

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

DOI: 10.52122/nisantasisbd.1585711

**MEKSİKA BAŞARISIZ BİR DEVLET MİDİR? MEKSİKA'DAKİ
UYUŞTURUCU TRAFİĞİ ŞEBEKELERİNİN COVID-19 SALGINI
SÜRECİNDEKİ OPERASYONLARININ İNCELENMESİ¹****Doç. Dr. Onur AĞKAYA**Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Bozüyük Meslek Yüksekokulu, Dış Ticaret Pr.
e-posta: onuragkaya@gmail.com
0000-0003-3044-5978**ÖZ**

Uyuşturucu trafiğinin Meksika'daki etkileri, sosyo-politik ve ekonomik olarak az rastlanır bir örnek sunmaktadır. Ülkede süregelen şiddet sarmalı ve güvenlik sorunları, Meksika'da merkezî devletin kapasitesinin sorgulanmasına ve Meksika Devleti'nin başarısız bir devlet olarak tartışılmasına neden olmaktadır. Bu çalışmada, bu tartışmalardan hareketle, Meksika'da devletin kapasitesinin en zayıf görüldüğü dönem olması nedeniyle COVID-19 Salgını esnasında, merkezî devlete paralel bir iktidar sahibi olarak hareket eden ve faaliyetleri çok daha görünür hâle gelen uyuşturucu trafiği şebekeleri, kriminal yönetim kavramı temelinde incelenmektedir. Çalışmada, söz konusu kavramın hem Meksika'da süregelen siyasal krizin ve güvenlik sorununun anlaşılması ve anlamlandırılmasında, Weberci klasik devlet kapasitesi yaklaşımının ötesine geçmeye imkân tanıdığı savunulmaktadır. Yapılan analiz sonucunda, kapasitesinin güçlü veya az olduğu bölgelerde uyuşturucu trafiği şebekelerinin faaliyet göstermesinin, Meksika'nın başarısız bir devlet olduğu anlamına gelmediği sonucuna ulaşılmıştır. Nitekim, kriminal yönetim kavramının, analiz aracı olarak kullanılmasıyla, bu çalışma hem Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler literatürüne hem de Meksika'yı konu edinen güvenlik çalışmalarına katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Uyuşturucuya Karşı Savaş, Meksika, Devlet Kapasitesi Yaklaşımı, Başarısız Devlet, Kriminal Yönetişim

Jel Kodları: F50, F59.

**IS MEXICO A FAILED STATE? ANALYSIS OF THE OPERATIONS OF DRUG
TRAFFICKING NETWORKS IN MEXICO DURING THE COVID-19 PANDEMIC****ABSTRACT**

The effects of drug trafficking in Mexico provide a rare example in terms of socio-politics and economy. The ongoing spiral of violence and security problems in the country have led to the questioning of the capacity of the central state in Mexico and the discussion of the Mexican State as failed. Following these discussions, this study elaborates on drug trafficking networks, which acted as a power holder parallel to the central state and whose activities have become much more visible during the COVID-19 pandemic when the state's capacity in Mexico seemed weakest through the concept of criminal governance. The study argues that the concept allows the researcher to go beyond the Weberian traditional state capacity approach in understanding and making sense of the ongoing political crisis and security problems in Mexico. In conclusion, the analysis contends that the existence and operations of drug trafficking networks in regions with high or low capacity do not imply that Mexico is a failed state. Indeed, by using the concept of criminal governance as a tool of analysis, this study aims to contribute to both the Political Science and International Relations literature and security studies focusing on Mexico.

Keywords: War on Drugs, Mexico, State-capacity Approach, Failed State, Criminal Governance

Jel Codes: F50, F59.

Geliş Tarihi/Received: 15.09.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 15.11.2024

Yayın Tarihi/Printed Date: 31.12.2024

Kaynak Gösterme: Ağkaya, O. (2024). "Meksika Başarısız Bir Devlet midir? Meksika'daki Uyuşturucu Trafiği Şebekelerinin COVID-19 Salgını Sürecindeki Operasyonlarının İncelenmesi". *İstanbul Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(12) 834-852.

¹ Bu çalışma, yazarın, 26-27 Aralık 2022 tarihli, IX. Yıldız Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulmuş ve özet bildiri şeklinde yayınlanan "Kriminal Yönetişim Kavramı ve Uygulamaları: Meksika'da Covid-19 Salgını Sürecinde İktidar Olarak Uyuşturucu Trafiği Şebekeleri" adlı çalışmasının düzenlenmiş hâlidir.

