

El papel del *Federal Bureau of Narcotics* en el diseño de la política de drogas en México (1940-1968)

The role of the Federal Bureau of Narcotics in Mexican drug policy design (1940-1968)

Carlos A. Pérez Ricart¹

RESUMEN

El artículo examina el papel del *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) –un cuerpo policial anclado al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos– en el diseño e implementación de la política de drogas ejecutada en México entre 1940 y 1968. A partir del análisis de fuentes primarias –recolectadas en media docena de fondos documentales en México y Estados Unidos– el artículo busca responder dos preguntas principales: ¿cuáles fueron los mecanismos utilizados por el FBN para intervenir en la política de drogas en México?, y ¿cuál fue su alcance y efectividad real? El estudio de caso busca contribuir al campo de investigación sobre la política de drogas en México y la influencia que ejercieron en ese sector diferentes actores y organizaciones estadounidenses.

Palabras clave: 1. Políticas de drogas, 2. narcotráfico, 3. policía, 4. actores transnacionales, 5. relación México-Estados Unidos.

ABSTRACT

The paper examines the role played by the Federal Bureau of Narcotics (FBN) – a law enforcement body within the U.S. Department of the Treasury – in the design and execution of drug policy in Mexico between 1940 and 1968. Drawing on primary sources from half a dozen collections of documents in Mexico and the United States, the article aims to answer two key questions: “What mechanisms did the FBN use to intervene in Mexican drug policy during the period?” and “What was its true impact and effectiveness?” This case study aims to contribute to research on drug policy in Mexico and study the influence exercised by various U.S. actors and organizations in this regard.

Keywords: 1. Drug policy, 2. drug trafficking, 3. police, 4. Mexico-U.S. relations, 5. transnational actors

Fecha de recepción: 12 de junio de 2018

Fecha de aceptación: 27 de agosto de 2018

¹ University of Oxford, Reino Unido, cperezricart@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-9601-552X>



INTRODUCCIÓN

El *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), creado en 1930 y situado en el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (*Treasury Department*), fue un cuerpo policial dedicado al control antidrogas. Se trata de la organización sucesora de la *Narcotics Division* (1921-1927) y del *Prohibition Bureau's Narcotics Division* (1927-1930). Así, aunque no fue la primera organización federal en los Estados Unidos dedicada al tema de drogas, sí fue –por su extensión, centralización de mandos y temporalidad– la más importante hasta su disolución en 1968. Ese año fue creado el *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* (BNDD), organización que, después de otro proceso de reestructuración en 1973, dio paso a la actual *Drug Enforcement Administration* (DEA).²

A pesar de ser una organización relativamente pequeña, el FBN fue un actor crucial en la codificación legal del paradigma punitivo en temas de droga en los Estados Unidos, en alimentar la idea del adicto como sujeto maligno para la sociedad, y en difundir su propia interpretación del *problema de la droga* al resto del mundo (Carroll, 2004; Nicholas y Churchill, 2012). Además, el FBN se convirtió en una organización relativamente autónoma de las otras burocracias del gobierno central; en particular del Departamento de Estado y la Casa Blanca. Para todo ello fue clave la figura de Harry J. Anslinger, jefe de la organización, comisionado antinarcóticos de los Estados Unidos entre 1930 y 1962, y representante de ese país en foros internacionales sobre el tema entre 1931 y 1970.

Este artículo examina el papel del FBN en el diseño y la implementación de la política de drogas ejecutada en México entre 1940 y 1968. En relación con esto, se abordan dos preguntas secundarias. La primera alrededor de los mecanismos utilizados por el FBN y la segunda alrededor de su alcance y efectividad real.

En relación con la primera pregunta, se propone que el FBN utilizó tres mecanismos analíticamente diferenciables: 1) el trabajo de los agentes del FBN en México en tres dimensiones distintas: en calidad de enlaces (*liasons*), formuladores de política y policías; 2) el uso de organizaciones supranacionales para ejercer presión internacional; y 3) la *producción* de expertos y especialistas de política antinarcóticos entre burócratas mexicanos.

En lo concerniente a la pregunta por la *efectividad* real de las acciones del FBN en México, se proponen las siguientes hipótesis de trabajo:

1. El poder relativo de la organización estuvo sujeto al (des)interés que mostraron otros actores relevantes de la burocracia estadounidense en el tema.

2. La política antidrogas en México no fue solamente resultado de la imposición de agentes hegemónicos. Fue consecuencia, en primer lugar, del interés de las élites locales por expandir, a través de la implementación del paradigma punitivo de control de drogas, su autoridad sobre zonas del territorio nacional con poca presencia estatal; en segundo lugar, de una tradición represiva e intolerante de sustancias psicoactivas rastreada hasta el

² Sobre ambos procesos de reorganización, la referencia clásica es Rachal (1982).

periodo novohispano (Campos, 2010); y, por último, de un fuerte racismo bastante extendido en la sociedad mexicana, desde el cual se ha interpretado como negativo el consumo de plantas y hongos por parte de poblaciones indígenas y extranjeras (Pérez Ricart, 2018b).

3. Lejos del imaginario que supone la existencia de burocracias racionales y con objetivos claros, la evidencia indica que el FBN careció de una política coherente hacia México. Lo contrario es cierto: sus funcionarios nunca implementaron una política basada en información plena y contrastada alrededor de México.

El artículo busca presentar contribuciones relevantes al estudio de la relación bilateral entre México y Estados Unidos en clave narcóticos. Dentro de este marco, se busca avanzar hacia una agenda de investigación que, basada en fuentes originales, sea capaz de dar cuenta de las rupturas y continuidades que han permeado aquella relación bilateral, así como de la relevancia de actores particulares en esta constelación. Así, el análisis centrado en el FBN no debe leerse sino como parte de una estrategia más amplia que busca rastrear e identificar las fuerzas externas que han ido constriñendo el diseño, ejecución y evaluación de políticas de drogas en México. Más aún, una idea predomina a lo largo del texto: el tema de drogas se jugó en un complejo tablero en el que fueron relevantes tanto las lógicas domésticas como las externas; la tarea es determinar los límites y alcances tanto de unas como de otras.

Por último, el artículo atiende a la convocatoria que Paul Gootenberg e Isaac Campos Costero hicieran recientemente por una nueva historia de las drogas en América Latina. En particular, retoma la idea de que “no toda la política de drogas se originó en Washington” (Gootenberg y Campos, 2015, p. 4). Lo hace en dos sentidos: por un lado, subrayando el poder de agencia de los actores mexicanos en la ejecución, diseño y evaluación de políticas de drogas; por otro lado, cuestionando la idea de Washington como centro de poder desde el cual se tomaban las decisiones de políticas de drogas hacia el resto del mundo. Como este artículo demuestra, la política exterior hacia México con respecto al tema de drogas estuvo lejos de ser unitaria; fue epicentro de conflictos internos que irremediablemente derivaron en una política fragmentaria, contradictoria y no siempre racional.

MARCO TEMPORAL, MÉTODO, FUENTES Y ESTRUCTURA DEL TEXTO

El análisis comienza con la fundación del FBN en 1930 y termina en 1968, año en que fue reorganizado por completo el aparato federal de política de drogas en los Estados Unidos.

El marco temporal del artículo está definido por lo que el autor entiende como una necesidad de intervenir en un periodo poco trabajado: el así llamado periodo *precolombiano* (Gootenberg, 2007).³ La ausencia de trabajos académicos centrados en el periodo anterior a la *formalización* de la *guerra contra las drogas* –declarado por Richard

³ La idea de “guerra contra las drogas” data, por lo menos, de 1910 (The Washington Post, 1910).

Nixon en 1973— no es solamente característico del caso mexicano; se trata de un problema propio de toda la investigación sobre políticas de drogas en América Latina.⁴ Además de periódicos y otras fuentes hemerográficas, la investigación proviene principalmente de fuentes originales depositadas en media docena de archivos en México y los Estados Unidos.

