexicanske smuglerne. DFS skaffet tankbiler gjennom offentlig finansiering opprinnelig for å frakte naturgass over grensen til USA. Disse ble også brukt til å frakte narkotika (ibid, s. 92). De overtalte rivaliserende smuglergrupper til å forene seg mot anti-narkotika aksjoner (ibid.). Som vi også skal se i neste del, brukte Guadalajara-kartellet sine statlige samarbeidspartnere til å presse de colombianske kartellene ut av narkotikamarkedet.

4.2.4. Narkotikahandelen skifter kurs

Bildet nedenfor (**kart 1**) viser de ulike smuglerrutene narkotikahandlere brukte for transport av kokain, og hvor stor andel de ulike rutene stod for i henholdsvis 1998 og 2008. Det er primært tre korridorer som brukes for å smugle kokain til USA: stillehavs-korridoren gjennom Mexico; den karibiske korridoren gjennom ulike karibiske øyer; og Atlanterhavs-korridoren med skipsfartøy. Under en periode på ti år kan man se at stillehavs-korridoren vektlegges i

større grad enn tidligere hvor strømmingene var mer jevnt fordelt mellom de tre korridorene. Da colombianerne begynte med kokainsmugling på begynnelsen av 1970-tallet etablerte de den karibiske korridoren gjennom noen øygrupper utenfor kysten til Bahamas.



Kart 1: Global flyt av kokain, 1998/2008. UNODC.



Kart 2: Latinamerikanske smuglerkorridorer, 1985. Library of Congress.

Kart 2 viser de samme smuglerkorridorene som **kart 1**, men fra 1985. Her ser man at det er korridorene gjennom Karibia som dominerer. I starten av «*the cocaine-boom*» på 1970-tallet

var altså de mexicanske narkotikahandlerne mindre fremtredende, ettersom de colombianske kartellene kunne omgå dem ved å bruke den karibiske korridoren. Medellín- og Cali-kartellet i Colombia tok i bruk fly og skipsfartøy, og brukte mindre øygrupper, som for eksempel Normans Cay, som stoppested for shippingen av kokain. Før smugler-korridorene ble etablert måtte kartellene sende individuelle smuglere med stoffene gjemt i sekker, koffert, eller ved inntak i kroppen. For de colombianske kartellene var slike smuglerkorridorene nøkkelen til deres suksess. De kunne transportere kokain direkte fra Colombia til det amerikanske markedet, uten å gå gjennom mellommenn i Mellom-Amerika. Derfor var opprettelsen av de nye smuglerrutene revolusjonerende for narkotikahandelen.

Fordelen med å unngå å bruke transittland i Mellom-Amerika var at de colombianske kartellene kunne kontrollere hele forsyningskjeden selv. Narkotikaindustrien handler i stor grad om å kontrollere nøkkelpunktene i forsyningskjeden. Majoriteten av fortjenesten høstes når varene fraktes over grenseoverganger og distribueres, da spesielt når de entrer det amerikanske markedet hvor prisene er mangedoblet de i Sør- og Mellom-Amerika. For å sette viktigheten av retten til å kontrollere forsyningskjeden i perspektiv, kan man ta for seg de ulike prisene på de ulike punktene prosessen. Bønder som høster coca-planten i Peru, Bolivia, og Colombia selger én kilo coca-plante til mellom \$1,3-3 dollar (Stewart, 2016). Det tar rundt 500 kilo coca-plante for å produsere én kilo kokain, noe som gir bøndene mellom \$600-800 dollar per kilo kokain som produseres. Deretter, kan ferdig produsert kokain kjøpes for rundt \$2000 dollar av kokkene i den colombianske jungelen.

I dag, må mexicanske karteller altså anskaffe ferdig produsert kokain fra produsenter i Colombia til rundt \$2000 dollar ettersom coca-planten ikke dyrkes i Mexico. Denne prisen stiger til omtrent \$7000 dollar dersom varene når byene og havnene i Colombia før den selges videre til mexicanske handlere. I Mexico kan kokain selges til mellom \$12 000-\$16 000 dollar per kilo. Når varene krysser grensen til USA derimot, øker prisen til rundt \$25 000 dollar per kilo. I Europa kan prisen på kokain nå \$55 000 dollar, mens i Australia kan det selges så høyt som \$200 000 dollar per kilo (ibid.). Prisen på narkotiske stoffer blir heller ikke påvirket av inflasjon i særlig grad. Av den grunn, har prisen på blant annet kokain gått ned kraftig siden 1980- og 1990-tallet (UNODC, 2010).

Under den første fasen av kokainhandelen var det de colombianske kartellene som tok mesteparten av profitten fordi det var deres egne langere, stasjonert i USA, som solgte varene til konsumentene. Dermed hadde de en direkte forsyningskjede fra start til slutt. To kritiske

vendepunkter skulle likevel endre det colombianske narkotikadynastiet: a) med sterk amerikansk tilstedeværelse i form av Drug Enforcement Agency (DEA), begynte man å få kontroll over den karibiske smuglerkorridoren, noe som svekket de colombianske kartellenes kapasitet til å smugle kokain (Morris, 2012, s. 35; Snyder & Duran-Martínez, 2009, s. 76; Shirk & Wallman, 2015, s. 1357; Patenostro, 1995, s.43-44); b) dette økte colombianernes avhengighet av de mexicanske narkotikasmuglerne for å få varene sine inn til USA. Ettersom de ikke lenger kunne frakte kokain direkte mellom Colombia og USA, måtte de nå ta veien gjennom Mellom-Amerika og Mexico (Lupsha, 1991, s. 55; Patenostro, 1995, s. 44). Guadalajara-kartellet utnyttet denne situasjonen effektivt. Med de mexicanske myndighetene i ryggen, kunne Gallardo, Quintero, og Carillo presse de colombianske kartellene til å selge varene sine direkte til Guadalajara-kartellet (Shirk & Wallman, 2015, s. 1357/1367).

At narkotikaen fra Sør-Amerika måtte gjennom Mellom-Amerika, brakte med seg et helt nytt nivå av logistiske utfordringer. Å frakte ulovlige varer over landegrenser kan være både komplisert og dyrt. Det er selvsagt mulig å smugle ulovlige varer over grenser ute av syne fra lovens håndhevere ved hjelp av bestikkelser eller andre midler. Likevel, krever smugling på en stor skala avtaler og samarbeid med offentlige tjenestepersoner i en viss grad. Ideelt sett et gjensidig nettverk med personer på det høyeste plan innad i myndighetene. Det var en fordel Guadalajara-kartellet hadde, og som de colombianske kartellene manglet. Som vi allerede har vært inne på, kunne mexicanske myndigheter være selektive i forhold til hvilke narkotikahandlere de valgte å straffeforfølge (Snyder & Durán-Martínez, 2009, s. 65). Ettersom de allerede var knyttet til de mexicanske narkotikahandlerne i Guadalajara, kunne de tilby muskelkraften som trengtes for å utfordre colombianerne.

4.2.5. Demokratisering og oppløsning av beskyttelsesnettverket

Utover 1980-tallet ble de colombianske narkotikahandlerne gradvis presset ut av markedet. Pendelen begynte å svinge i retning av det mexicanske markedet. Formasjonen av et enhetlig kartell med statlig støtte hadde redusert innbyrdes vold mellom narkotikahandlere i Mexico (jamfør **graf 1**). Dessuten kunne de ulike grupperingene i Mexico nå samkjøre forretningsmodellene og trekkene sine bedre *vis-à-vis* de colombianske kartellene. For de mexicanske narkotikahandlerne ga dette økt pressmiddel i forhandlinger, og derved ga den mexicanske narkotikaindustrien en fordel utover 1980-tallet. Beskyttelsesnettverket som hadde hjulpet virksomheten til Guadalajara-kartellet skulle imidlertid ikke vare for evig. I 1985 ble den amerikanske DEA-agenten Enrique Camarena bortført, torturert og drept. Mistanker ble rettet mot lederne for Guadalajara-kartellet. Etter intenst press fra amerikanske

myndigheter ble mexicanske myndigheter tvunget til å ettersøke, og straffeforfølge lederne for Guadalajara-kartellet (Shirk & Wallman, 2015, s. 1357).