GİRİŞ

Meksika'da 1980'lerden bugüne dek devam eden yasadışı psikoaktif madde veya daha yaygın biçimde kullanılan ifadeyle "uyuşturucu trafiği"nin etkileri sosyo-politik ve ekonomik bağlamda, dünyada eşine çok az rastlanır bir örnek sunmaktadır. İlk olarak, uyuşturucu savaşları olarak anılan uyuşturucu trafiği ve beraberinde getirdiği şiddetin sonucunda 2006 ve 2024 yılları arasında, resmî rakamlara göre 400.000'den fazla kişi öldürülmüştür (Council on Foreign Relations, 2024). Aynı zamanda, bu şiddet türünün boyutları Meksika sınırlarını fazlasıyla aşmış ve bugün ABD ile güneyindeki ülkeler arasındaki mülteci sorunundan insan kaçakçılığına ve enerji hatlarının güvenliğine kadar uluslararası bir krize dönüşmüştür (International Crisis Group, 2024). Öte yandan, her ne kadar kesin rakamlara ulaşmak mümkün olmasa da Meksika'da, uyuşturucu trafiği ve organize suç örgütlerinin ülkenin ekonomisinde çok büyük bir pay sahibi olduğu, birçok uyuşturucu trafiği şebekesinin² yıllık kazançlarının tek başlarına on milyarlarca doları aştığı ve bunların, ülkedeki en büyük işverenlerden biri olduğu ve 500 milyar dolarlık bir pazarı yönlendirdiği tahmin edilmektedir (BBC, 2019; Rizzo, 2019; Prieto-Curiel, Campedelli ve Hope, 2023). Dolayısıyla, bu tablo, Meksika devletinin bütünlüğünü ve kapasitesini sorgulanır hâle getirmiştir. Nihayetinde, birçok politika yapıcı, gözlemci ve akademisyen, "Meksika başarısız ya da çökmüş bir devlet midir?" sorusunu gündeme getirmiştir ve söz konusu soruya yanıt arayışı sürmektedir (Caputo, 2009; Grayson, 2011; Lagunes Gasca, 2017; Grinberg, 2019). Bu çalışmada, bu sorudan hareket edilerek Meksika devletinin kapasitesi ve başarısızlığı sorunsallaştırılmakta ve bir sonraki aşamada, Meksika'da süregiden sosyo-politik ve ekonomik durumun anlaşılabilmesi için "kriminal yönetim" kavramı analiz aracı olarak kullanılmaktadır.

Çalışmada, kriminal yönetim kavramının ve yaklaşımının, devlet kapasitesini analiz aracı olarak benimseyen yaklaşımın bir devamı niteliğinde olduğu öne sürülmektedir. Buradan hareketle, çalışmada, tüm dünyayı etkileyen COVID-19 Salgını sürecinde, uyuşturucu trafiği şebekelerinin Meksika'nın belirli ve birbirinden bağımsız faaliyetlerinin anlaşılmasının, hem Meksika'da devletin kapasitesi veya başarısızlığını hem de süregiden sosyo-politik ve ekonominin yapının anlaşılmasına katkıda bulunacağı savunulmaktadır. Dolayısıyla, bu çalışmanın öncelikli araştırma sorusu "COVID-19 pandemisi sırasında, devletin yerine uyuşturucu trafiği şebekelerinin fiilen iktidar uygulaması ne anlama gelmektedir?" ve "bu tür bir iktidar anlayışı nasıl bir analizle anlamlandırılabilir" şeklinde formüle edilmektedir. Bu bağlamda, çalışmada, metodolojik olarak, Weberci devlet anlayışı yaklaşımına uygun biçimde, Meksika'da COVID-19 Salgını sırasında, büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinin eylemleri ve merkezî devletin konumu, tarihsel-yorumlayıcı biçimde ele alınmaktadır. Çalışmada kullanılan veriler, uluslararası kabul gören medya ajanslarının konuya dair haberleri ve yerel ve ulus-aşan stratejik araştırma merkezlerinin raporlarından derlenmektedir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, devlet kapasitesi tartışmalarına değinmekte ve daha sonra kriminal yönetim kavramını ele almaktadır. İkinci bölüm; Meksika'da süregiden mevcut konjonktürün anlaşılabilmesi için uyuşturucu trafiğinin 1980'lerden 2020'lerin başına kadarki kısa bir tarihi sunulmakta ve etkilerine değinilmektedir. Akabinde, Meksika'da 2019 ve öncesindeki sürecin ve COVID-19 Salgını sırasındaki siyasal kompozisyonun neden kriminal yönetim kavramıyla ele alınmasının uygun olacağı ve yapılacak analizin, söz konusu kavramın geliştirilmesine nasıl katkı sağlayacağı tartışılmaktadır. Üçüncü ve son bölümde, COVID-19 pandemisi sırasında, devlete bir nevi alternatif veya rakip yönetim modelleri olarak, Meksika'daki büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinin fiilen iktidar uygulamasının örnekleri,

² Burada göndermede bulunulan, uyuşturucu trafiğinden kâr sağlayan kriminal örgütler için yaygın olarak "uyuşturucu kartel"leridir. Bu çalışmada, kasıtlı olarak kartel terimi yerine "uyuşturucu trafiği şebekeleri" terimi kullanılmaktadır. Bunun gerekçeleri arasında, 1) bu şebekelerin birçoğunun, çalışmanın özellikle ikinci ve üçüncü bölümlerinde değinileceği üzere operasyonel ve yapısal farklılıklarının olması; 2) bunların, siyaset yapıcılar ve ses getirecek haber peşindeki bazı medya organlarının yaptığı üzere salt kartel şeklinde adlandırmasının siyasi ve akademik anlamda bazı kusurlar içermesidir. Astorga'nın (2006: 148) isabetli biçimde dikkat çektiği üzere, kartel teriminin kullanımı, bu örgütlerden birçoğunun etkisini ve gücünü abartmakta, uyuşturucu trafiğiyle mücadelede siyasi anlamda ve uygulamada, ekonomik unsurların ve toplumsal ve kültürel unsurların göz ardı edilerek militarize politikaların ve pratiklerinin önünün açılması ve şiddete başvuran tüm aktörlerin gerçekleştirdiği insan hakları ihlallerinin meşruluk zeminine oturtulması gibi sorunlara neden olmaktadır. Bu bahsedilen hususlar göz önünde tutularak, bu çalışmada, kartel terimi mümkün olduğu kadar az kullanılmaktadır.

kriminal yönetim kavramı kapsamında ele alınmakta ve analiz edilmektedir. Bu çalışmanın amacı hem Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler disiplinlerinin gündemlerinde olan uyuşturucu trafiği ve uyuşturucu savaşlarının anlaşılmasına katkıda bulunmak hem de Türkiye'de yapılan ve örnekleri nispeten az olan konuya dair çalışmalara diyaloga yönelik bir çağrıda bulunulmasıdır.