El primer apartado del artículo aborda la idea de *policy entrepreneurs*, noción que se utilizará para entender el trabajo del FBN en México. Se presentan, también, los tres mecanismos que se analizarán como claves para la difusión de su programa de control de drogas. Además, se mencionan algunos de los límites estructurales que enfrentó el FBN para alcanzar sus objetivos. La segunda parte contextualiza la relación entre el FBN y las organizaciones mexicanas dedicadas al control de drogas. La tercera, cuarta y quinta parte analizan las formas a través de las cuales el FBN permeó el diseño, implementación y evaluación de políticas de drogas en México; para ello se retoman, a la luz del caso mexicano, los mecanismos analizados en la primera parte del texto. Al final, se presentan las conclusiones del artículo, así como una breve discusión sobre nuevas vetas de investigación a las que este tema convoca.

EL FBN: UN *POLICY ENTREPRENEURS* (GESTOR DE CAMBIO DE POLÍTICAS)

Partiendo de la bibliografía interesada en el papel que juegan las burocracias estatales en procesos políticos más allá de sus límites territoriales, en este texto se utiliza la noción de *policy entrepreneur*, o *gestor de cambio de políticas*, para interpretar analíticamente la política transnacional del FBN.

El concepto de *policy entrepreneurs* hace referencia a actores estatales o no estatales interesados en promover cambios políticos a partir de la promoción de ideas (Mintrom, 1997, p. 739). Estos pueden ser grupos de actores u organizaciones cuyo rango de actividades puede ser a escala local, nacional o transnacional. Es irrelevante si pertenecen o no a la estructura estatal; lo que los caracteriza es su disposición a asumir de manera parcial o total los costos inherentes a la acción colectiva, así como su aspiración a convertirse en agentes de cambio institucional. Los *policy entrepreneurs* buscan intervenir en todas las etapas del proceso político; esto es desde la formación de la agenda hasta la adopción, implementación y evaluación de políticas (Weible, Heikkila, DeLeon y Sabatier, 2011).

Por la relevancia que tiene la promoción de ideas en su accionar, los *policy entrepreneurs* son especialmente activos en la primera parte del proceso político: la identificación y formación de una agenda de política pública. Este tipo de actores articulan explicaciones causales a problemas complejos, *ayudan* a los Estados a identificar sus intereses, constriñen los términos del debate gracias a su capital, proponen diseños políticos específicos y ofrecen elementos para la evaluación de las políticas (Haas, 1992). La

⁴ Para México, las excepciones son Astorga (2003) y Walker III (1978).

bibliografía coincide en que los *policy entrepreneurs* tienen mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos en contextos en los cuales los sistemas de creencias con respecto a un tema específico no están institucionalizados o los tomadores de decisiones no tienen visiones definidas sobre una temática específica. En esas coyunturas, los *policy entrepreneurs* pueden llegar a fundar patrones de comportamiento y establecer lógicas de dependencia.

En este trabajo se utiliza el concepto de *policy entrepreneurs* con el objetivo de interpretar el trabajo del FBN fuera del ámbito estrictamente policial. Como se mostrará a continuación la organización fue, en más de un sentido, un formulador de política (*lawmaking body*) fuera y dentro de sus fronteras nacionales.⁵

La difusión del paradigma antidrogas por el FBN

El FBN trabajó directamente en la propagación de su agenda fuera de los Estados Unidos. Lo hizo a partir de tres mecanismos que van a ser analizados a continuación y que más adelante serán revisados a la luz del caso mexicano: 1) el uso y cooptación de plataformas supranacionales; 2) el emprendimiento de programas con el fin de socializar policías y burócratas extranjeros en sus técnicas, métodos y políticas; y 3) el trabajo y las relaciones transgubernamentales establecidas por sus agentes *sobre terreno*.

El primer elemento por revisar es el papel del FBN en la construcción del régimen global de prohibición. Según identifica la bibliografía, las organizaciones con algún tipo de inclinación moral utilizan plataformas internacionales como forma de asegurar, a través de la creación y sostenimiento de regímenes globales de prohibición, la criminalización de ciertas actividades ilícitas. Así lo sugiere el trazado histórico hecho por Ethan Nadelmann alrededor del establecimiento de regímenes internacionales (Nadelmann, 1990). Con respecto al FBN, este artículo plantea que su director, Harry J. Anslinger, promovió e impulsó el régimen global de prohibición antidrogas a través de su activa presencia en las delegaciones estadounidenses ante el Comité Consultivo sobre el Tráfico de Opio y otras Drogas Peligrosas (*Advisory Committee on Traffic in Opium and other Dangerous Drugs*, [OAC]) de la Liga de las Naciones y, posteriormente, en la Comisión de Estupefacientes (*Commission on Narcotic Drug*, [CND]) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Éste último es un espacio en el que se continúa definiendo la política de drogas en la actualidad.

El segundo mecanismo por considerar es el establecimiento, por parte de agentes del FBN, de redes informales con actores estatales y no estatales alrededor del mundo (McWilliams, 1989, p. 219). Lejos de concentrarse enteramente en tareas policíacas, y a pesar de trabajar bajo la jefatura formal del embajador en turno de los Estados Unidos, los agentes del FBN fueron *operacionales*. Es decir, disfrutaron de la facultad de cultivar y

⁵ El concepto de *lawmaking body* para referir a una organización de *law enforcement* es de Kang (2017).

pagar informantes, conducir operaciones subrepticias y involucrarse directamente en las actividades policíacas de sus pares locales (Nadelmann, 1993, p. 129). Los agentes del FBN trabajaron sin marcos legales que restringieran sus operaciones, bajo el desinterés del Congreso de los Estados Unidos y en un ambiente que permitía a Anslinger negociar condiciones diferenciadas para sus agentes en cada país (Nadelmann, 1993, p. 132). Como se mostrará para el caso mexicano –aunque la bibliografía coincide en que se trató de una práctica internacional– los agentes del FBN lograron influir en la formulación de legislaciones específicas, difundir de manera informal maneras de operar y asegurar que sus prioridades fueran asumidas por sus pares extranjeros.

Por último, el FBN difundió su agenda antinarcóticos a través del desarrollo y financiamiento de talleres, seminarios y escuelas especializadas en Estados Unidos y en el exterior. El objetivo último era la creación de una “nueva categoría de actores con un corpus de conocimiento específico y un capital simbólico importante en el campo policial de políticas de drogas” (Pérez Ricart, 2018a). La idea era que los cientos de estudiantes extranjeros que atendían a sus escuelas, y a los que el FBN pagó viajes, estancias y cursos, se volvieran administradores y jefes en sus respectivos países. Ya socializados en las formas operativas y organizativas del FBN, estos *expertos* iban a volverse aliados fundamentales de la organización. Como se verá, en México el plan funcionó especialmente bien.

Los límites del FBN

A pesar del éxito relativo del FBN para perfilarse como organización transnacional a través de los mecanismos señalados, es preciso hacer notar algunas limitaciones estructurales que constriñeron sus objetivos. Para comenzar, su tamaño y recursos. El presupuesto del FBN nunca fue sino una fracción del dinero federal que año con año recibía el Federal Bureau of Investigation (FBI). Además, en uno de sus momentos cumbre –en 1962– la plantilla del FBN no superaba los 400 agentes, la gran mayoría de ellos instalados en oficinas domésticas (McWilliams, 1989, p. 230). Así, a pesar de su extensa red de contactos en el gobierno federal, su influencia en varios comités del Congreso y las asombrosas conexiones internacionales, el poder real del FBN para fijar el paso de la agenda de control de drogas estuvo fuertemente constreñido.

En segundo lugar, el margen de maniobra del FBN para definir la dirección en materia de políticas antidrogas en política exterior fue igualmente limitado. Lo fue menos por su propia capacidad que por la propia saturación de la red de actores y organizaciones que participaban en la toma de decisiones sobre el tema. Como en cualquier otro sector, las decisiones con respecto a la política de drogas fueron resultado de complejas negociaciones que incluían una amplia gama de actores estatales y no estatales; en este caso el Departamento de Estado, la Oficina de Aduanas, asociaciones de médicos y grupos conservadores de los estados del sur (Frydl, 2013). Tal multiplicidad de actores dio paso a

una política exterior antinarcóticos bastante difusa y fragmentaria; nunca un actor pudo imponerse del todo, tampoco el FBN.