Camarena-drapet skulle bli en kolossal skandale for mexicanske myndigheter. DEA gjennomførte en etterforskning, hvor de fikk samlet en rekke bevismateriale. Blant annet en rekke taleopptak fra torturen og avhørene av Camarena hvor han ble spurt om hva han visste om involveringen av høytstående profiler innad i PRI til Guadalajara-kartellet (Lupsha, 1991, s. 51). Det ble avslørt at medlemmer av DFS hadde vært involvert i kartellets forretninger (ibid., s. 45). Ifølge det amerikanske justisdepartementet hadde sjefen for det føderale politiet, en tidligere presidentkandidat, samt sjefen for INTERPOL, og svigerbroren til den tidligere presidenten Luis Echeverría, møtt lederne for Guadalajara-kartellet (ibid., s. 51). Disse avsløringene sammenfalt med en annen politisk krise i 1985, nemlig et massivt jordskjelv i Mexico City. Også i denne sammenhengen ble PRI kritisert kraftig for å dekke over omfanget av skadene, og den tafatte responsen på naturkatastrofen.

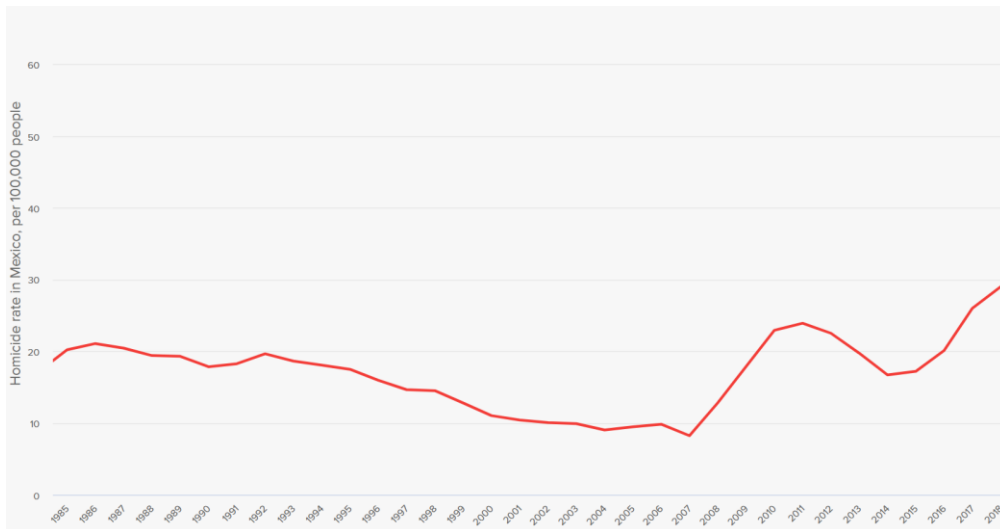
Innen presidentvalget i 1988 hadde DFS blitt oppløst, og to av lederne for Guadalajara-kartellet: Rafa Caro Quintero og Ernesto Fonseca Carillo, hadde blitt arrestert av mexicanske myndigheter (Shirk & Wallman, 2015, s. 1357). Miguel Félix Gallardo var ennå på frifot, men var nå flyktning i eget land. Etter årevis med politisk uro hadde PRI gitt etter, og skulle gjøre presidentvalget i 1988 til Mexicos første frie valg siden PRI kom til makten i 1929. PRIs kandidat Carlos Salinas de Gortari vant likevel med 50,7% av stemmene, i valget som også i ettertid er ansett for å være rigget. Valget i 1988 var likevel begynnelsen på slutten for Mexicos ettpartistyre. Salinas-administrasjonen innførte riktignok en ny politisk agenda. Den mexicanske økonomien skulle åpnes opp for mer internasjonal handel. Dermed var det på tide å privatisere en rekke industrier, inkludert narkotikaindustrien (O'Neil, 2009, s. 65; Lupsha, 1991, s. 54).

Guadalajara-kartellet var i ferd med å miste sin posisjon i narkotikamarkedet. Med arrestasjonene av Quintero og Fonseca begynte virksomheten å bli alvorlig hemmet. DFS som hadde vært delaktig i utviklingen av kartellet hadde blitt oppløst, og mange av medlemmene overført til andre statlige sikkerhetsinstanser. For Gallardo betød dette at beskyttelsesnettverket han hadde etablert til myndighetene var særdeles svekket. Faktum var at myndighetene etter 1985 ikke lenger hadde noen grunn til å beskytte ham. Spesielt ettersom han var ettersøkt av amerikanske myndigheter i forbindelse med Camarena-drapet. Ettersom en ny æra i narkotikahandelen begynte å ta form, med flere uavhengige karteller i hver sine

regioner, var det ikke vanskelig for PRI å slenge seg på USA sine anklager mot Félix Gallardo. I 1989 ble han til slutt arrestert av mexicanske myndigheter, og deretter utlevert til USA, hvor han ble dømt for medvirkning til bortføring, tortur, og drapet på Camarena. Oppløsningen av Guadalajara-kartellet var slutten på beskyttelsesnettverket mellom myndighetene og narkotikahandlerne i Mexico. De ulike gruppene som tidligere hadde vært under Guadalajara-kartellets paraply, tok nå kontrollen over narkotikahandelen i sine respektive regioner. Dermed dannet det seg flere uavhengige kartellgrupperinger:

- *Arellano Félix Organisasjonen* i Baja California
- *Sinaloa Føderasjonen* i Sonora og Durango
- *Carillo Fuentes Organisasjonen* i Chihuahua (senere en del av Sinaloa Føderasjonen)
- *Gulf-kartellet* i Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz og Jalisco (senere Los Zetas)
- *Michoacán-familien* i Michoacán og Guerrero

Det statlige beskyttelsesnettverket narkotikahandlerne hadde utnyttet tidligere, begynte gradvis å smuldre opp. Derfor ble det viktig å investere i sine egne private sikkerhetsstyrker for å kunne sikre virksomhetens overlevelse (Shirk & Wallman, 2015, s. 1361). Uten Guadalajara-kartellets overordnede kontroll, og myndighetenes beskyttelsesnettverk, ble de uavhengige kartellene overlatt til et nullsum-sluttspill. Enten kunne de overleve ved å ekspandere virksomheten sin inn i rivaliserende kartellers territorium, og omsider sluke de (Lupsha, 1991, s. 54). Eller, så kunne de sakte, men sikkert, bli presset ut av markedet av større og mer aggressive karteller. Trejo og Ley (2018) argumenterer for at en rekke gjengkriger pågikk mellom 1995 og 2006. I denne perioden rettet ikke mexicanske myndigheter særlig stor oppmerksomhet mot anti-kartell tiltak. Myndighetenes apati til gjengkrigene på 1990- og begynnelsen på 2000-tallet kan antageligvis forklare hvorfor drapsraten avtok i denne perioden.



Graf 2: Drapsrate per 100 000 innbygger i Mexico, 1985-2018. Human Progress.

Dette fremstilles likevel som en svært kaotisk periode for narkotikahandelen i Mexico, noe som også bekreftes dersom man studerer hvordan de ulike kartellenes innflytelse endrer seg. Arellano Félix Organisasjonen (også kjent som Tijuana-kartellet) og Carillo Fuentes Organisasjonen (også kjent som Juárez-kartellet) blir slukt opp av Sinaloa-føderasjonen cirka innen år 2000. Gulf-kartellet oppløses og erstattes av Los Zetas (tidligere en del av sikkerhetsstyrkene til Gulf-kartellet). Senere på 2000-tallet vokser Jalisco New Generation-kartellet frem i den sydvestlige delen av Mexico og sluker Michoacán-familien. Det mexicanske narkotikamarkedet består i dag derfor av et triumvirat som illustrert i **kart 3** nedenfor.