1. Devlet Kapasitesi Yaklaşımı ve Kriminal Yönetişim Kavramı

Latin Amerika'daki siyasal şiddet ve uyuşturucu trafiğinin beraberinde getirdiği şiddet sarmalını konu edinen birçok çalışma öncelikli olarak, şiddetin nedenlerine ve sonuçlarına odaklanmıştır. "Ne" ve "neden" sorularından yola çıkan bu yaklaşımları iki şekilde sınıflandırmak mümkündür: Bunlardan ilki, daha çok güvenlik ve hukuksallık boyutuyla ilgilenen ve devletlerin kapasiteleri üzerinden hareket eden ve şiddete yönelik "devlet-merkezli" yaklaşımdır. İkincisi ise, şiddetin daha çok ortaya çıkmasının ve devamlılığının nedenlerini geleneksel ve yerel normların determinizmi üzerinden açıklamaya yönelik "kültürel" yaklaşımdır (vom Hau, 2014: 161). Devlet kapasitesi yaklaşımı, Max Weber'in "araçsal rasyonalite", modernite, bürokrasi ve savaş üzerine düşünceleri üzerinden şekillenmiştir. Weber, şiddet üzerine bütüncül bir kuram ortaya koymamış olsa da şiddetin devlet inşasındaki rolü üzerine argümanları modern teorisyenlere önemli bir temel sağlamıştır. Weber'in siyasal şiddet çalışmalarına en temel katkısı şiddet ve zor kullanmayı siyasetin en kritik araçları olarak okumasıdır. Düşünürü göre, devletin varlığının *raison d'être*'i meşru kuvvet kullanımı tehdidi ve nihayetinde diğer tüm araçlar yararsız kaldığında fiziksel şiddet uygulamasıdır (Weber, 1994: 360). Bu anlayışa göre, modern devlet, yalnızca kuvvet araçlarının kullanımının, dolayısıyla şiddet uygulamanın tekeli üzerinden tanımlanabilir (Weber, 1994: 310). Dolayısıyla, Anter'in (2014: 26), Weber'in şiddetin kurucu rolüne dair yaklaşımını özetleyerek formüle ettiği gibi: "kuvvet yoksa, devlet de yoktur".

Savaş Savaş yapmayı insan hayatının tüm evrelerini etkileyen bir toplumsal aktivite olarak yorumlamak suretiyle Weber, askerî teknolojinin gelişmesinin ve beraberinde getirdiği rasyonalizmin, modern Avrupa devletlerinin merkezîleşmesi ve bürokratikleşmesindeki paralelliklere dikkat çekmektedir. Düşünür, kültürel prestij tesisindeki etkilerine de dikkat çekerek, savaş yapmayı ve fethetmeyi modern Avrupa ulus devletlerinin çimentosu olarak tanımlamaktadır (Weber, 1978: 1156). Weber'in şiddet ve şiddetin devlet-yapma üzerine düşüncelerinin modern kuramsal yansımaları temel olarak iki grup altında sınıflandırılabilir: Bunlardan ilki, savaş için hazırlık yapmanın ve bir etkinlik olarak savaşmanın etkilerinin Avrupa'daki ulus-devletlerin kurulmasına ve merkezîleşerek siyasal birimler hâline gelerek zorlayıcı kuvvetler üzerinde tekel sahibi olması fikrine yönelik yaklaşımdır. Bu yaklaşımın en bilinen temsilcileri olan Norbert Elias, Anthony Giddens ve Charles Tilly, kolektif şiddet ve askerî örgütlenmenin devlet yapımı üzerindeki rolü üzerine önemli modellemeler ortaya koymuştur.³ Bu yaklaşım "savaşa dayalı gelenek" (*bellicist tradition*) olarak anılmaktadır (Malasevic, 2010: 70-79).

Şiddet ve devlet üzerine ikinci ve bu çalışmada analiz çerçevesi olarak kullanılan yaklaşım ise devlet-kapasitesi (*state-capacity*) ya da devlet-zayıflaması (*state-weakening*) yaklaşımıdır. Bununla birlikte, devlet-kapasitesi yaklaşımının savaşa dayalı gelenekten tamamen ayrıldığı söylenemez. Devlet-kapasitesi anlayışının, daha çok Weber'in devletin, şiddet araçları üzerindeki meşru tekeline dayanarak üzerinde bulunduğu toprakları yönetme iddiasında bulunan siyasal aktör olması fikri üzerinden hareket ettiği söylenebilir (Soifer, 2008: 232-234). Bu yaklaşım bilhassa kapasitesine odaklanarak, devletin şiddet araçları üzerindeki tekeli ve aynı zamanda toplumsal-hukuksal düzeni sürdürmekteki başarısızlığı ya da kaybının sebepleri ve sonuçları üzerinde yoğunlaşır. Söz konusu literatürün örnekleri, Mann'ın (1986; 1992), genel hatlarıyla fiziksel kuvvet uygulanmasının ağırlığı üzerinden yapmış olduğu "altyapısal iktidar"

³ Söz konusu örnekler için bkz. Norbert Elias (1939 [2000]), *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, Edmund Jephcott (Çev.). Oxford: Blackwell Publishing, 257-362; Anthony Giddens (1985), *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press; Charles Tilly (ed.) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press; Charles Tilly (1992). "War Making and State Making as Organized Crime", Evans, P., Rueschemeyer, D. ve Skocpol, T. (ed.), *Bringing the State Back In* içinde, Cambridge University Press, 169-91.

(*infrastructural power*) ve “despotik iktidar” (*despotic power*) ayrımı üzerinden hareket etmektedir.