Por último, en lo que refiere a México y a América Latina, debe considerarse la guerra fratricida que se desarrolló durante décadas entre el FBN y la Oficina de Aduanas para alzarse como organización líder en la región. El conflicto data de 1934, año en que el Departamento del Tesoro concedió a la Oficina de Aduanas jurisdicción sobre investigaciones de drogas en Asia, América Latina y México; al FBN se le asignaron las regiones restantes. Las formas en que tal disposición fue sistemáticamente violada por los agentes del FBN se analizarán más adelante. Por ahora basta señalar que el FBN mantuvo una guerrilla burocrática con la Oficina de Aduanas. Ésta debe considerarse como una limitante más que el FBN tuvo que franquear para participar, en tanto *policy entrepreneur*, diseño, ejecución y evaluación de políticas de drogas en México.

La relación entre el FBN y las autoridades mexicanas: coerción y persuasión

Un convenio fechado en diciembre de 1925, según el cual México se comprometía a evitar la importación de narcóticos, sentó las primeras bases para la cooperación entre agentes aduanales de los Estados Unidos y policías mexicanos. Como instancia mexicana encargada de hacer cumplir lo estipulado en el convenio se designó al Servicio de Narcóticos de la Policía de Salubridad, adscrita a la Dirección de Salubridad Pública (DSP) (Dirección de Salubridad Pública, 1928, p. 447). Un lustro después, hacia 1930, la Embajada de Estados Unidos en México y la cancillería mexicana realizaron un primer “canje de notas diplomáticas” (Vásquez Schiaffino, 1930). Se trata del primer documento que toca exclusivamente el tema de la cooperación bilateral con respecto al tema de drogas. En él se señala a los interlocutores de cada país: Anslinger por los Estados Unidos y al jefe de los Servicios Químicos y Farmacéuticos del DSP, doctor Demetrio López, por la parte mexicana. Entre otras cosas, se acordó el envío de “fotografías de los infractores, impresiones dactiloscópicas, medidas del sistema Bertillon y demás datos” (Vásquez Schiaffino, 1930).

Además del intercambio de datos, de muestras de drogas incautadas y de la planeación de breves esquemas de colaboración policial en la frontera, los eventos que consumían las energías de ambos gobiernos con respecto al tema de drogas fueron las campañas de erradicación. Estos esfuerzos comenzaron en 1938, se limitaron a zonas montañosas del llamado Triángulo Dorado en el noroeste de México y fueron parcialmente auspiciadas por la Oficina de Aduanas de los Estados Unidos (Kennedy, 1944). Aun así, no parece evidente que su desarrollo fuera resultado de la presión estadounidense. Más bien, de una conjunción de variables: la necesidad por mantener ocupadas a ciertas secciones del ejército mexicano, la búsqueda del gobierno central por controlar el enriquecimiento de élites locales y el interés por mantener presencia estatal en zonas con *estatalidad limitada* (Pérez Ricart,

2018b).⁶ La evidencia sugiere que la presión de la Oficina de Aduanas fue un elemento que dio formalidad a las mismas, pero no su origen. En cuanto a la división de trabajo entre las organizaciones estadounidenses, no hay constancia de la participación de agentes del FBN durante las campañas; apenas indicios de algunos intercambios entre policías fronterizos en el norte de México y agentes asociados a oficinas distritales del FBN en San Antonio o El Paso. Los agentes de la Oficina de Aduanas, en cambio, sí participaron activamente en aquellas campañas.

Al final de la década de 1930, la relación entre el gobierno federal mexicano y las diferentes agencias antidrogas de los Estados Unidos estaba limitada a temas fronterizos, la organización de las campañas de erradicación y la cooperación policiaca en temas puntuales. Sin embargo, lo que hasta entonces había sido una relación más o menos armónica entre el FBN y el núcleo de actores que tomaron responsabilidad de la política de drogas en México terminó con el arribo a la jefatura de la Dirección de Toxicomanías del DSP del médico duranguense Leopoldo Salazar Viniegra.

LAS CORRECCIONES EN 1940 Y 1947

En la década de 1940, en dos ocasiones, Anslinger y su agencia aplicaron métodos de coerción para *corregir* lo que ellos interpretaron como desviaciones de la política de drogas en México. En el primer caso, en 1940, frenaron un intento por echar a andar un programa de mantenimiento ambulatorio de adicciones. En un segundo momento, en 1947, obligaron al gobierno de Miguel Alemán a darle una dimensión nacional a la campaña de erradicación, hasta entonces inédita. A continuación, se explorarán brevemente ambos episodios.

El intento de reforma al Reglamento de Toxicomanías de 1940

En la historia de la política de drogas entre México y Estados Unidos, uno de los eventos más trabajados por la bibliografía es el intento de reforma al Reglamento de Toxicomanías en 1940. Quienes se han acercado al tema coinciden en que se trata de un *punto de elección* que determinó sustancialmente el rango de opciones subsecuentes en cuanto a la política de tratamiento de adictos en México (Flores Guevara, 2013).

Con la finalidad de hacer frente a la ya entonces mítica corrupción de la Policía Sanitaria, al alto costo de las campañas de erradicación en el noroeste y a los malos resultados registrados en los programas de tratamiento de adictos, Salazar Viniegra impulsó la creación de un monopolio estatal que surtiera morfina de alta calidad y a precios nominales a quienes padecieran de alguna adicción al opio y sus derivados. En la lógica de Salazar, si los toxicómanos no tuvieran que acudir a la clandestinidad para conseguir sus

⁶ Sobre los conflictos entre el gobierno central y las élites locales, véase Smith (2013).

opiáceos, la ganancia de los vendedores se reduciría de tal manera que, a largo plazo, el negocio dejaría de ser atractivo.

El proyecto contó con el apoyo de médicos prominentes, miembros clave en el aparato gubernamental, e incluso de una parte de la prensa (Alcázar, 1939; De Alba, 1938; Segura Millán, 1939). Las actas del Consejo de Salubridad, órgano rector en la materia a finales de la década de 1930, dan cuenta de la poca oposición de otros burócratas al plan de Salazar (Campos, 2017). Naturalmente, con ello no se niega la existencia de voces de periodistas, juristas y médicos conservadores que se opusieron a la propuesta del entonces jefe de la Dirección de Toxicomanías del DSP (p. ej. Barenque, 1938). Algunos de ellos, amigos o cercanos a Anslinger.

La propuesta de Salazar Viniegra era muy similar a lo que, en otras partes del mundo, se conocía como tratamiento ambulatorio. Esto es, el intento por atenuar la adicción a partir de la entrega de dosis previamente recetadas por médicos. Sin embargo, el elemento central en la propuesta de Salazar no era curar al adicto –algo muy difícil de lograr, según sus cálculos– sino reducir la oferta del mercado ilegal de drogas en la Ciudad de México y, eventualmente, en el resto del país (Stewart, 1938).

El 5 de enero de 1940, el presidente Cárdenas firmó la reforma al Reglamento de Toxicomanías, el documento en el que se precisaban los procedimientos curativos a los que estarían sujetos los así llamados toxicómanos que, por específicos, no eran abordados ni en el Código Sanitario ni en el Código Penal. La reforma tuvo una existencia efímera pero no fue letra muerta. Dio lugar a un rápido esfuerzo institucional por aplicarlo; en la segunda semana de marzo se abrió el primer dispensario para toxicómanos en la Ciudad de México que, con sus luces y sombras, funcionó con cierta normalidad durante algunas semanas. No obstante, el 3 de julio de 1940, por orden del General Cárdenas, se publicó la suspensión “por tiempo indefinido” del Reglamento de Toxicomanías (Poder Ejecutivo, 1940). Como pretexto se alegó la dificultad de transportar drogas narcóticas de Europa a México en medio de la situación de guerra; la causa real fue otra: la ejecución de un embargo medicinal ordenado por Anslinger. Como se verá más adelante, fueron las maniobras del comisionado de drogas de los Estados Unidos las que dieron al traste con el original plan de Salazar Viniegra. El episodio supuso el primer enfrentamiento abierto entre el FBN y el gobierno mexicano.