Diskusjon

Ifølge historisk institusjonalisme kan moderne politisk adferd og utfall studeres som biprodukter av de institusjonene som har blitt utviklet gjennom historien og preget samfunnet. Tilbakeblikket på Mexico sin politiske historie kan gi oss nyttig informasjon om motivasjonene for hvordan PRI opererte. Hvorvidt det er gjennom en bevisst analyse av fallgruvene fra foregående regimer, eller ubevisst stivhengighet, er moderne politikk ofte et offer for et allerede eksisterende mønster, som kan studeres gjennom en historisk linse. Jeg argumenterer for at narkotikakarteller vokste frem som følge av korrupte utvekslinger med myndighetene som tok form som et beskyttelsesnettverk. Utviklingen av beskyttelsesnettverket ble dessuten gjort med forlegg fra PRI-regimet sin side, som følge av den politiske fortiden til Mexico.

Grunnen til at jeg valgte å trekke tidslinjen helt tilbake til formasjonen av den mexicanske staten er fordi dette trolig kan forklare hvorfor Mexico ble såpass sårbart for politisk ustabilitet. De kjempet en frigjøringskrig for at eliten skulle kunne stå fritt til å påtvinge befolkningen sitt statlige tyranni, som hadde bestått i hundrevis av år (Acemoglu & Robinson, 2012). Andre land som USA, Frankrike og Norge ville på denne tiden frigjøre seg for å fordele makten og ressursene jevnere utover befolkningen. I Mexico førte frigjøringen til at eliten kunne videreføre ekstraksjonen av ressurser og for å kunne fortsette med å undertrykke befolkningen. I autoritære samfunn oppstår gjerne utfordringer i overgangen fra et gammelt regime til et nytt regime fordi det ikke eksisterer noe formelt system som kan forsikre at maktovertakelsen går smertefritt for seg. Derfor medførte som regel regimeendring opprør og vold. På den måten kan man se hvorfor makthavernes primære interesse var å forhindre at opprør utbredte seg.

Dette er relevant fordi PRIs logikk for å involvere seg i det kriminelle markedet kan forstås i sammenheng med hendelsene som førte til partiets fremvekst. Etter landets uavhengighet var det mexicanske samfunnet preget av en multipolarisme. Ulike fraksjoner var stod i sterk opposisjon til hverandre, og det var høy grad av misnøye. For å opprettholde politisk stabilitet var det helt nødvendig at regimet var intakt. Et stort land som Mexico trenger et massivt statsapparat, med flere offentlige håndhevingsorganer samt en rekke sympatisører. Hvis de

ansatte mister tillit, kan regime i verste fall kollapse. Spesielt dersom de statlige voldsspesialistene mister tillit og bryter ut fra regimet (Trejo & Ley, 2018). De politiske lederne som kom til makten i kjølvannet av revolusjonen av 1917, var oppmerksomme på denne risikoen.

I denne delen skal jeg først redegjøre hvordan korrupsjon tok form i Mexico. Deretter skal jeg diskutere motivene bak det korrupte samarbeidet mellom PRI og narkotikahandlere. Til slutt, skal jeg forklare hvordan narkotikakartellene som i dag herjer landet vokste frem.

5.1. Hvordan korrupsjon tok form i Mexico

Den politiske historien til Mexico har trolig lagt grunnlaget for korrupsjonen som ledet til beskyttelsesnettverket mellom PRI og organisert kriminalitet, og den påfølgende fremveksten av narkotikakarteller. Likevel, foreligger det et klart skille mellom perioden før den politiske revolusjonen, perioden under PRI-regimet, og perioden etter demokratiseringen. Dersom vi går tilbake til det teoretiske utgangspunktet om korrupsjon kan vi lettere forstå hvordan korrupsjon tok form i de forskjellige periodene.

Korrupsjon eksisterer til en viss grad i alle samfunn. Statsapparatet er særlig sårbart for korrupsjon (Abed & Gupta, 2002; della Porta & Vannucci, 1999). Både fordi det har en streng hierarkisk struktur hvor man blir skjenket mer skjønnsmessig makt desto lenger opp i hierarkiet man klatrer. Dessuten er det grunn til å tro at maktposisjoner gjerne tiltrekker kompetente, konkurransedyktige, men også hensynsløse personer, slik som både Abed og Gupta samt Olson og Tilly, hevder. Dette gjelder spesielt dersom samfunnet som sådan er kaotisk og tenderer mot anarki.

Som vi har sett i empiridelen, har Mexico en svært brokete politisk historie. Som så mange andre kolonistater har man måttet kjempe, ikke bare for sin uavhengighet, men også for retten til å forme politiske fremtiden til landet. Til forskjell fra USA, var det i Mexico den etablerte eliten som kjempet for å beholde tyranniske institusjoner som seiret i uavhengighetskrigen. Konsekvensen av dette som vi har sett, var at Mexico stadig ble offer for politiske strider og en rekke kupp.

5.1.1 Den klassiske formen for korrupsjon under Porfiriato

På et mikronivå er det vanskelig å identifisere hvordan korrupsjon tok form i starten av Mexico sin politiske historie som en uavhengig stat. Selv om man selvsagt kan anta at korrupsjon var utbredt. På et makronivå derimot, ser man under Porfiriato noe av de samme

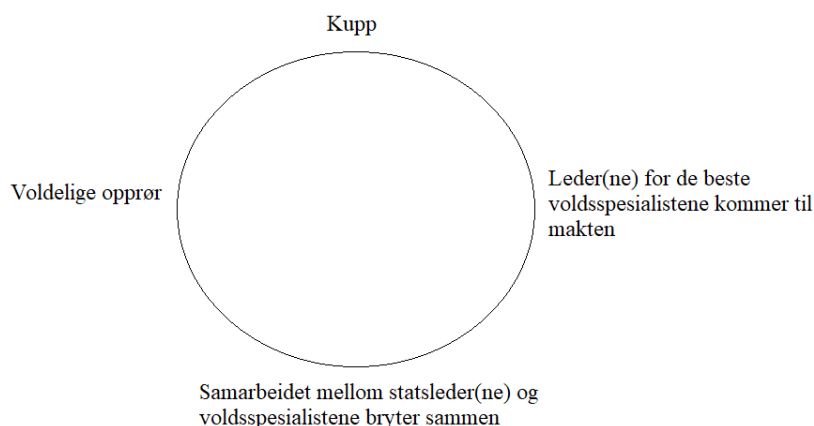
mekanismene som senere under PRI-regimet. Nemlig at regimet etablerer et slags dusør-system for sine politiske støttespillere. Porfirio Díaz eksproprierer eiendommer fra vanlige bønder for så å tildele disse eiendommene til sine støttespillere.

Man kan selvsagt påstå at Díaz-regimet opererte på denne måten fordi man både hadde muligheten til å misbruke makt, og kapasiteten til å undertrykke. Da er også vel så rimelig å anta at han også handlet slik fordi han var nødt til det. Díaz var fullt klar over hva som ville skje dersom voldsspesialistene hans ikke fikk belønning for å begå statskupp sammen med ham. I enkelte tilfeller kan autokrater krenke menneskerettigheter fordi de har et personlig ønske om å påføre andre lidelse. Vi vet riktignok fra statsvitenskapelige teoretikere som Machiavelli at statsledere må være kyniske og pragmatiske for å kunne beholde makten.

Jeg vil argumentere for at dette er korrupsjon i en mer klassisk forstand. Teknisk sett regjerte ikke de mexicanske presidentene på 1800-tallet som eneveldige konger. Derfor var de ikke moralsk sett rett til å begå enhver handling, uavhengig av hvor gresselig den måtte være. På en annen side kan man argumentere for at de i praksis var suverene herskere. Dessuten, er det noe uklart akkurat hva som var den tiltenkte rollen en president skulle ha, ettersom lovverket virket å være utilstrekkelig. Derfor beveger man seg i gråsonen for hva som kan kalles korrupsjon, selv om jeg fortsatt mener det politiske systemet må være korrumpert i en klassisk forstand for at et slikt regime skal kunne oppstå.