Kısaca değinmek adına, despotik iktidar “seçkinlerin, sivil toplum gruplarıyla rutin, kurumsallaşmış müzakereler olmadan üstlenmeye yetkilendirildiği eylem yelpazesini” açıklarken, altyapısal iktidar, ‘merkezî bir devletin [...] topraklarına nüfuz etme ve kararları lojistik olarak uygulamadaki kurumsal kapasitesini” ifade eder (Mann, 1984, [Fazekas, 2011: 13’ten alıntılanmıştır]). Mann (1992: 191), Rusya, Prusya ve Avusturya gibi pre-modern ve emperyal Batılı mutlakiyetçi devletlerin daha ziyade despotik iktidara sahip olduğunu, ancak yönettikleri toplumlarda politikalarını uygulamak için çok az altyapısal güce sahip olduklarını; feodal devletlerin ise ne tam anlamıyla despotik ne de altyapısal iktidara sahip olmadığını vurgular. Mann (1992: 203-204), hem despotik hem de altyapısal iktidara sahip ancak istikrarsız siyasi rejimlere sahip otoriter devletler olarak Nazi dönemindeki Almanya ve Sovyet rejimlerinden bahsetmektedir. Özetle, tarihsel olarak altyapısal iktidar; devlet ve toplum arasındaki ilişki sıkılaştıkça, siyasal amaçlara şiddet yoluyla ulaşma anlamına gelen devletin despotik iktidarının yerini yavaş yavaş almıştır (Weiss, 2006: 167-169).

Bu çalışma, devlet kapasitesi yaklaşımını zenginleştirmek ve daha kullanışlı hâle getirmek adına, devlet kapasitesi düşüncesini daha geniş bir perspektifinden yorumlamakta ve devletin temel sorumluluklarından biri olan güvenlik ve organize suçla birlikte ortaya çıkan şiddet paradigmasını da hesaba katmaktadır. Bu perspektifte, suçla birlikte ortaya çıkan şiddetin görünürlüğü ve şiddet tekeline ortak olması; devletin kapasitesini, iktidarını ve nihayetinde devletin kendisini zayıflatan veya başarısız olarak sayılmasına neden olan unsurlardan biri olarak görülmektedir. Bu argümanı desteklemek için, yine buraya kadar sunulan çalışmalara ek olacak “devlet başarısızlığı” veya “başarısız devletler” konusunu ele alan çeşitli teorik ve kavramsal kalıplar listelenebilir. Örneğin, Giddens’in (1985) devlet inşasına ilişkin düşüncesinden hareketle, Koonings ve Krujit (2004) devletin şiddet araçları üzerindeki meşru tekelinin kalıcı kırılmasını sorunsallaştırmaktadır. İki akademisyen, devletin zorlayıcı kapasitesinin “kontrolden çıkarılma” riski taşıdığını savunmaktadır (Koonings ve Krujit, 2004: 7). Buna göre, bu risk, yalnızca diktatörlük rejimlerinde, devlet tarafından gerçekleştirilen terörizm veya kirli savaş içinde somutlaştığı gibi rızaya başvurmeyen bir meşruiyetin olmadığı durum sırasında devlet şiddete başvurduğunda ortaya çıkmaz. Aslında, bu risk durumu, devletin, aynı zamanda başka amaçlar için zorlayıcı güce erişiminin olduğu, ancak yine de merkezsizleştirilmiş veya atomize edildiği bazı durumlarda da ortaya çıkar. Bu bağlamda, bir yapı olarak devlet ve onun etkili gücü kısmen veya tamamen parçalanabilir.

Koonings ve Krujit (2004: 6), isabetli bir biçimde, Latin Amerika söz konusu olduğunda, “başarısız” veya “çökmüş” devletler örneklerinin, Avrupa’daki ulus devlet inşa süreçlerini merkeze alan örneklerinden farklı bir örüntü sergilediğini ve Latin Amerika’daki devletlerin, belirgin bir şekilde “kısmi devlet başarısızlığı” örnekleri olduğunu savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre “resmî olarak demokratik devletlerin meşru şiddet tekelinden kaçınarak veya onu zayıflatarak zorlamayı gerçekleştirmek üzere toplumsal veya politik olarak örgütlenmiş” olan bir tür “yeni şiddet”, devlet başarısızlığının bir gizli biçimini su yüzüne çıkarmaktadır. Buna göre, yüzeyde demokratik siyasetin kurumları ve uygulamaları, sivil toplum ve hukukun üstünlüğü hüküm sürmekte iken; özünde, bu kavramların kendisi şiddet tarafından zayıflatılmaktadır (Koonings ve Krujit, 2004: 8-10). İki yazar, Kolombiya ve Meksika’daki durumu örnek göstererek, bu iki ülkedeki suç örgütlerinin ulusal ölçekte şiddet uygulama ve düzeni sağlama kapasiteleri edindiğini, bu tür örgütlerin ise daha az derecede veya daha yerel bir ölçekte faaliyet gösterdiğine dikkat çekmektedir.