El inicio de la “campaña permanente de erradicación”

La victoria diplomática que supuso la suspensión del Reglamento de Toxicomanías en 1940, así como su papel en la producción, manufactura y distribución de narcóticos durante la Segunda Guerra Mundial, apuntaló la figura de Anslinger como referente en el sector de la política de drogas fuera y dentro de Estados Unidos. Es en ese contexto en el cual Anslinger realiza una segunda ofensiva contra México.

Una serie de rumores –algunos más fundados que otros– sobre la participación del círculo cercano del presidente Miguel Alemán en el tráfico de droga en México, y algunos

reportes que señalaban el aumento de la siembra de amapola en Sinaloa y Sonora, llevaron a Anslinger a criticar al gobierno de México en la tribuna de la recién creada Comisión de Estupefacientes (CND). La crítica, realizada en 1947, pudo leerse en los periódicos nacionales, lastimó la imagen del presidente Alemán y obligó a su gobierno a emprender una nueva política antidrogas. La consecuencia más visible del cambio de estrategia fue la formación, a partir de una propuesta de la Oficina del Departamento del Tesoro en la Ciudad de México, de una campaña de erradicación considerablemente más amplia y compleja que todas las celebradas en años anteriores. Con ello, las campañas de erradicación dejaron de ser un acontecimiento regional y se convirtieron en política de Estado. Entre otras medidas, se multiplicaron los soldados y agentes de la Policía Judicial (PJ) involucrados, se expandió la zona de acción con la ayuda de tecnología aérea y se incrementó el presupuesto de la cruzada antidrogas (Pérez Ricart, 2018b). Además, las presiones de Anslinger llevaron a la implementación de un nuevo programa fronterizo, al endurecimiento de penas carcelarias para delitos relacionados al tráfico de drogas, así como a la homologación del cargo de Visitador General de la República con el del Jefe de la Campaña Antinarcóticos (Pérez Ricart, 2016). Con ello, se estableció definitivamente a la PJ por encima de las policías de salubridad como principal responsable del control de drogas, un proceso que se había dado de forma paulatina en la década anterior.

La variable principal que explica el conjunto de cambios realizados entre 1947 y 1948 no fue otra que la presión ejercida por Anslinger a través de la CND; no fue, sin embargo, la única. Como veremos más adelante, el trabajo de persuasión por parte de agentes del FBN en México, así como la buena relación entre estos y un pequeño grupo de burócratas mexicanas, explica parcialmente la poca resistencia a los cambios propuestos desde Estados Unidos.

LOS AÑOS DE BUEN ENTENDIMIENTO 1948-1968

El cambio cualitativo en la estrategia antinarcóticos en México –nueva legislación, reactivación de la campaña de erradicación y complejo plan fronterizo– fue recibido con satisfacción por parte de Anslinger. Según narró un funcionario de la Procuraduría General de la República (PGR), al año siguiente durante el encuentro de la CND en Nueva York “Anslinger se puso de pie para aplaudir y solicitar el uso de la palabra para felicitar a México”. Según el mismo autor, fue a partir de 1948 que “Anslinger se convirtió en un gran admirador de los esfuerzos de México” (Barona Lobato, 1976, p. 43). Desde entonces, el comisionado antinarcóticos de los Estados Unidos no dejó de recalcar, año con año, los riesgos –“enfermedades, infecciones, tiroteos”– que policías y militares mexicanos sobrellevaban durante las campañas de erradicación (Anslinger, 1952a).

En la medida en que la PGR comenzó a asumir las funciones de control antinarcóticos, las tensiones con el FBN se fueron reduciendo notablemente. La homologación del cargo de Visitador General de la República con el del Jefe de la Campaña Antinarcóticos fue clave. Por primera vez, Anslinger contó con un par de rango similar que analizase el

problema de la droga desde el mismo ángulo. En este caso, Arnulfo Martínez Lavalle, protegido del procurador general Francisco González de la Vega (1946-1952). En una frase: acabó el dominio de los médicos y se impuso el de los policías en el tema de drogas. Con todo, ni en ese momento ni después, Anslinger logró que se implementara algo parecido a un *FBN mexicano*. Aunque el FBN apoyó el desarrollo de organizaciones especializadas en materia antinarcóticos fuera o dentro del PGR, los planes nunca se concretaron. Las causas son dos. Por un lado, la reticencia de los mandos altos de la PGR a crear un organismo autónomo. Por otro lado, el esfuerzo poco sistemático que imprimió el FBN en esa empresa. En este sentido, parece válido afirmar que triunfó en el FBN la comodidad de tener contactos en puestos clave a su voluntad por transformar de fondo la estructura coercitiva del Estado mexicano en lo que respecta al tema de drogas. Sobre esta hipótesis, sin embargo, deberán indagar con mayor certeza nuevas investigaciones en el futuro.

Lo cierto es que tras 1948, Anslinger y el FBN se replantearon su posición frente a México. Aunque la presión continuó y los desencuentros no fueron infrecuentes, la complicidad y colaboración permeó la relación entre la PGR y el FBN durante las décadas de los años cincuenta y sesenta. De forma paulatina, Anslinger comprendió las limitaciones estructurales del Estado mexicano: tanto en su sentido *positivo* como en el *negativo*. Esto es, la incapacidad lo mismo para controlar desde un ente como la Dirección Federal de Seguridad (DFS) el comercio de droga por todo el país, que para terminar de una vez y para siempre con la oferta de drogas. La comprensión de una realidad más compleja, originada a partir de dos viajes hechos a México en la segunda mitad de la década de 1940, lo llevó a buscar con mayor intensidad el trato personal con algunos tomadores de decisiones. Con el tiempo, Anslinger y los principales jefes del FBN terminaron por convertirse en defensores de México ante una serie de actores en el sur de Estados Unidos que exigían avanzar hacia una lógica de confrontación frente a los mexicanos. Esto fue especialmente cierto en California durante la década de los años cincuenta, cuando fiscales, policías locales, organizaciones de padres de familia y periódicos produjeron narrativas distorsionadas sobre el tráfico de drogas proveniente de México (Smith y Pansters, en prensa).

El FBN y la PGR veían la ventaja de cooperar en casos judiciales y en intercambiar información. Desde el FBN sólo había palabras complacientes hacia México; según sus agentes distritales, México hacía *todo lo que podía* para detener la exportación de droga (*as well as it can*) (Officials Call for U.S. Action to Stop Dope from Mexico, 1959; Siragusa, 1959). Según su narrativa, era el Departamento de Estado quien tenía que esforzarse más por reducir la exportación de droga a Estados Unidos. Comentarios similares se leen en la mayoría de los periódicos entre finales de la década de 1950 y durante toda la década de 1960.

Durante *los años de buen entendimiento* se pueden detectar algunas formas de cooperación concretas entre el FBN y la PGR. En particular, se intentó cerrar la brecha tecnológica entre los sistemas de captura de información, identificación de sustancias,

entrenamiento y material técnico entre un país y otro. Así, por ejemplo, en 1949 se acordó el abastecimiento de ampollitas de vidrio y reactivo *marquis* para examen de alcaloides de opio que *tan buenos* resultados habían dado en los Estados Unidos (Anslinger, 1950, 1959). A ello siguió la edición de manuales antinarcóticos comunes para policías mexicanos y estadounidenses con la finalidad de homogenizar formas operativas en ambos lados de la frontera. Más importante aún, desde finales de la década de 1940, Anslinger facilitó la adquisición de aviones y helicópteros a la PGR a precios reducidos, una práctica que se extendería hasta la actualidad (Pérez Ricart, 2016, pp. 321-323).