5.1.2. Beskyttelsesnettverk under PRI

Da Porfiriato endte, ble ikke den neste presidenten valgt demokratisk. I stedet fikk man opprør, borgerkrig, og en politisk revolusjon. Motstridende politiske fraksjoner kjempet om privilegiene som fulgte presidentembetet. Her ser man hvordan syklusen med: a) statskupp; b) den som organiserer voldsspesialistene best og har best krigserfaring/-teknologi kommer til makten; c) etterfulgt av mislykket forsøk på å stabilisere samfunnet; d) voldelige opprør:



Figur 3: Opprørssyklus

Revolusjonen i Mexico brakte med seg en serie av generaler som utpekte hverandre og byttet på presidentembetet i tiden etter den revolusjonære gruppen hadde kommet til makten. På 1920-tallet begynte nye demokratiske opposisjonsgrupper igjen å danne seg, ettersom revolusjonen ikke hadde båret med seg det moderne styresettet store deler av befolkningen hadde håpet på. Dessuten var det en rekke revolusjonære bidragsytere som gjorde krav på en del av belønningen de følte de fortjente etter å ha vunnet borgerkrigen. Opprettelsen av PRI var den revolusjonære ledernes løsning på dette problemet.

Gjennom et politisk parti kunne de revolusjonære lederne først og fremst legitimere makten sin. Dessuten fungerte partiet som et instrument for de revolusjonære lederne til å utvikle korrupte nettverk gjennom. Ved å plassere sine politiske støttespillere i embeter i de ulike delstatene, fylkene, og kommunene, kunne de utøve makten i hele landet. Guvernører hadde til en viss grad egen jurisdiksjon over sine respektive delstater. Disse politikerne ville heller samle makt og ressurser i hendene på noen få, enn å tillate en velstandsøkning som var spredt på tvers av befolkningen. Dette til tross for at Mexico i mange år opplevde økonomisk vekst under diktaturstyret til PRI.

Ta i betraktning hva som skjedde under Porfiriato, hvor Díaz eksproprierte land og ga det til sine tilhengere, og hvor det var eliten som tjente seg rike på landets moderniseringspolitikk. I tråd med Acemoglu og Robinson sin teori, forsikret politikerne i Mexico seg om at det var de rette personene som gjorde fikk gjøre vellykkede investeringer. Med dette mener jeg at det var de med tilhørighet, og som viste lojalitet til regimet som fikk tillatelse til å ekspandere virksomheten sin (O'Neil, 2009, s. 65). Vi kan også anvende dette på tilfellet til narkotikaindustrien, dersom vi betrakter den som en hvilken som helst annen industri. På den

måten ble PRI's hierarkiske struktur gjenspeilet i alle samfunnslag. I alle byer, forretninger av en viss størrelse, eller politiske institusjoner, befant det seg en såkalt «jefe» (som forklart i del 2.5.1) som var en del av partiet. En aktør med politisk tilhørighet til PRI, som var veldig ressurssterk, og som kunne operere utenfor lovens grenser.

PRI så gjennom fingrene dersom «jefes» på regionalt og lokalt nivå gjorde hemmelige avtaler med narkotikahandlere, eller bedrev annen skjendig adferd som tjente til deres private egeninteresse. På den måten *muliggjorde* de korruperte utvekslinger.

Regjeringen i Mexico City tillot politikere å håndheve loven etter eget ønske dersom de til gjengjeld sørget for ro og orden i området sitt. I den forstand *sanksjonerte* PRI korruperte utvekslinger.

5.1.3. Moderne korrupsjon etter demokratisering

Dersom vi studerer drapsraten i Mexico gjennom historien (**graf 1**) ser vi en tydelig reduksjon i perioden hvor PRI brukte korrupsjon som et verktøy for å konsolidere makten sin. I perioden hvor beskyttelsesnettverket mellom myndighetene og narkotikahandlerne hadde blitt etablert, var drapsraten redusert til den laveste på flere tiår. Det kan vel og merke foreligge flere årsaker til at drapsraten ble redusert i denne perioden, som for eksempel økonomisk vekst. Men, det er uansett et faktum at opprørssyklusen hadde blitt stanset innen cirka 1945. Om det var som følge av at PRI tillot voldsspesialister å dyppe hendene i det kriminelle markedet er usikkert, men likevel ikke urimelig å anta.

Under Mexicos demokratiseringsprosess på 1990- og 2000-tallet begynte samarbeidet mellom PRI og kartellene å smuldre opp. Da PRI begynte å miste makten, forsvant samtidig hensikten med beskyttelsesnettverket. En økende grad av transparens rundt hemmelige avtaler mellom myndighetene og narkotikahandlere, og en rekke avsløringer begynte å kaste lys over myndighetenes skjendige handlinger. De etablerte nettverkene ble derfor brutt da nye politikere fra andre partier ble valgt i diverse delstater. Dermed oppstod interne gjengkriger innad i og mellom kartellene.

Som vi ser i **graf 2** førte ikke dette umiddelbart til en økning i drapsrate. Tvert imot, drapsraten avtar ganske dramatisk mellom 1993-94 og 2007. Man kan bare spekulere i akkurat hvorfor dette er tilfellet. Denne perioden kjennetegnes imidlertid av en demokratisering- og privatiseringsprosess. Derfor er det grunn til å tro at myndighetene ikke var særlig inngripende i narkotikamarkedet, verken i positiv eller negativ forstand. Ulikt

perioden etter 2007, som kjennetegnes av «*the war on drugs*» i Mexico, og da ser man drapsraten begynner å tilta drastisk igjen.

Korrupsjon i perioden etter demokratiseringsprosessen kan skilles fra korrupsjon tok form før og under PRI-regimet. Dersom **figur 2** er en passende fremstilling av hvordan beskyttelsesnettverket under PRI-regimet tok form, så er **figur 1** en mer passende fremstilling av korrupsjon i dagens Mexico. Kartellene «kjøper» offentlige tjenestemenn slik som blir beskrevet i della Porta og Vannucci (1999), eller Finckenauer (2005).

5.2. Den private vinningen av beskyttelsesnettverk med narkotikahandlere

Uavhengig av hvilken definisjon man tar utgangspunkt i, så er en del begrepet korrupsjon knyttet til *vinning* (Abed & Gupta, 2002; Nye, 1967; Warren, 2004; Johnston, 1996; della Porta & Vannucci, 1999). Både den som korrumperer og den som blir korrumpert i en korrumpert utveksling håper å oppnå vinning i en viss form. Trusler og utpressing kan utvilsomt fungere som et påskudd for at et offer skal bli korrumpert i visse tilfeller. Det kunne imidlertid ikke forklart hvorfor korrupsjon oppstår i alle tilfeller. Dessuten, er det ikke en effektiv løsning for den som korrumperer over en lengre periode. Derfor er det grunn til å anta at det som regel foreligger en håndgripelig og målbar vinning for alle involverte parter når korrupsjon oppstår.

Det var (og er fremdeles) tilfellet i Mexico. Blant annet Labate et al. (2016) og Lupsha (1991) redegjør for hvordan narkotikahandelen produserte særdeles store vinninger for politikere som var involvert i den allerede på 1940-, 1950-, og 1960-tallet. Som flere forskere peker på kunne de offentlige tjenestepersonene som regulerte den kriminelle underverdenen skattlegge narkotikahandlere for deres egen personlige vinning (Shirk & Wallman, 2015; Andreas, 1998; Snyder & Durán-Martínez, 2009). Eksakt hvor mye penger som har vært involvert mellom narkotikahandlere og offentlige tjenestemenn forblir spekulasjon. Det er imidlertid ingen tvil om at narkotikaindustrien i Mexico er verdt i flere hundre milliarder kroner (Patenostro, 1995; Andreas, 1998; Trejo & Ley, 2018; O'Neil, 2009; Mercille, 2011).