Buraya kadar sunulan devlet kapasitesi yaklaşımı ve özelinde Latin Amerika devletlerini ele alan analizlerle ilgili olarak iki husus belirlemektedir: 1) Klasik anlamda, savaş yapmayı ve savaşa yönelik örgütlenmeyi zemine oturarak Avrupa’daki ulus devletlerin inşasını açıklayan ve sonrasında devletin kapasitesini, kırılmasını ya da başarısızlığını açıklamaya çalışan Weberci yaklaşımın veya Tilly, Giddens ve Mann gibi yeni-Weberci düşünürlerin ortaya koydukları modelleme, Latin Amerika devletleri söz konusunda olduğunda çok önemli araçlar sağlamakta; ancak, eksik kalmaktadırlar. Bu eksikliğin temelindeki en önemli unsurlardan biri, Kacowicz

(1998) ve Centeno (2002) gibi yazarların erken tarihli çalışmalarında dikkat çektiği üzere, Weberci yaklaşımın Avrupa'daki devletlerin kendi aralarında yaptıkları savaşlar ve savaş hazırlıklarının sonucunda kapasitelerini ve iktidarlarını kurmuş ve konsolide etmiş oldukları modelleme, devletlerin birbirleriyle savaşlarının çok az olduğu Latin Amerika'daki devletlerin tarihsel ve siyasal sürecini tam olarak karşılamamakta ve açıklayamamaktadır. 2) Devlet kapasitesi yaklaşımı, en başta, devlet kavramının ve pratiğinin kendisini, sınırları içindeki bölgelerde mutlak bir otorite ve iktidar uygulayıcı aktör olarak varsayması sebebiyle kendini zayıflatmaktadır. Daha somut bir biçimde ve bu çalışmanın da odaklandığı Meksika'nın aralarında olduğu Latin Amerika devletleri özelinde ifade edilirse, bu devletler, zaten kendi tarihleri boyunca, Avrupa'daki devletler gibi tam bir merkezî yönetim otoritesi ve iktidarını tam olarak tesis edememiştir. Latin Amerika'da devlet dışı oluşumlar, ister devrimci hareketlerde olsun ister suç örgütleri örneklerinde olsun birçok devletin sınırları içinde belirli dönemlerde iktidar uygulayan ve devletin meşru şiddet tekeli temelden sarsan aktörler olarak var olmuştur (Centeno and Ferraro, 2013; vom Hau, 2014). Nitekim, devlet kapasitesi yaklaşımı, Meksika'da süregiden sosyo-politik ve ekonominin yapının anlaşılması için önemli bir hareket ve odak noktası sağlamaktadır; ancak, bunun ötesinde, Meksika'daki mevcut konjonktürün anlaşılabilirliği ve anlamlandırılabilirliği için devletin şiddet tekeli ve dolaylı olarak vergiler üzerindeki kontrolünü, adaletin sağlanması gibi devletin temel görevlerini yerine getirmesini, altyapısal ve despotik iktidarını hesaba katan ve bunların ötesine geçerek yereldeki siyasetin analiz edilmesine olanak sağlayan bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Buradan hareketle, bu çalışmada, kriminal yönetim kavramı önerilmekte ve analiz aracı olarak kullanılmaktadır.

Desmond Arias (2006a) tarafından, Brezilya'daki suç şebekelerinin *favela* olarak adlandırılan "kenar mahallelerdeki siyaseti"nin incelenmesi için önerilen kriminal yönetim kavramı, en sade ifadeyle belirli bir yerde "bir suç örgütünün, davranışlar üzerinde, kurallar ve kısıtlamalar uygulaması"na denir (Lessing, 2021: 856) ve bu tür bir yönetim, genellikle, zayıf, başarısız veya kırılabilir devletlerin kontrol ettiği coğrafyalarda ortaya çıkar. Bu yaklaşıma göre suç örgütünün uygulamaları, "örgütün kendi içindeki üyeleri ve aynı zamanda, örgüte üye olmayan ve suçla bağlantılı aktörler ve ayrıca, suçla bağlantısı olmayan sivil vatandaşlar üzerinde yönetimi içerir" (Lessing, 2021: 858-859). Kriminal yönetim, yönetilenlerin yaşamları, rutinleri ve faaliyetleri bir organize suç örgütü tarafından dayatılan kurallar veya kodlar tarafından etkilendiğinde ortaya çıkar. Tek kuralın "haraç vermek olduğu katıksız gasp, yönetim olarak" kabul edilmez ve bunun yerine "daha az makul bir şekilde, hiç kural koymadan kamu malları sağlamak, yönetimden ziyade hayırseverliğe işaret eder" (Lessing, 2021: 856-857).

İsyancı ve gerilla gruplarının varlıklarını sürdürdükleri bölgelerde yerel topluluklarla etkileşimi ve fiili iktidarlarını güçlendirmek için düzen ve adalet tesis etmesi, bugüne dek dünyanın birçok yerinde gözlemlenmiş bir durumdur. Ancak, 1950'lerden itibaren başta İtalya'daki mafya örgütleri ve Latin Amerika'daki örnekleri olmak üzere, birçok kriminal örgütün faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerde de benzer stratejiler uyguladıkları görülmeye başlanmıştır. Söz konusu örgütlerin bu tür stratejilerini ve faaliyet repertuarını açıklamaya çalışan kriminal yönetim kavramı ve argümanlarına göre, bu örgütler, yalnızca zora başvurarak kendi kanunlarını dayatmazlar; aynı zamanda, Weberci anlamda "rasyonel-bürokratik marjinler içinde meşruiyet sağlar" ve aktif oldukları bölgelerde, etki ettikleri nüfusların rızasını da kazanma yoluna giderler (Lessing ve Willis, 2019: 589).

Kriminal örgütler, terörist ya da gerilla örgütlere benzer şekilde, bu bölümde bahsedilen "zayıf devletler" içinde veya "devletlerin zayıf oldukları" (yani bunlar, kapasitesi yüksek devletler de olabilir) bölgelerde, bilinçli olarak kendi iktidarlarını tesis etmekte; ancak, ilk anılan gruplardan farklı olarak buralarda "tam kapasiteli alternatif bir devlet himayesi örneği" sergilememektedirler (Arias, 2006a: 295; 2006b: 37). Kriminal yönetim yaklaşımına göre; suç örgütlerinin, dönemselsel ve mekânsal olarak yönetim sağladığı yerlerde, devlet ve kurumlar etkin olmasa dahi şiddet azalmakta ve buradaki nüfus, ekonomik ve sosyal yardımlar ve ayrıca, güven ve adaletin sağlanması için bu yapılara bazı durumlarda gönüllü olarak yönelmekte veya katılmaktadır (Arias, 2006b: 39-40; Barnes, 2017: 972; Campana ve Varese, 2018: 1388-1389).