En el plano burocrático en los Estados Unidos, en 1963 se confirmó la victoria burocrática del FBN sobre la Oficina de Aduanas. Ante la presión del FBN, el Departamento del Tesoro accedió a modificar el acuerdo que daba a la Oficina de Aduanas autoridad exclusiva sobre temas de drogas en América Latina. En este contexto, ese mismo año se estableció en la Ciudad de México la primera oficina del FBN al mando de William Durkin, un alto mando de la organización. Pocos meses después se constituyó una segunda oficina en Monterrey. Como supervisor distrital del FBN para todo México, Durkin no sólo asumió responsabilidades administrativas. Ante la ausencia de un núcleo más amplio de individuos en la embajada que trataran el tema de drogas, se convirtió en el interlocutor *de facto* del gobierno estadounidense frente a la PGR para tratar temas de cooperación antinarcóticos. Así, a mediados de la década de 1960 el FBN no era solamente una agencia antinarcóticos en México; representaba también –en los límites de una matriz inexorable– la política exterior en materia antidrogas de los Estados Unidos.

LOS AGENTES DEL FBN EN MÉXICO: MÁS QUE POLICÍAS

Que la Oficina de Aduanas tuviera, en el papel, la responsabilidad primaria sobre asuntos de droga en México y América Latina entre 1934 y principios de la década de 1960, no fue óbice para que agentes del FBN *bajaran* a México a realizar tareas policíacas e investigativas.

En la mayoría de las incursiones territoriales participaban agentes del FBN anclados a alguna oficina distrital de sureste de los Estados Unidos. Las incursiones duraban unos pocos días y se limitaban a ciudades fronterizas, las más relevantes fueron Laredo, Piedras Negras, Ciudad Juárez, Nogales, Mexicali y Tijuana. Por lo general, realizaban tareas de *buy and bust*; esto es, una técnica policial que consiste, según el caso, en la recepción o entrega de dinero o sustancias ilegales entre agentes encubiertos y sospechosos de narcotráfico. En última instancia resulta en la instigación a un tercero “a realizar actos delictivos con la finalidad de entregarlo a la autoridad competente al momento en que cumpla con la ejecución de la conducta prohibida” (Barrios González, 2013, p. 16).

A pesar de tratarse de una técnica ilegal según la legislación penal mexicana de aquel entonces, la práctica era ya común desde mediados de la década de 1940 (Talent, 1946). Más aún, se extendió de tal forma que entre finales de 1959 y mediados de 1962, agentes

del distrito X del FBN habían colaborado en al menos once casos importantes en Saltillo, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Monterrey, Juárez y Ciudad de México (Gentry, 1962).

Por su parte, agentes del distrito XIV –en Texas– habían trabajado en 47 casos durante el mismo periodo (Trainor, 1962). Para 1960, Henry Giordano, segundo a bordo de Anslinger y su sucesor al frente del FBN a partir de 1962, reconocía que los agentes del FBN viajaban “casi todos los días” a México (Giordano, 1960). Todo ello se realizaba en un ambiente poco formal que era, en menor o mayor medida, tolerado por el Departamento del Tesoro y la PGR. En última instancia, el objetivo era *generar* casos judiciales *exitosos* contra presuntos traficantes. *Generar* un caso significaba reunir la evidencia necesaria para sostener una acusación por tráfico de drogas ante la autoridad ministerial correspondiente en México o Estados Unidos. El *éxito* pasaba porque esa evidencia acarrearía castigo. Al no existir en aquel entonces un acuerdo de extradición por temas de drogas, el plan más común consistía en comenzar las operaciones subrepticias de *buy and bust* en México y terminarlas en alguna ciudad fronteriza de los Estados Unidos. Naturalmente, las autoridades federales de México, temerosas a que estas prácticas fueran interpretadas como una intervención a los asuntos internos del país, negaban su existencia.⁷ En otras ocasiones participaron directamente en arrestos en territorio mexicano.

Además de las tareas estrictamente policíacas, los agentes del FBN viajaban a México para hacerse de información confiable sobre el funcionamiento del mercado de drogas al sur de la frontera. Para ello, el FBN se hizo de un primario, pero bastante eficiente, sistema de informantes en México: “la pan y mantequilla” de su trabajo.⁸ Favorecía a esta labor el conjunto de partidas presupuestales para la compra de informantes –también llamados guías o palomas mensajeras– que disfrutaban los agentes del FBN en México desde la década de 1940 (Kennedy, 1944).

En la práctica, aun cuando los agentes del FBN tenían prohibido participar en detenciones y enfrentamientos, su presencia en México provocaba que los policías locales modificaran sus propias dinámicas operativas. Esto es, proveyeron de un *modelo de actuación* presto a ser asimilado por policías locales: al trabajar palmo a palmo con los mexicanos, casi sin pretenderlo, les transmitían prácticas, técnicas y conocimientos específicos de *policing*.

¿Llevó la interacción con los agentes del FBN a cambios en la forma en que los policías mexicanos se aproximaron al fenómeno de las drogas? La evidencia encontrada en los archivos y en otras investigaciones hace pensar que, en efecto, formas prosaicas y cotidianas de colaboración terminaron por ser un factor determinante en procesos de cambio político en esta área. El desarrollo de relaciones personales llevó a transferir interpretaciones de lo que constituye (y de lo que no constituye) un problema. Lo anterior se reflejó en cuestiones muy elementales: el uso de técnicas de investigación proactiva, la

⁷ Véase las declaraciones de Óscar Rabasa en Sherman (1960).

⁸ La expresión es de Omar Alemán, agente antinarcóticos establecido en México en la década de los años setenta (Goodsell, 1978).

confianza en el sistema de justicia estadounidense, la actitud acrítica frente a los programas de erradicación o ante una agenda policial centrada en la persecución de la oferta de drogas. Nuevas investigaciones, basadas en estudios de caso, deberán señalar la profundidad de estos cambios.

Además de su función de orden policial, los agentes del FBN establecieron relaciones informales con los actores y organizaciones que consideraban relevantes: policías, funcionarios de aduana, militares, fiscales o jueces. Sobre lo relevante de esta función ya se ha discutido suficiente en la bibliografía secundaria, si bien con poca base empírica en lo que refiere a casos latinoamericanos (Bowling, 2009; Nadelmann, 1987). Tentativamente es posible afirmar que la relación con los estadounidenses supuso la adquisición de un capital político importante para los mexicanos. Un vínculo con un agente extranjero podía garantizar al policía local cierta estabilidad en su trabajo, protección informal frente a alguna arbitrariedad de mandos altos y, sobre todo, cierta jerarquía en su unidad o equipo de trabajo. De ello eran conscientes los agentes del FBN quienes no desaprovechaban la posibilidad de hacer pequeños regalos a sus pares mexicanos. Así, por ejemplo, regalarle una placa del FBN al coleccionista de *souvenirs* y jefe de la PJF Jiménez Delgado podía marcar la diferencia entre una relación estupenda y una mediada únicamente por la institucionalidad (Dunagan, 1967b). Otras veces bastaba con regalarle un revólver de menos de doscientos dólares a un agente federal mexicano para garantizar algún sentido de lealtad e información (Dunagan, 1967a). George White, uno de los agentes preferidos de Anslinger, regaló una *charola* (placa) del FBN a su amigo Manuel Rosales Miranda de la PGR; lo hizo después de que éste último nombrara a White como “agente honorario de la Policía Judicial Federal” durante su visita a México en 1949 (Rosales Miranda, 1949).

Los agentes del FBN también fueron formuladores de política pública. Un ejemplo de intervención directa en el proceso de diseño y ejecución de políticas es el de Garland Williams, agente del FBN quien en 1946 presentó una iniciativa informal de reforma a ciertos artículos del Código Penal Federal mexicano (Williams, 1946). Sus propuestas de aumento de las penas carcelarias, así como monetarias, por delitos contra la salud se vieron reflejadas en la reforma que, 11 meses después de su borrador, terminó por ser aprobada por el Congreso mexicano. El resultado fue una de las leyes más represivas contra el consumo, venta y tráfico de drogas a escala mundial (Meza Fonseca y Lara González, 2011). El mismo Williams resultó un actor clave en el establecimiento de leyes punitivas de control de droga en Irán a mediados de la década de 1950; su estrategia se resumía en una frase cuya fuerza solo se deja leer en su expresión original: “I simply don’t stop talking long enough for them to formulate their own ideas, and after a while they accept my concept” (citado en Smith, 2007, p. 219).