Implisitt i begrepet beskyttelsesnettverk ligger ideen om at dette var et gjensidig nytte-forhold hvor både medlemmene av PRI, så vel som narkotikahandlerne tjente seg rike på å regulere narkotikamarkedet (Patenostro, 1995, s. 42). I den forstand er det vel så mye et 'vinningsnettverk' som et beskyttelsesnettverk. Dette gjaldt også for narkotikahandlerne. Beskyttelsen og støtten de fikk fra myndighetene tillot narkotikahandlerne å danne omfattende

virksomheter med internasjonalt omfang (dvs. karteller), noe som etter hvert ga enorme inntekter på nivå med legaliserte multinasjonale selskaper. På den måten var den økonomiske motivasjonen et gjensidig nytte-forhold.

Dette bidrar med å senke den etiske terskelen for å begå kriminelle handlinger. Dersom den økonomiske gevinsten er stor nok, er det desto større sannsynlighet for at man vil være villig til å delta i kriminelle virksomheter. I Mexico har det over en lang periode vært knyttet store økonomiske gevinster til det å være en del av narkotikahandelen. Det autoritære regimet til PRI skapte også et trygt spillerom for partifellene til å kunne operere uten å bli gransket av lovens håndhevere eller samfunnet som sådan.

5.3. Den stabiliserende effekten av beskyttelsesnettverket

Jeg anser makt-motivet for å være det mest grunnleggende motivet PRI hadde for å danne hemmelige beskyttelsesnettverk med narkotikahandlere. Basert på Mexicos politiske utvikling gjennom historien kan man identifisere hovedsakelig to årsaker til hvorfor dette er tilfellet.

Den første handler om at undertrykkelse har vært en helt essensiell del av den statlige maktutøvelsen gjennom hele historien til landet. Encomienda- og repartimiento-systemene ble institusjonalisert gjennom hundrevis av år. Til den grad hvor den mexicanske koloniens makthavere var villig til å gå til krig mot det spanske kongedømmet for å beholde disse institusjonene (Acemoglu & Robinson, 2012). Det resulterte likevel ikke at innbyggerne i Mexico fikk tildelt opplysningstidens rettigheter slik som for eksempel etter revolusjonene i USA eller Norge. I stedet ble landet preget av opprør, militærdiktatur og borgerkrig. PRI-regimet, som oppstod som følge av disse konfliktene, kunne videreføre den statlige undertrykkelsen som gjennom århundrer med negativ «*feedback loop*».

Dessuten kan man anta at *modus operandi* for ethvert sittende regime gjennom Mexicos historie har vært å utvikle skjendige metoder for å kunne ivareta regimets interesse. Under kolonitiden skjedde dette gjennom encomienda og repartimiento. Under Porfiriato gjennom vilkårlig ekspropriasjon og ekstraksjon av ressurser til elitens fordel. Dersom alle de foregående regimene har kommet til makten ved hjelp av voldelige metoder, er det også sannsynlig at neste regime vil gjøre det samme. Den moralske terskelen for å utvikle de skjendige metodene i Mexico var ekstremt lav da revolusjonens seierherrer hadde konsolidert makten. Dessuten utviklet ikke Mexico en grunnlov som begrenset statlig maktutøvelse. I stedet brakte revolusjonens realiteter med seg et ønske om mer rom for statlig maktutøvelse. Dermed var grunnlaget allerede lagt for en ny runde med legitimert statlig maktmisbruk.

Den andre årsaken handler om viktigheten av politisk stabilitet som følge av den brokete fortiden. Encomienda og repartimiento førte til ekstrem ulik fordeling av velstand på tvers av samfunnet. Følgelig, ble fordelene ved å tilhøre den politiske eliten særdeles lukrativ. Man kan anta at den største andelen av rikdom tilhørte personer knyttet til myndighetene. Ikke bare de håndgripelige eiendelene, men også retten til å bruke makt for å anskaffe seg eventuelle ønskelige ressurser tilhørte den politiske og økonomiske eliten. Makten og rikdommen ble som regel videreført til neste regime som følge av at regimeendringen kom etter opprør og kupp. Ulike politiske fraksjoner kjempet konstant om retten til politisk makt. Frykten blant herskerne for nye kuppforsøk etter revolusjonen ga påskudd til å bruke skjendige metoder for å sikre egen posisjon.

PRI ville aldri kommet til makten hadde det ikke vært for sine allierte voldsspesialister. Ifølge «*free-rider*»-teoremet vil ikke rasjonelle aktører risikere straffen ved mislykkede opprør så lenge det ikke foreligger en betydelig dusør (Tullock, 1971; Silver, 1974). Til tross for at enkelte av disse muligens kjemper i revolusjonens navn som idealister, vil en stor andel være leiesoldater som forventer en premie for sin deltakelse (jmfør del 2.5.3.). Derfor må lederne av den revolusjonære gruppen utvikle økonomisk selektive insentiver for å kunne mobilisere til opprør. I tilfeller der hvor opprør lykkes vil opprørslederne måtte innfri premien som ble lovet i forkant av opprøret. Hvis de ikke gjør det, vil misnøyen blant voldsspesialistene vokse over tid, og i verste fall kan nye opprørsgrupper danne seg. Under kolonitiden innfridde man premien gjennom undertrykkende systemer som encomienda og repartimiento, hvor makthaverne og eliten i samfunnet tok store deler av befolkningen som slaver. En annen løsning var å bruke statlig makt til å frata innbyggernes rett til eiendom og velferd slik som under Porfiriato-regimet. PRIs løsning var på sin side å gripe inn i det kriminelle narkotikamarkedet for å belønne sine voldsspesialister.

5.3.1. PRI som statlig organisert kriminalitet

Trejo & Ley argumenterte for at årsaken til at statlige organer som DFS var involvert i narkotikahandel var slik at staten kunne forlenge sin gripende hånd inn i den kriminelle underverden (Trejo & Ley, 2018). Også Cruz (2011) fant et eksempel på at statlige sikkerhetsstyrker kan involvere seg i det kriminelle markedet. Han fant også at dette var en forklarende faktor for hvorfor Honduras, Guatemala, og El Salvador opplever forholdsvis stor grad av organisert kriminalitet og vold sammenlignet med Nicaragua og Costa Rica. Dette til tross for at alle disse landene scorer omtrent likt på alle sosioøkonomiske parametere, tilhører

samme område, og har sammenlignbare kulturer. I tråd med Tillys (1985) påstand kan stater utøve makt gjennom voldsmonopolet på lignende måte som organisert kriminalitet.

Ifølge Tilly utvikler stater en form for beskyttelsesnettverk, hvor de belaster innbyggerne med skatt i bytte mot et løfte om beskyttelse. Tilly hevder likevel at dette ikke er en frivillig transaksjon, ettersom konsekvensen dersom innbyggerne skulle nekte å betale skatten vil være at staten selv utøver vold mot dem. Hvis man anvender Tillys teoretiske utgangspunkt på tilfellet til Mexico, kan man bedre forstå dynamikken i beskyttelsesnettverket mellom PRI og narkotikahandlerne. Det er bare en gjensidig avtale så lenge narkotikahandlerne innretter seg etter PRIs vilje. PRI beskyttet og hjalp med å utvikle virksomheten til enkelte narkotikahandlere, mens de straffeforfulgte andre. PRI var heller ikke nødt til å forråde sine gamle allierte dersom nye, fremadstormende narkotikahandlere dukket opp. Altså, var myndighetene selv ansvarlige for denne adferden og tok selv initiativ til korruperte utvekslinger.