Kriminal yönetim kavramsallaştırmasının yöneldiği ve incelediği ikinci önemli boyut ise örgütlerin yapılanmaları ve işleyişleridir (Barnes, 2017: 973-977; Lessing ve Willis, 2019). Buna göre, örgütler, birçok örnekte yalnızca kendi üyelerinin değil, faaliyet gösterdikleri yerlerdeki toplulukların rızalarını da her halükarda zor kullanarak değil rasyonel biçimde sağlama yoluna gitmektedirler (Arias, 2006b: 117; Lessing, 2021: 864; Idler, 2021: 85). Söz konusu strateji çerçevesinde örgütler, kendi üyelerinin de örgüt içinde kalmalarını ve iç disiplini de bir norm hiyerarşisi içinde rıza ve adanmışlık kazanma teknikleriyle uygulamaktadır. Bu düzlemde, Lessing'in (2021: 863), Weberci anlayışı takip ederek ayırımını yaptığı gibi bir kült olarak lideri yücelten ve doğrudan dikey yapılanan örgütler yerine, bu çalışmanın da odaklandığı Meksikalı karteller gibi "rasyonel-bürokratik" organize suç örgütleri ortaya çıkmaktadır.

Son olarak, kriminal yönetimin uygulandığı yerlerde, devlet, varlığını bir şekilde sürdürmeye devam eder. Bununla birlikte, devlet ve kriminal yönetimini uygulayan örgüt arasındaki ilişki rekabet, çatışma ya da işbirliği biçiminde tezahür edebilir (Lessing, 2021: 867). Bu konjonktürde, kriminal örgütler aralarında hırsızlık, cinayet ve insan kaçırmanın yasaklanması gibi "polislik, yaptırım, mahkeme ve uyuşmazlık çözümü" gibi faaliyetler gerçekleştirebilir. Bunlar, az, orta ya da yüksek seviyede olabilir (Campana ve Varese, 2018: 1395; Lessing, 2021: 590).

Özetlemek adına, bir suç örgütünün; dönemsel ve mekânsal olacak şekilde, kapasitesi güçlü veya zayıf bir devletin sınırları içindeki belirli bir bölgede, hem kendi üyeleri hem de o bölgede yaşayanların davranışları üzerinde, kurallar ve kısıtlamalar uygulaması ve rasyonel olarak rızaya ve bazen de hayırseverliğe dayalı ve daha da ötesinde, az, orta veya yüksek seviyede güven ve adaleti sağladığı ve şiddetin azalmasına doğrudan etki ettiğinde ortaya çıkan yönetim türüne kriminal yönetim denir. Unutulmaması gereken, kriminal yönetim esnasında, suç örgütleri, devlete tam bir alternatif himaye kurmaz ve genellikle mevcut düzenin devamından yana tavır alırlar ve merkezî devletle nadiren doğrudan çatışmaya girerler. Dolayısıyla, bu çalışmada, kriminal yönetim kavramından verimli bir analiz aracı olarak faydalanabilmek adına, liderlik kültürünü de içeren örgütsel yapılanma, etkin olunan bölgeler ve rıza veya zor kullanmaya dayanan kriminal yönetim adlı parametreler kullanılabilir.

Kriminal yönetimin etkin olduğu yerlerde, yönetimi uygulayan örgütlerin yapılanmalarının ve işleyişlerinin incelenmesi suretiyle yerel ve ulusal sosyo-politik ve ekonomik konjonktür daha net biçimde anlaşılabilir. Nitekim, Meksika'da öncelikle, devletin başarısız bir devlet olup olmadığının ve uyuşturucu trafiğinin etkilerinin anlaşılması ve anlamlandırılabilmesi için, çalışmanın devamında COVID-19 Salgını sürecinde Meksika'nın birçok bölgesinde aktif biçimde devlet iktidarına paralel birer yönetim uygulayan büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinin faaliyetleri, kriminal yönetim kavramı temelinde analize tabi tutulacaktır. Bunun için, bir sonraki bölümde, büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinin nasıl ortaya çıktığının anlaşılabilmesi adına, Meksika'da uyuşturucu savaşlarının tarihine kısaca değinilecektir.

2. 20. Yüzyıldan Bugüne Meksika'da Uyuşturucu Trafiğinin Kısa Tarihi

Meksika'da uyuşturucu trafiğinin ve buna karşı mücadelenin tarihi, 19. Yüzyıla uzanmaktadır. 1980'lerin ortalarına kadar, Meksika'da uyuşturucu maddeler arasında baskın tür olarak kalan marihuananın (hint keneviri) yasaklanmasına yönelik ilk düzenleme 1891'de yapılmıştır (Campos, 2012: 40). Meksika'nın küresel uyuşturucu trafiğindeki rolü ise öncelikli olarak dünyanın en büyük uyuşturucu madde pazarı olan ABD'yle sınır komşusu olması ve tarihin birçok döneminde ABD'nin tesis etmeye çalıştığı uyuşturucuya karşı mücadele seferberliğinin hedefine oturmasıyla şekillenmiştir. 1900'lü yılların başından itibaren, yalnızca uyuşturucu madde değil, başta alkol olmak üzere birçok yasaklı maddenin ABD'ye girişi Meksika üzerinden gerçekleşmiştir. Nihayetinde, bugün dahi varlığı sürdüren Meksikalı birçok uyuşturucu trafiği şebekesinin temelleri, 1920'lerde atılmaya başlamıştır (Pansters ve Smith, 2022: 11). 1940'lı yıllardan itibaren Tijuana, Ciudad Juárez, Tamaulipas gibi sınıra yakın şehirlerde kaçakçılık konusunda ve Sinaloa gibi ve marihuana yetiştiriciliğinde uzmanlaşmış olan gruplar mevcuttu. Genellikle aile bağları üzerinden büyüyen bu gruplar, "patlama noktası" olarak adlandırılan

1970'lere gelindiğinde milyonlarca dolarlık hacimlere ulaşan trafiği ve aynı zamanda, bölgeleri kontrol etmelerini sağlayan silahlı grupları yönetmekteydi (Fernández Velázquez, 2022).