De los supervisores de distrito como William Durkin se esperaba que pugnarán por la regulación legal de técnicas proactivas de investigación o la construcción de instituciones “de confianza” bajo el modelo del FBN. Además de ello, el mismo Durkin tuvo la facultad para administrar y asignar recursos del primer proyecto binacional contra el tráfico de

drogas que implicó el flujo de aviones, helicópteros y armas de los Estados Unidos a México en 1961.

Agentes como Durkin o Williams son solo dos ejemplos del inmenso poder que tuvieron algunos funcionarios del FBN para filtrar información, administrar recursos y priorizar políticas determinadas. En distintos sentidos fungieron más como *policy entrepreneurs* y menos como policías con meras actividades transfronterizas.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y EL USO DE ORGANIZACIONES SUPRANACIONALES PARA PRESIONAR A MÉXICO

El espacio al interior de la Liga de las Naciones donde se definieron los primeros pasos del régimen global de prohibición fue el Comité Consultivo sobre el Tráfico de Opio y otras Drogas Peligrosas (OAC), mismo que tras la guerra y fundación de Naciones Unidas, se reconvertiría en la Comisión de Estupefacientes (CND), parte de uno de los seis organismos de la ONU dentro del Consejo Económico Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés). Como se señaló anteriormente, Anslinger fue delegado estadounidense ante el OAC y la CND durante prácticamente todo el periodo de análisis de este trabajo.⁹ En dos ocasiones hizo uso de su posición para inquirir dramáticamente en la política mexicana de control de droga: en 1940 y en 1947.

En el caso del Reglamento de Toxicomanías, Anslinger enfrentó abiertamente a las delegaciones mexicanas que en Ginebra se posicionaron en favor del programa de tratamiento ambulatorio de adicciones ya explicado páginas atrás.¹⁰ El mismo Salazar Viniegra sufrió cuantiosas humillaciones en los foros públicos de la OAC por parte de Anslinger, así como de las delegaciones aliadas al comisionado (Flores Guevara, 2013, pp. 115-128). Al no ser capaz de persuadir a los mexicanos de dar un paso atrás en su proyecto, Anslinger acudió a elementos coercitivos para frenar el reglamento. Amparándose en una Ley de 1935 (*Narcotic Drugs and Import Act*) que facultaba al comisionado de narcóticos a negar licencias de envíos legales de narcóticos a países que incumpliesen cualquier elemento de las Convenciones Internacionales de 1912 y 1931, Anslinger dejó de expedir permisos de exportación de drogas narcóticas a México en marzo de 1940 (Anslinger, 1940b). La decisión de Anslinger fue enfrentada, sin éxito, por el embajador de los Estados Unidos en México Josephus Daniels (Gallardo Moreno, 1940). El tiempo resultó ser el

⁹ Aun así, es materia de discusión historiográfica la influencia de Anslinger en la redacción de la convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de drogas estupefacientes de 1931, así como en la convención para la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes nocivos de 1936 (Bewley-Taylor, 1999). La versión de Anslinger sobre la Convención de 1931 puede leerse en Anslinger (1933).

¹⁰ Antes de Salazar, México había abrazado en su totalidad la convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de drogas estupefacientes de 1931. Tanto el Código Penal de 1931 como el Reglamento de Toxicomanías de ese mismo año recogen los aspectos más prohibicionistas de la convención.

mejor aliado del comisionado quien no tenía empacho en repetir la lógica infalible de su plan: los mexicanos comenzarían a recular según se fueran quedando sin medicamentos. En una carta dirigida a su colega canadiense, Anslinger se refirió de la siguiente manera a la situación en México: “Evidently the shoe is pinching the health authorities, as they are using up their small stock for the addicts as such and do not have enough to take care of the sick and injured, and the hospitals, doctors, and druggists are putting the pressure on” (Anslinger, 1940a). Como se revisó en páginas anteriores, el gobierno mexicano determinó desechar el plan y ni siquiera intentó llevar el caso a la Liga de las Naciones, tal como aconsejaban funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, 1940).

La misma situación pudo repetirse en el otoño de 1942 cuando, ante la sospecha de que el gobierno federal no combatía la siembra de amapola, se consideró aplicar otro embargo de medicamentos a México (Morlock, 1942). Un lustro después, en 1947, Anslinger aprovecharía la plataforma de la CND para hacer notar su poder. En concreto, Anslinger logró que, por primera vez, la CND aprobara una moción de censura contra un país específico y turnara el caso ante la asamblea de la ECOSOC. En aquella ocasión se ordenó “aplastar de una vez por todas” (*to squash him once and for all*) al delegado mexicano Padilla Nervo (DiLucia, 1948). Como se revisó antes, la presión de Anslinger llevó al gobierno a radicalizar sus esfuerzos de control de drogas.

A partir de 1948 y por las siguientes décadas, los diplomáticos mexicanos ante la CND no se atrevieron a divergir en lo fundamental con las iniciativas más punitivas provenientes de la delegación estadounidense y que, poco a poco, fueron construyendo el régimen global de prohibición. Más aún, México se volvió comparsa del nuevo sistema. Óscar Rabasa, delegado mexicano ante la CND desde 1950 y gran amigo de Anslinger, fungió como vicepresidente de la comisión en 1951 y como su presidente en 1952 y 1953. Asimismo, México apoyó alegremente las posiciones más prohibicionistas de la crucial Convención Única de Estupefacientes de 1961, misma que terminó por reconfigurar el diseño de políticas de drogas en México.

Los discursos y posiciones de Rabasa, compilados en la correspondencia de Anslinger depositada en la Universidad de Pennsylvania y en el archivo del FBN en Washington, dan cuenta del respaldo unánime que mexicanos y estadounidenses se profesaban. Así, por ejemplo, en la séptima sesión de 1952, Anslinger se deshizo en halagos a Rabasa y a los principales funcionarios de la PGR. El reporte que había entregado México a la comisión “era reflejo de lo bien que México lleva sus obligaciones internacionales”. La cooperación entre México y Estados Unidos –continuó Anslinger– era un “modelo para el mundo” (Anslinger, 1952b). Rabasa se mostró “profundamente emocionado” por los comentarios de Anslinger, devolvió los halagos y recordó lo “afortunado” que era el pueblo estadounidense de tener un líder con la autoridad de Anslinger: “Un hombre de carrera abocado de lleno a su trabajo” (Anslinger, 1952a).

Producción de expertos y especialistas

Hacia principios de la década de 1960, el FBN promovió la profesionalización de funcionarios mexicanos con un *expertise* determinado en el tema de drogas. Lo hizo a través de varios dispositivos que, en sí mismos, dejan ver la relevancia de la persuasión como mecanismo a través del cual el FBN ejerció su influencia en México.

Los casos de Ignacio García Trejo y Manuel Martínez Valdés, dos funcionarios de la PGR, son paradigmáticos. Ambos viajaron en febrero de 1961 a Washington D.C., con presupuesto de la Agencia de Cooperación Internacional (ICA), con la intención de “familiarizarse” con los métodos utilizados por el FBN para “emprender investigaciones de narcóticos” (Maduro, 1961). Para el entrenamiento de ambos funcionarios, el FBN e ICA prepararon manuales y libros de texto especializados. Conocemos los nombres de dos de ellos precisamente por una orden de pedido de ICA: “Handbook of Self Defense” y “Narcotics and Narcotic Addiction” (Labouisse, 1961). García Trejo y Martínez aprovecharon la visita para entrevistarse con otros agentes y burócratas del FBN con quienes acordaron implementar mejores mecanismos de intercambio de información. Meses después del viaje a Washington, García Trejo fue nombrado visitador general de la PGR, puesto que, en la práctica, era equivalente al del jefe de la Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra la Producción y Tráfico de Enervantes, uno de los varios organismos que durante el periodo sirvieron para centralizar tareas antinarcóticos en México. Martínez Valdés, por su parte, trabajó en la década de 1970 en tareas de detección antidrogas en la aduana en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Mexico New Conduit for Cocaine, 1974).