Jeg har redegjort for en rekke hendelser som kan underbygge denne påstanden i **del 4**. President Calles tillot sine politiske allierte å gjøre skjendige avtaler med narkotikahandlere. Noen år senere opprettet president Alemán DFS, som umiddelbart rettet sitt fokus mot det kriminelle markedet på jakt etter inntekter. I kjølvannet av Camarena-etterforskningen ble det også kjent at profilerte politikere i regjeringen, sammen med velstående forretningspersoner som Rubén Zuno Arce, som også var president Luis Echeverría sin svigerbror, gjorde skjulte avtaler med Guadalajara-kartellet. Altså, handler det om et gjentakende mønster som oppstår på det høyeste nivået i partiets rekker. Derfor er det rimelig å anta at dette er en bevisst form for gangstervirksomhet fra PRI-regimet. Ved å spre lederne for de ulike interessegruppene som utgjorde revolusjonsbevegelsen rundt omkring i landets regioner, og plassere voldsspesialistene under deres jurisdiksjon, kunne PRI effektivt stabilisere sitt territorium.

Selv om myndighetene under PRI-regimet tok form som organisert kriminalitet mener jeg likevel at man ikke skal nøye seg med forklaringen om at PRI handlet slik utelukkende for en økonomisk gevinst. Politikk handler om mer enn bare økonomiske vinninger, selv om man ikke kommer bort fra det faktum at penger spiller en helt sentral rolle i politikk. PRI derimot, handlet i henhold til et overlevelsesspill. Dersom de hadde mislyktes, kunne regimet stått i fare for å bli utryddet. Man kan trekke paralleller til Mancur Olson sin teori om «stationary bandits». Statlige sikkerhetsorganer som DFS er formet med en politisk målsetting. PRI-regimet anså politiske opprørsgrupper for å være den største trusselen mot regimets eksistens,

en antakelse som er berettiget dersom man tar Mexicos politiske historie i betraktning. Derfor samler PRI voldsspesialister og legitimerer de som lovens håndhevere gjennom et statlig organ.

DFS sin oppgave var å forebygge opprør mot regimet. I etterkrigstiden kom trusselen om opprør primært fra kommunistiske bevegelser, men det eksisterte også andre gerilja-bevegelser som kjempet mot *status quo*. DFS i seg selv utgjorde imidlertid en potensiell trussel mot regimet. I likhet med andre voldsspesialister som politiet og militæret, har slike sikkerhetsstyrker kapasiteten til å styrte et regime. Man kan se for seg et scenario hvor tilliten mellom de politiske lederne og de statlige voldsspesialistene bryter ned fordi de statlige voldsspesialistene ikke får tilstrekkelig kompensasjon. For å opprettholde tilliten, må PRI tilby de statlige voldsspesialistene en gevinst som er stor nok til at de vil slå seg til ro med den, og dermed forhindre at de gjør opprør. Med andre ord: ettersom at voldsspesialistene har mulighet til å gjøre opprør, må regimet sørge for at de ikke har *motivasjon* til å gjøre opprør.

Et motargument er at DFS ikke nødvendigvis handlet i tråd med partiets politiske plattform. I den forstand kan man argumentere for at det ikke var et overordnet statlig ønske om å involvere seg i narkotikahandel. Det var simpelthen sammensetningen av en opportunistiske personer i en forgrening av staten som handlet etter sine personlige interesser. Med andre ord, DFS representerte ikke nødvendigvis statens vilje bare fordi de utgjorde en del av statsapparatet. Ut ifra dette resonnementet kan man ikke tilskrive staten et motiv for å involvere seg i narkotikahandelen, som følge av at det ikke var en enhetlig bevisst avgjørelse.

Men, jeg mener likevel det finnes empirisk dekning for å holde fast ved den opprinnelige slutningen. Dersom vi igjen trekker frem eksempelet i del 4.2, hvor presidenten i Mexico selv unnlater å gripe inn når han får vite at nøkkelpersoner innad i partiet allierer seg med narkotikahandlere, ser man starten på en legitimering av korrupsjon. Det kommer fra høyeste plan i regjeringen. Samtidig velger man å straffe de hederlige personene, ved å for eksempel ekskludere dem fra partiet, slik som i tilfellet med Calles og innenriksministeren. Dette viser tydelig hvor mye vekt lederne i PRI la på at statsapparatet skulle være politisk intakt, fremfor alt annet.

Lovverket i seg selv var ikke en tilstrekkelig preventiv hindring mot konflikter innad i partiet. Derfor tillot selv presidenten nøkkelpersoner i myndighetene å begå korruperte handlinger for å sikre deres lojalitet. Antageligvis gjorde man dette av nødvendighet. Likevel, kan man i etterpåklokskap betrakte institusjonaliseringen av korrupsjon for å holde regimet intakt en

massiv bjørnetjeneste. Politikk i Mexico har fremdeles, hundre år senere, ikke klart å håndtere korrupsjonsproblemet.

5.3.2. Hvorfor involverer sikkerhetsinstanser seg i narkotikahandel?

Både Marshall (1991) og Labate et al. (2016) peker på at mexicanske narkotikahandlere ikke bare samarbeidet med mexicanske sikkerhetsorganer som DFS, men også amerikanske myndigheter i form av CIA. Hvorfor skulle CIA samarbeide med mexicanske narkotikahandlere? Og hvordan kan dette være med på å forklare beskyttelsesnettverket mellom PRI og narkotikahandlere?

Først og fremst er ikke anti-narkotika innsats formålet med CIA. Det er et statlig organ som skal fremme amerikanske sikkerhetsinteresser i utlandet. Opprinnelig handlet det om å stoppe kommunistiske opprørsgrupper, akkurat som med DFS. Ofte innebar dette å skaffe finansiell støtte til grupper som kjempet mot de kommunistiske opprørsgruppene. CIA har blitt anklaget for å hjelpe kriminelle grupper å smugle narkotika ved en rekke anledninger. Blant annet under Koreakrigen, Vitenamkrigen, for *Contras* i Nicaragua og Honduras (Chambliss, 1988). Dette til tross for at amerikanske myndigheter stadig satte i gang kraftigere tiltak mot narkotikahandelen innenriks.

Bullington og Block (1990) hevdet amerikanske utenrikspolitiske interesser ble satt foran kampen mot narkotika. Dette kan relateres til Mexicos tilfelle. Kampen mot narkotika er et tiltak mot et negativt aspekt av samfunnet. Hensikten med antinarkotika-tiltak er å redusere forbruket i samfunnet, og forhåpentligvis bli kvitt en mengde kriminalitet som følge av det. Likevel, er det også en normativ komponent knyttet til kampen mot narkotika. Narkotikabruk er ansett for å være ekstremt, grotesk, og i mange tilfeller direkte farlig. Derfor er det i samfunnets interesse å minimere forbruket og utbredelsen av narkotiske stoffer.

Vold, politisk uro, og opprør er for øvrig mer alvorlige problemer fra myndighetenes perspektiv, enn det narkotikabruk er. En stat må først og fremst sikre sitt eget voldsmonopol for å utlede noen form for legitimitet. Dersom de ikke makter dette, har myndighetene uansett ikke kapasiteten til å håndtere mindre problemer som narkotikabruk. Antageligvis var det slik CIA resonnererte da de angivelig smuglet narkotika for kriminelle- og opprørsgrupper - «*Ends justify means*» (Chambliss, 1988, s. 196). Den samme tankegangen kan tilegnes PRI-regimet da de involverte seg i narkotikahandelen. Sant nok, akkumulerte de store rikdommer. Enda viktigere derimot, så var det en metode med hvilket man kunne sikre sin egen makt på.

5.4. Fremveksten av narkotikakarteller som et resultat av statlig beskyttelsesnettverk

Kartellene ble utviklet som et felles prosjekt mellom myndighetene og narkotikahandlerne. Det teoretiske grunnlaget hevder at organisert kriminalitet er helt avhengig av korrupte offentlige tjenestepersoner for å kunne overleve (Finckenaue, 2005; Morris, 2012; Snyder & Durán-Martínez, 2009). Narkotikahandel er en komplisert forretning å drive på mange nivåer. Man må skaffe stoffet fra produsentene, kvalitetssikre varene, transportere varene i store mengder over flere grenseoverganger i skjul fra lovens håndhevere, distribuere det til langere, kreve inn penger, smugle pengene tilbake over grenseoverganger, og hvitvaske de. Derfor kan man spørre seg: kunne narkotikahandlerne utviklet en virksomhet i så stor skala uten et samarbeid med myndighetene?