Uyuşturucu trafiğinde yalnızca Latin Amerika ve özelinde Meksika'daki şebekeleri ve devleti değil, tüm dünyayı etkileyen en önemli gelişme; Kolombiya'da etkin şebekelerin, 1970'lerden itibaren, daha önceleri birkaç yüz kiloyla sınırlı durumdaki kokain adlı uyuşturucunun üretimini birkaç tona çıkarması ve bunları kendi yöntemleriyle ABD'ye taşınması olmuştur. Meksikalı uyuşturucu trafiği şebekeleri gibi temel kaçakçılık maddeleri marihuana olan Kolombiyalı örgütler, 1970'lerin başında Peru ve Bolivya'da coca üretimi yapan gruplarla doğrudan işbirliğine gitmeye başlamıştır. Bu dönemde Kolombiyalı uyuşturucu trafiği şebekeleri, Latin Amerika'nın genelinde ve ABD sınırları içinde uyuşturucu dağıtımını elinde tutan Kübalı, Şilili ve Arjantinli şebekeleri aşırı yöntemler içeren şiddet yoluyla saf dışı bırakmış ve hacmi milyarlarca doları bulan trafiğin lider konumuna gelmişlerdir (Rovner, 2011: 113-115). Yine bu dönemde, kapasiteleri, ciroları, silahlı güçleri ve aynı zamanda, dönemsel ve mekânsal olarak kontrol ettikleri bölgelerde merkezî devletle olan ilişkileri, bugün Meksika'da var olan şebekelerle kıyaslanabilecek iki "mega kartel" olarak kabul edilen Medellín ve Cali şebekeleri ortaya çıkmıştır. Bu gruplar, öncesinde Karayipler'den ABD'ye taşınan uyuşturucu rotasını da Florida'ya ve dolayısıyla Orta Amerika üzerinden Meksika-ABD sınırına çevirmişlerdir (Gootenberg, 2021: 289).

Cali uyuşturucu trafiği şebekesi 1996'da tamamen dağıtılabildiği kadar hem Latin Amerika'nın hem de küresel uyuşturucu trafiğinin en büyük ve en güçlü grupları Kolombiyalı olarak kalmışlardır (Idler, 2021: 73). 1996'ya kadar geçen zaman diliminde Meksika'da, uyuşturucu trafiğine bakıldığında, Kolombiyalı şebekelerle ortaklık yapan, ülkenin doğusunda ABD sınırına yakın Tamaulipas merkezli "Körfez Karteli" (*Cártel del Golfo*) ve Sinola merkezli olup, Guadalajara'da 1980'de kurulduğu tahmin edilen Guadalajara Karteli (*Cártel de Guadalajara*) veya bir diğer isimle Federasyon'un (*La Federación*) faaliyetleri bulunmaktadır. Aslına bakılırsa, Guadalajara şebekesinin, Sinaola'da 1970'lerin sonuna kadar marihuana yetiştiriciliğinden ve kaçakçılığın milyonlarca dolar kazandığı tahmin edilen ve başta ABD'nin uyuşturucu trafiğiyle mücadele edilmesine yönelik Meksika devletine artan baskısı sonucunda yer değiştiren bir grubun olduğu düşünülmektedir (Marcy, 2021: 67-68). Körfez ve Guadalajara grupları, Meksika'da önceleri kontrgerilla ve terörle mücadele operasyonlarında kilit rol oynaması amacıyla kurulan ve daha sonra uyuşturucuyla mücadelede merkezî bir görev üstlenen Federal Güvenlik Bürosu'nun (*Dirección Federal de Seguridad - DFS*) koordinesi ve kontrolünde, Meksika'daki faaliyetlerini sürdürebilmişlerdir (Pansters ve Smith, 2022: 19). Aslına bakılırsa, bu dönemde, kuruluşundan beri tek bir siyasal partinin - Kurumsal Devrimci Parti (*Partido Revolucionario Institucional - PRI*) yönetimi altında kalan Meksika devletinin temel stratejisi, 1985'te, ABD'nin Uyuşturucu ile Mücadele Dairesi (*Drug Enforcement Agency - DEA*) ajanı Enrique Camarena'nın öldürülmesi gibi bunalım yaratan olaylar yaşanmadığı sürece, DFS ve ardılı federal güvenlik birimlerinin tarafından uyuşturucu trafiğin görünürlük kazandırmadan işletmesine ve himaye etmesine dayanmıştır (Pansters ve Smith, 2022: 19-24; Lomnitz, 2024: 86).