De forma similar, en 1963 el FBN invitó a Juan Barona Lobato a asistir a los programas de entrenamiento especializados que el FBN ofrecía en su sede en Washington D.C. La invitación a Barona Lobato vino con la expectativa de que éste, en un futuro no muy lejano, se convierta en el próximo *Mexican Commissioner of Narcotics* (Durkin, 1963). Si bien nunca ocupó tal posición, cuatro años después, Barona Lobato era ya el consejero particular del procurador Julio Sánchez Vargas. Con los años, Barona Lobato representaría a México en al menos 15 sesiones de la CND, sería asesor en reuniones interparlamentarias entre México y Estados Unidos, y consultor jurídico adjunto en la SRE.

De forma similar a García Trejo, Martínez y Barona Lobato, al menos dos oficiales mexicanos de alto rango en la jerarquía de la PGR asistieron a los seminarios que proveía la escuela de entrenamiento del FBN, la *Federal Bureau of Narcotics Training School* (FBNTS): el comandante Guillermo Landeros Brandestein y Rodolfo Chávez Calvillo. El primero operó como jefe para asuntos políticos de la Dirección de Averiguaciones Previas de la PGR y el segundo se convirtió, tras ser jefe de Control de Procesos de la PGR en la década de 1970, en director de Averiguaciones Previas de la PGR. Por su parte, Chávez Calvillo también participó en las negociaciones de octubre en Washington D.C. posteriores al cierre de fronteras de 1969 (Operación Intercepción) y fue parte de varias delegaciones mexicanas ante la CND durante la década de 1970. Ambos eran del grupo de Rosales

Miranda, subprocurador de la República entre 1973 y 1982 y uno de los principales contactos del FBN en México desde finales de la década de 1940.

Todos ellos comparten la característica de haber recibido invitaciones del FBN a participar en sus seminarios, programas de entrenamiento y cursos especializados *antes* de que éstos ocuparan puestos importantes en la PGR o en otra institución. Eran perfiles interesantes, pero no consolidados. Con la creación del BNDD y después la DEA, la vieja estrategia de ofrecer atención a personajes específicos se expandió a otros actores. Para 1971 los cursos ya eran masivos y se celebraban en ambos lados de la frontera. Por ahora, basta avanzar la siguiente idea: el FBN coadyuvó a la producción de expertos y especialistas en temas de droga en México. Buscó consolidar una élite profesional que, a mediano o largo plazo, asimilase la política de drogas impulsada por la agencia estadounidense. Surgió así una nueva categoría de actores con un *corpus* de conocimiento específico y un capital simbólico importante en el campo policial de políticas de drogas. Ello no derivó, sin embargo, en reacomodos organizacionales de gran tamaño en México, en la creación de una agencia similar al FBN o en reducción de los índices de corrupción en las organizaciones dedicadas al control de narcóticos en México.

CONCLUSIÓN

Este artículo analizó el papel del FBN en el diseño e implementación de la política de drogas ejecutada por el Estado mexicano entre 1940 y finales de la década de 1960. Lo hizo a partir de dos ejes centrales. Por un lado, el análisis de los mecanismos utilizados por la organización para influir en la política de drogas en México. Por otro lado, el examen del alcance y efectividad del trabajo del FBN en México.

En relación con el primer eje, se mostró evidencia del uso de tres estrategias distintas por parte del FBN para avanzar su agenda política en México: el envío de sus agentes al sur de la frontera; el uso de organizaciones supranacionales para legitimar su agenda bilateral; y, por último, la *producción* de expertos y especialistas en materia de drogas en México.

En lo concerniente al segundo eje, el artículo mostró evidencia para sostener empíricamente las siguientes afirmaciones. En primer lugar, que mientras el problema de la droga estuvo sujeto al espacio político de un núcleo reducido de actores, el FBN tuvo una inmensa capacidad para participar de forma activa en la toma de decisiones de la política antidrogas en México. Aun así, la evidencia recolectada es suficiente para señalar que la *llegada* del FBN a México no fue sobre *tabula rasa*: antes de comenzar a desenvolverse como actor relevante en el proceso político en torno al tema de drogas en México, en el país ya se habían institucionalizado prácticas y normas de control social determinadas respecto al tráfico de drogas. En otras palabras: la ruta mexicana hacia el prohibicionismo ya estaba trazada.¹¹ Por último, el FBN no permeó por igual la política de drogas en México. Así

¹¹ Sobre este punto, la obra clave es Campos (2012).

como hubo etapas en las que su influencia política en el país fue mayor que en otras, geográficamente también hubo diferencias importantes. Durante finales de las décadas de 1930 y 1940, los agentes del FBN desplegaron sus recursos en la zona fronteriza y enfocaron su atención en colaborar con actores específicos: policías y ministerios públicos estatales. Más adelante, conforme aumentó la plantilla de agentes antidrogas, se volvió más relevante la relación con mandos medios y altos de la PGR, en particular, de la Visitaduría General de la República, el órgano de supervisión y control de los agentes del Ministerio Público a nivel federal. En ese sentido, futuras investigaciones deberán profundizar en la pregunta de cómo la presencia del FBN se manifestó a nivel subnacional –una dimensión que este trabajo no alcanza a abordar–.

De este análisis pueden obtenerse conclusiones válidas para entender el trabajo de las agencias antinarcóticos de los Estados Unidos en otras geografías. En contraposición con la bibliografía que había resaltado la racionalidad y extensión del trabajo transnacional del FBN, este artículo subraya las limitaciones de la organización. Así, a partir de este estudio de caso, puede inferirse que las limitaciones estructurales y contingentes del FBN en otros países fueron, sino mayores, cuando menos las mismas que tuvo la organización en México. La inferencia anterior abre nuevas vetas de investigación en la discusión sobre cómo burocracias nacionales de seguridad –aun con altos grados de autonomía– están fuertemente limitadas en sus aventuras transnacionales.

Finalmente, una reflexión general: México no fue receptor inmóvil de paradigmas, programas y prácticas provenientes de los Estados Unidos en el área de políticas de drogas. Actores e instituciones locales tuvieron suficiente poder para acelerar o alargar procesos, priorizar políticas e incluso resistir a cambios que, aunque deseados en los Estados Unidos, no eran prioritarios al sur de la frontera. Esta premisa puede llevar a un programa de investigación que desarrolle herramientas metodológicas capaces de distinguir los elementos externos e internos que constriñeron las políticas de drogas en América Latina.

REFERENCIAS

- Alcázar, H. (9 de noviembre de 1939). *El Universal Gráfico*.
- Anslinger, H. J. (1933). Organized Protection against Organized Predatory Crime: Peddling of Narcotic Drugs. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 24(3), 636–655.
- Anslinger, Harry J. Carta a C.H.L Sharman (marzo 28 de 1940a). “[confidential]”. Caja 2, expediente 21. Harry J. Anslinger Papers.
- Anslinger, Harry J. (6 de abril de 1940b). “Informal memorandum”,. RG 170, Caja 22, fólder 2. NARA.
- Anslinger, Harry J. (16 de enero de 1950.). Carta a Francisco González de la Vega,. RG 170, Caja 161, fólder 1. NARA.