I den empiriske delen har jeg redegjort for den mexicanske narkotikahandelens tidslinje. Fra narkotikahandelens begynnelse tidlig på 1900-tallet og helt frem til slutten av 1970-tallet er ikke Mexico den største aktøren i narkotikahandelen. Myndighetene begynner imidlertid allerede på 1940-tallet å etablere korrupte nettverk til narkotikahandlere for å belønne de statlige voldsspesialistene. Dette fordrer en betydelig vekst i den mexicanske narkotikaindustrien. Det er likevel ikke før introduksjonen av kokain og «*the war on drugs*» i USA at nettverket mellom staten og narkotikahandlerne begynner å høste frukter. Den enorme veksten i den mexicanske narkotikaindustrien sammenfaller med USA og Colombia sin bilaterale tiltak mot de colombianske kartellene. Dette tillot den mexicanske narkotikaindustrien, som på denne tiden ble dominert av Guadalajara-kartellet, å gradvis ta kontroll over smugling av narkotika.

Guadalajara-kartellet vokste i omfang som følge av tilknytningen dets ledere hadde til PRI. DFS spilte en viktig rolle som fasilitator av narkotikavirksomhet. De fungerte som kartellets høyre arm forretningene. Dersom Guadalajara-kartellet ikke hadde hatt støtten fra DFS og nøkkelpersoner i regjeringen er det lite trolig at de kunne ha klart å presse de colombianske kartellene ut av markedet. Ikke bare fordi staten kunne bidra med den nødvendige infrastrukturen til å effektivisere smugling av narkotika. Men, også fordi narkotikahandlerne ikke behøvde å kjempe på to fronter slik som de colombianske kartellene måtte. Faktum er at under perioden hvor pendelen svingte i favør av det mexicanske markedet, og mexicanske narkotikahandlere begynte å dominere handelen, møtte Guadalajara-kartellet minimal motstand både fra lovens håndhevere, og rivaliserende narkotikahandlere i Mexico.

På en annen side er det også grunn til å tro at denne overgangen skjedde uavhengig av mekanismene ved narkotikahandelen i Mexico. Amerikanske myndigheter stengte de colombianske kartellenes smuglerkorridorer i Karibia, som naturligvis gjorde Mexico til den nye smuglerruten. Samtidig kan man argumentere for at den rike tilgangen på narkotiske stoffer i seg selv kan være en årsak til at beskyttelsesnettverket oppstod, og følgelig fremveksten av karteller. Det er uansett viktig å ha *in mente* at narkotikahandel bare er ett aspekt av kartellenes virksomhet som tilfeldigvis er veldig innbringende. Derfor burde slutningene som har kommet frem i denne avhandlingen testes opp mot forholdet mellom myndighetene og organisert kriminalitet mer generelt i eventuell videre forskning.

Konklusjon

Hensikten med denne avhandlingen er å skape en bredere forståelse omkring et fundamentalt spørsmål innenfor det statsvitenskapelige fagfeltet: hvorfor oppstår korruperte utvekslinger mellom stat og organisert kriminalitet? Noen vil kanskje argumentere for at korrupsjon snarere er regelen, og ikke unntaket. De fleste vil imidlertid oppfatte korrupsjon som en slags svik av den allmenne interessen til fordel for private vinninger. Gjerne iverksatt av kriminelle aktører med onde intensjoner, og påført offentlige tjenestepersoner enten i form av belønning eller utpressing. Ved å studere fremveksten av narkotikakarteller i tilfellet til Mexico, blir denne oppfattelsen derimot utfordret.

Flere forskere har peket på hvordan korruperte utvekslinger mellom narkotikahandlere og offentlige tjenestepersoner i Mexico kan betraktes som et beskyttelsesnettverk hvor narkotikahandlerne er statens undersåtter (Andreas, 1998; Shirk & Wallman, 2015; Lupsha, 1991; Trejo & Ley, 2018; Snyder & Durán-Martínez, 2009). Basert på den tidligere forskningen, presenterte følgende forskningsspørsmål i innledningen

Hvordan kan fremveksten av narkotikakarteller i Mexico forklares i lys av korruperte beskyttelsesnettverk mellom myndighetene og organisert kriminalitet under diktaturstyret mellom 1929-2000?

6.1. Funn

Fremveksten av narkotikakarteller skjedde som følge av et omfattende beskyttelsesnettverk som ble etablert mellom PRI og narkotikahandlere. Dataen som ble presentert i empiridelen

gir et grunnlag for å trekke denne slutningen. Antageligvis ville ikke mexicanske narkotikahandlere hatt mulighetene eller kapasiteten til å presse colombianske karteller ut av markedet, og selv ta kontroll over majoriteten av narkotikahandelen.

Årsaken til at beskyttelsesnettverket ble etablert var av både økonomisk og sikkerhetsmessig natur. Den økonomiske vinningen av å samarbeide med narkotikahandlere er forholdsvis selvvinnende. Narkotikamarkedet er svært innbringende økonomisk. Aktørene som er involvert kan oppnå inntekter på samme nivå som multinasjonale selskaper. Dette kan bidra til å senke den etiske terskelen for å begå kriminelle handlinger.

Sikkerhetsmotivet er en mer dyptgående årsak til at myndighetene ønsket å involvere seg og regulere det kriminelle markedet. Det handlet kortfattet om å bryte ut av opprørssyklusen Mexicos politikk hadde blitt offer for så mange ganger tidligere i historien, og å konsolidere makten. Ved hjelp av et uformelt belønningssystem, hvor statlige voldsspesialisert fikk tillatelse til å dyppe hendene i det kriminelle markedet for å hente ut private vinninger, lyktes PRI i å skape relativ stabilitet innad i landet.

6.2. utfordringer

Det er noen utfordringer som kan knyttes til studien av forholdet mellom myndighetene og organisert kriminalitet i Mexico. De mekanismene som har styrt den korrupte dynamikken mellom staten og narkotikahandlerne har i stor grad vært skjulte. Det stiller umiddelbart spørsmålsteget ved validiteten på dataen som er innhentet. Troverdigheten til datamateriale kan være utilstrekkelig som følge av at det delvis er anekdotiske bevis fra andre- og tredjehåndskilder. Selv om jeg mener det har blitt avslørt nok bevismateriale for å konstatere at disse forholdene faktisk eksisterte slik som beskrevet i denne oppgaven, er det likevel grunn til å tro at individene som rapporterte om korrupte handlinger sensurerte seg selv for å unngå represalier. Spesielt siden det angikk høytstående medlemmer i et autoritært regime.

I enhver studie av vitenskapelige fenomener må man ta høyde for alternative årsaksforklaringer til spørsmålet man stiller seg. Jeg har primært tatt utgangspunkt rollen i endogene faktorer har spilt i fremveksten av narkotikakarteller. Det vil si korrupte utvekslinger mellom PRI og narkotikahandlere og motivet bak disse utvekslingene.

Antageligvis er det også andre faktorer som har spilt en rolle i fremveksten av narkotikakarteller. Jeg har vært innom hvordan veksten i mexicansk narkotikaindustri er knyttet til den colombianske narkotikaindustrien. Muligens kan en endring i situasjonen i Colombia ha spilt en avgjørende rolle for hvorfor de mexicanske narkotikahandlerne begynte

å dominere handelen utover 1980- og 1990-tallet. Geografisk beliggenhet spiller også en rolle, ettersom Mexico er plassert strategisk fordelaktig i forhold til hvor narkotika kan produseres, og hvor varene eventuelt skal fraktes til.

6.3. Videre forskning

Selv om beskyttelsesnettverket ikke eksisterer i dag, bærer Mexico fremdeles mange av de negative konsekvenser som fulgte med. Fremveksten av narkotikakarteller har satt myndighetene i en prekær situasjon som ikke ser ut til å ende med det første. Dette taler til denne studiens relevans. Man kan reise spørsmålet om det finnes andre, lignende tilfeller. Det neste steget i studien av korruperte utvekslinger mellom stat og organisert kriminalitet er å utføre en komparativ undersøkelse for å identifisere om dette kan være et gjentakende mønster.

Å finne en løsning på Mexicos problemer med organisert kriminalitet og vold er svært komplisert. Man kan først og fremst stille spørsmålsteget til hvorfor myndighetene valgte å gå til krig mot narkotikakartellene i perioden hvor drapene og volden assosiert med narkotikakriminalitet så ut til å avta. Et annet argument som ser ut til å bli stadig mer populært er avkriminalisering eller legalisering av narkotiske stoffer. Siden jeg ikke har diskutert disse mulige løsningene kunne det vært tema for eventuell videre forskning på dette feltet.

Litteraturliste

Abed, G.T. & Gupta, S. (2002). *Governance, Corruption, & Economic Performance*. International Monetary Fund.

Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers.

Andreas, P. (1998) The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico. *Current History*, 97, s. 160-165.

Blaug, R. & Schwarzmantel, J. (2016). *Democracy: A Reader* (2.utg.). Edinburgh University Press.

Bullington, B. & Block, A. (1991). A Trojan Horse: Anti-Communism and the War on Drugs. *Contemporary Crises*, 14(1), s. 39-55.

Chambliss, W.J. (1988). State-Organized Crime. *The American Society of Criminology*, 27(2), s. 183-208.

Cruz, J.M. (2011). Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State. *Latin American Politics and Society*, 53(4), s. 1-33.

della Porta, D. & Vannucci, A. (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. De Gruyter.

El Crimen. (2023). *Map of Homicides in Mexico from February 2022 to January 2023*. <https://elcri.men/en/violence-map/>

Finckenauer, J.O. (2005). Problems of Definition: What is Organized Crime? *Trends in Organized Crime*, 8(3), s. 63-83.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good For? *American Political Science Review*, 98(2), s. 341-354.

Gerring, J. (2012). *Social Science Methodology: A Unified Framework*. Cambridge University Press.

- Human Progress. (2018). *Graf 1: Drapsrate per 100 000 innbygger i Mexico, 1931-1985*. <https://www.humanprogress.org/dataset/homicide-rate-in-mexico/?end-year=2018&start-year=1985>
- Human Progress. (2018). *Graf 2: Drapsrate per 100 000 innbygger i Mexico, 1985-2018*. <https://www.humanprogress.org/dataset/homicide-rate-in-mexico/?end-year=2018&start-year=1985>
- Individual Guarantees. (1917). Constitution of Mexico. *European Center for Not-for-Profit Law*. <https://ecnl.org/sites/default/files/files/2021/MexicoConstitution.pdf>
- Johnston, M. (1996). The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, 48(149), s. 321-335.
- King, G., Keohane, R.O. & Verba, S. (2021). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Knack, S. (2003). *Democracy, Governance and Growth*. The University Press of Michigan.
- Labate, B., Cavnar, C. & Rodrigues, T. (2016). *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Springer.
- Library of Congress. (1985). *Kart 2: Latinamerikanske smuglerkorridorer*. <https://www.loc.gov/item/2010593036/>
- Lupsha, P.A. (1991). Drug Lords and Narco-Corruption: The Players Change but the Game Continues. *Crime, Law and Social Change*, 16(1), s. 41-58.
- Macrotrends. (2020). *Murder/Homicide Rate 1990-2023*. <https://www.macrotrends.net/countries/USA/united-states/murder-homicide-rate>
- Marrufo, J. (2021, 9.juli). A Tiger Unleashed: Madero Enables Revolution. *Medium*. <https://medium.com/la-revolucion-mexicana/the-tiger-unleashed-1c13f7d34db2>
- Marshall, J. (1991). CIA Assets and the Rise of the Guadalajara Connection. *Crime, Law and Social Change*, 16(1), s. 85-96.
- Mercille, J. (2011). Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The Political Economy of the 'War on Drugs' in Mexico. *Third World Quarterly*, 32(9), s. 1637-1653.

- Mexico Daily Post. (2021). *Kart 3: Kart over de ulike kartellenes territorier, 2021*.
<https://mexicodailypost.com/2021/08/01/the-recomposition-of-the-drug-trade-in-mexico-cartel-fiefdoms-2021/>
- Morris, S.D. (2012). Corruption, Drug Trafficking, and Drug Violence in Mexico. *Journal of World Affairs*, 18(11), s. 29-43.
- Nieto, N. (2012). Political Corruption and Narcotrafficking in Mexico. *Transcience*, 3(2), s. 24-36.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), s. 417-427.
- O'Neil, S. (2009) The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels. *Foreign Affairs*, 88(4), s. 63-77.
- Patenostro, S. (1995). Mexico as a Narco-Democracy. *World Policy Journal*, 12(1), s. 41-47.
- Ringdal, K. (2016). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Rose, J. (2018). The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adquacy of Corruption Definitions. *American Society for Public Administration*, 20(1), s. 220-233.
- Shirk, D. & Wallman, J. (2015). Understanding Mexico's Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), s. 1348-1376.
- Silver, M. (1974). Political Revolution and Repression: *An Economic Approach*, 17(1), s. 63-71.
- Sjölin, M. (2014). Vad är korruption?: Om korruption och offentlig etik. I S. Andersson, A. Bergh, G.O. Erlingsson & M. Sjölin (Red.), *Korruption, maktmisbruk och legitimitet* (s. 31-59). Studentlitteratur.
- Skaperdas, S. (2001). The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not. *Economics of Governance*, 2(1), s. 173-202.
- Snyder, R. & Dúran-Martínez, A. (2009). Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Colombia and Mexico. *Colombia International*, 70(1), s. 61-91.

Sofaer, S. (1999). Qualitative Methods: What Are They and Why Use Them? *Health Services Research*, 34(5), s. 1101-1118.

Statista. (2022, 27. april). *Number of Homicides in Mexico from 2015 to 2021*.

<https://www.statista.com/statistics/959787/mexico-number-homicides/>

Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism? I D. della Porta & M. Keating (Red.), *Approaches in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (1.utg, s. 118-138). Cambridge University Press.

Stewart, S. (2016, 27. juni). From Colombia to New York City: The Narconomics of Cocaine.

Business Insider. <https://www.businessinsider.com/from-colombia-to-new-york-city-the-economics-of-cocaine-2015-7?r=US&IR=T>

The World Bank. (2020). *Intentional Homicides per 100,000*.

<https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX>

The World Bank. (2020, 19. februar). *Anticorruption Fact Sheet*.

<https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. I P. Evans, D.

Rueschemeyer & T. Skocpol (Red.), *Bringing the State Back* (1.utg., s. 169-186). Cambridge University Press.

Transparency International. (2020). *CPI: Methodology*.

https://images.transparencycdn.org/images/2020_CPI_FAQs_ENv2.pdf

Transparency International. (2022). *Corruption Perception Index*.

<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Trejo, G. & Ley, S. (2018). Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdowns of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence. *Comparative Political Studies*, 51(7), s. 900-937.

Tullock, G. (1971). The Paradox of Revolution. *Public Choice*, 11(1), s. 89-99.

UNODC. (2010). *EU/US Cocaine and Heroin Prices*.

https://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/Cocaine_Heroin_Prices.pdf

UNODC. (2010). *Kart 1: Global flyt av kokain, 1998/2008*.

https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/3.0_Destabilizing_influence_of_drug_trafficking_Case_of_cocaine.pdf

UNODC. (2020). Intentional Homicide Victims. <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>

Warren, M.E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2), s. 328-343.

Wickberg, S. (2021) Understanding Corruption in the Twenty-First Century: Towards a New Constructivist Research Agenda. *French Politics*, 19(1), s. 82-102.

Yin, R.K. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge: Creation, Diffusion and Utilization*, 3(1), s. 97-114.