- Anslinger, H. J. (1 de mayo de 1952a). Address at the Commission on Narcotic Drugs, Seventh Session.
- Anslinger, H. J. (1 de mayo de 1952). Statement by Anslinger: Commission on Narcotic Drugs, Seventh Session.
- Anslinger, H. J. (14 de diciembre de 1959) Carta a Subprocurador General de la República Óscar Treviño Ríos. RG 170, Caja 161, fólder 4. NARA.
- Astorga, L. (2003). *Drogas sin fronteras*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Barenque, O. (1938). *La mariguana ante la Academia Nacional de Medicina*. Ciudad de México: s/e.
- Barona Lobato, J. (1976). *México ante el reto de las drogas*. Ciudad de México: Procuraduría General de la República.
- Barrios González, B. (2013). *Las operaciones encubiertas*. Panamá: Universal Books.
- Bewley-Taylor, D. R. (1999). *The United States and International Drug Control 1909-1997*. Nueva York: Pinter.
- Bowling, B. (2009). Transnational Policing: The Globalization Thesis, a Typology and a Research Agenda. *Policing*, 3(2), 149-160.
- Campos, I. (2010). Degeneration and the Origins of Mexico's War on Drugs. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 26(2), 379-408.
- Campos, I. (2012). *Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Campos, I. (2017). A Diplomatic Failure: The Mexican Role in the Demise of the 1940 Reglamento Federal de Toxicomanías. *Third World Quarterly*, 39(3).
- Carroll, R. (2004). Under the Influence: Harry Anslinger's Role in shaping America's Drug Policy. En J. Erlen y J. F. Spillane, *Federal Drug Control Policy: The Evolution of Policy and Practice* (pp. 61-99). Nueva York: The Haworth Press.
- De Alba, A. (17 de noviembre de 1938). El debate sobre la mariguana. *Jueves de Excelsior*, 855.
- Dirección de Salubridad Pública (DSP). (1928). *Memoria de los trabajos realizados por el Departamento de Salubridad Pública, 1925-1928* (Vol. II). Editorial Cultura.
- DiLucia, F. X. (2 de enero de 1948). Carta a Harry J. Anslinger. "[informal]". RG 170, Caja 23, fólder 2. NARA.
- Dunagan, R. J. (20 de julio 20 de 1967a). Request for new weapons.
- Dunagan, R. J. (25 de julio 25 de 1967b). Badge for General Ramón Jiménez Delgado.
- Durkin, W. J. (8 de febrero de 1963). Mexican Cooperation.

- Flores Guevara, M. (2013). *La alternativa mexicana al marco internacional de prohibición de drogas durante el Cardenismo* [tesis de licenciatura]. El Colegio de México, Ciudad de México.
- Frydl, K. J. (2013). *The Drug Wars in America, 1940-1973*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gallardo Moreno, J. (21 de marzo de 1940) Carta a José Siurob,. Caja 363, expediente 422/3. Archivo General de la Nación, Fondo Presidentes, Lázaro Cárdenas del Río.
- Gentry, E. M. (7 de junio de 1962). Cooperation with Mexican authorities.
- Giordano, H. L. (3 de mayo de 1960). Operation of Bureau of Narcotics agents in Mexican border cities.
- Goodsell, N. (25 de enero de 1978). Drug Agent Stress the Trafficker, not the Traffic. *Christian Science Monitor*.
- Gootenberg, P. (2007). The “Pre-Colombian” Era of Drug Trafficking in the Americas: Cocaine, 1945-1965. *The Americas*, 64(2), 133–176.
- Gootenberg, P. y Campos, I. (2015). Toward a New Drug History of Latin America: A Research Frontier at the Center of Debates. *Hispanic American Historical Review*, 95(1), 1–35.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Kang, D. (2017). *The INS on the line: making immigration law on the US-Mexico border, 1917-1954*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kennedy, S. J. (5 de abril de 1944). Memorandum of Conferences held at Mexico City, March 30, April 3, 1944, to secure the Cooperation of the Mexican Government in Combatting the Illicit Trade in Narcotics.
- Labouisse (16 de agosto de 1961). “Manuel Martínez Valdéz [unclassified]”,. RG 170, Caja 161, fólder 5. NARA.
- Maduro, R. P. (1 de febrero de 1961). Cooperation with the Mexican Federal Police.
- McWilliams, J. C. (1989). Unsung Partner against Crime: Harry J. Anslinger and the Federal Bureau of Narcotics, 1930-1962. *Pennsylvania Magazine of History and Biography*, 207–236.
- Mexico New conduit for Cocaine. (27 de marzo de 1974). *Albuquerque Journal*, p. 46.
- Meza Fonseca, E. y Lara González, H. (2011). Ilícitos contra la salud. ¿Modalidades o delitos? *Revista del Instituto de la Judicatura del Distrito Federal*, 8, 193–234.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738–770.

- Morlock, G. A. (30 de septiembre 1942). Memorandum for Mr. Bulkley.
- Nadelmann, E. (1987). The DEA in Latin America: Dealing with Institutionalized Corruption. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29(4), 1–39.
- Nadelmann, E. (1990). Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. *International Organization*, 44(4), 479–526.
- Nadelmann, E. (1993). *Cops across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Nicholas, P. y Churchill, A. (2012). The Federal Bureau of Narcotics, the States, and the Origins of Modern Drug Enforcement in the United States, 1950-1962. *Contemporary Drugs Problems*, 39, 595–640.
- Officials Call for U.S. Action to Stop Dope from Mexico. (23 de julio de 1959). *Los Angeles Times*, pp. 2-25.
- Pérez Ricart, C. A. (2016). *Las agencias antinarcóticos de los Estados Unidos y la construcción transnacional de la guerra contra las drogas en México (1938-1978)* [tesis de doctorado]. Universidad Libre de Berlín, Berlín.
- Pérez Ricart, C. A. (2018a). El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina. *Foro Internacional*, 58(1), 5-48.
- Pérez Ricart, C. A. (2018b). U.S. pressure and Mexican anti-drugs efforts from 1940 to 1980: Importing the war on drugs? En W. G. Pansters, B. T. Smith y P. Watt (Eds.), *Beyond the Drug War in Mexico: Human rights, the public sphere and justice* (pp. 33–52). Oxford: Routledge.
- Poder Ejecutivo. (3 de julio de 1940). Decreto que suspende la vigencia del Reglamento Federal de Toxicomanías. Departamento de Salubridad Pública. Diario Oficial de la Federación
- Rachal, P. (1982). *Federal Narcotics Enforcement: Reorganization and Reform*. Boston: Auburn House Publishing Company.
- Rosales Miranda, M. (7 de agosto de 1949). Carta a District Supervisor FBN George H. White,. Caja 1, folder 10. Stanford University. Department of Special Collections and University Archives, George White Papers.
- Segura Millán, J. (1939). *La marihuana: estudio médico social*. Ciudad de México: Editorial Cultura.
- Sherman, G. (19 de julio de 1960). Mexico wants own Methods. *Los Angeles Times*.
- Siragusa, C. (9 de diciembre de 1959). Carta a Harry J. Anslinger. “Mexican narcotic enforcement”, RG 170, Entrada 9, Caja 160, folder 1. NARA.
- Smith, B. T. (2013). The Rise and Fall of Narcopopulism: Drugs, Politics, and Society in Sinaloa, 1930–1980. *Journal for the Study of Radicalism*, 7(2), 125–165.

- Smith, B. T. y Pansters, W. G. [en prensa]. Moral Panics, Mexican Politics, and the Borderlands Origins of the War on Drugs 1950-1962. *Journal of Contemporary History*.
- Smith, N. L. (2007). “Cured of the Habit by Force”: *The United States and the Global Campaign to Punish Drug Consumers, 1898-1970* [tesis de doctorado]. The University of North Carolina at Chapel Hill, Ann Arbor.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (22 de abril de 1940). “Sugestiones de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la forma en que podrán resolverse los problemas de carácter internacional que ha planteado la aprobación del reglamento vigente de toxicomanías”. Topografía III -2398-6. Archivo Histórico Genaro Estrada.
- Stewart, J. (7 de abril de 1938). Narcotics situation in Mexico.
- Talent, T. A. (15 de noviembre de 1946). Carta a Harry J. Anslinger. RG 170, Caja 22, folder 7. NARA.
- Trainor, J. A. (7 de junio de 1962). Disposition and status of cases 14-Mex-1- 14-Mex-47.
- Vásquez Schiaffino, J. (2 de octubre de 1930). Notas sobre cooperación para vigilancia del tráfico ilícito de drogas enervantes.
- Walker III, W. (1978). Control across the Border: The United States, Mexico, and Narcotics Policy, 1936-1940. *Pacific Historical Review*, 47(1), 91–106.
- The Washington Post. (17 de julio de 1910). War Upon Opium Evil: United States will lead World Powers in Crusade.
- Weible, C. M., Heikkila, T., DeLeon, P., y Sabatier, P. A. (2011). Understanding and influencing the Policy Process. *Policy Sciences*, 45(1), 1–21.
- Williams, G. H. (3 de diciembre de 1946). Carta a Harry J. Anslinger. RG 170, Caja 22, folder 7. NARA.