Uyuşturucu trafiğinin sürdürülmesine somut biçimde olanak veren düzen, bölgelerin, şebekeler arasında işletilmesine ve uyuşturucu trafiğinin devamlılığı için bilhassa sessiz kalmasının sağlanmasına dayanan "plaza sistemi"dir (Campbell, 2009: 20). Buna göre, plazalar kârlılıkları göz önünde bulundurularak genellikle bağlı oldukları bölgedeki amir pozisyonundaki asker veya polisler tarafından şebekelere dağıtılmaktaydı. Benzer şekilde, büyük uyuşturucu trafiği şebekeleri, kârlılığı çok yüksek olan ve bilhassa ABD sınırına yakın yerlerdeki transit geçiş noktaları, havaalanlarını veya limanları içeren plazalardaki güvenlik güçleri rüşvet yoluyla kendilerine bağlamaktaydı (Campbell, 2009: 23; Grandmaison, 2021: 175-180). Dolayısıyla, kârlılığı en yüksek durumdaki plazalar hem bölgeyi kontrol eden şebekenin kendi içinden yönetimi ele geçirme girişimlerinin hem de dışarıdan rakip şebekeler tarafından sızma operasyonlarının hedef hâline gelmekteydi. Nitekim, DEA ajanı Camarena'yı öldürmelerinden sonra, ABD'nin baskısı sonucunda Meksikalı otoritelerin hedefi hâline gelince Guadalajara grubu, kontrolü altındaki plazaları 1989 yılında kendi içinde paylaşma yoluna gitmiş ve aralarında

Tijuana, Juárez ve Sinaloa'nın bulunduğu, Meksika'da bugün dahi aktif olan birçok büyük şebeke ortaya çıkmıştır (Osorno, 2009, 239-241).

Kolombiyalı büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinin 1990'ların ortalarında dağılmasının akabinde, Latin Amerika ve küresel uyuşturucu trafiğinin kontrolü Meksika'daki gruplara geçmiştir. Bu dönemde, Juárez'deki uyuşturucu trafiği şebekesinin kargo uçaklarının ve sınırların altından geçen tünellerin kullanıldığı inovatif kaçakçılık yöntemleri sayesinde kazandığı milyarlarca dolarlık gelire dünyanın en büyüğü hâline geldiği tahmin edilmektedir (Marcy, 2021: 76). En başta gelirlerin ve kârlılığın artmasıyla birlikte ilk önce Meksika'daki şebekelerden Tijuana ve Sinaloa'daki şebekeler kendi aralarında savaşmaya başlamıştır; ancak, bu savaş 2000'li yıllardan beri sürmekte olanların yanında oldukça kısıtlı kalmıştır (Marcy, 2021: 71-75).

2000'lerin başında, Meksika'da uyuşturucu trafiği ve uyuşturucu trafiği şebekeleri geri döndürülmesi çok zor ve köklü değişimlere uğramıştır. İlk olarak, Juárez'deki uyuşturucu trafiği şebekesinin, kendi içinde ve daha sonra diğer şebekelerle başlayan savaşı, önce Ciudad Juárez ve daha sonra ülkenin genelini sonu gelmeyen iç savaş görünümündeki bir çatışmaya sürüklemiştir. İkinci olarak, benzer bir iç çatışma yaşayan Körfez Karteli'nin kontrolünü ele geçirmeye çalışan Osiel Cárdenas Guillén adlı örgüt lideri, önce Meksika'daki daha sonra çevre ülkelerdeki Guatemala gibi çevre ülkelerdeki ordulardan ayrılan özel operasyon askerlerini toplayarak silahlı bir yapı kurmuştur. *Los Zetas* olarak adlandırılan ve bugün dahi Meksika'daki en büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinden biri olan bu yapı, 2010'dan itibaren bünyesinde ortaya çıktığı Körfez Karteli'nden ayrılarak bağımsız hâle gelmiştir. *Los Zetas*'in kullandığı aşırı şiddet içeren eylemler, özel hareket taktikleri, silahlar, yalnızca uyuşturucu kaçakçılığıyla sınırlı kalmayan kriminal faaliyetleri ve paramiliter yönetim biçimi (Correa-Cabrera, 2017), payını arttırmak isteyen veya varlığını sürdürmek isteyen diğer şebekeler tarafından da benimsenince ülke genelinde devam etmekte olan çatışmalar, Meksika'da bilançosu iç savaş yaşayan ülkelerdekilerden daha ağır bir tablo ortaya çıkarmıştır (Paul, Colin P. Clarke ve Chad. C. Serena, 2014: 12). Üçüncüsü ve en önemlisi, 1929'dan bu yana ülkeyi yönetmekte olan PRI, 2000 yılında ilk kez başkanlık seçimlerini kaybetmiş, *plaza* sistemi işlemez hâle gelmiş ve iktidara gelen Milliyetçi Hareket Partisi (*Partido Acción Nacional* – PAN), daha önceleri uyuşturucuyla mücadelede rolü istihbarat ve toprağa ekili alanlardaki uyuşturucu maddeleri sökmek gibi faaliyetlerle oldukça sınırlı olan (Fondevila ve Quintana-Navarrete, 2015) orduyu, uyuşturucu trafiği şebekelerine karşı operasyonlarda kullanmaya başlamıştır. Meksika'da, 2006'da başkanlık görevine gelen PAN adayı Felipe Calderón'un, orduyu doğrudan uyuşturucu trafiği şebekelerine karşı sahaya sürme ve asayiş için kullanma stratejisiyle başlayan süreçle birlikte, bu tarihten 2023'ün sonuna kadar, ülkede 400.000'den fazla insanın öldürüldüğü ve 110.000'den fazlasının zorla kaybedildiği tahmin edilmektedir.⁴

2006'dan sonraki döneme bakıldığında, 2012 yılında başkanlık seçimlerini yeniden PRI adayı Enrique Peña Nieto kazanmış ve döneminde, kartel savaşları nispeten azalır gibi görünmekle birlikte, şebekelerin içindeki çatışmalar şiddetlenmiştir (Justice in Mexico, 2015: 8). 2014'e gelindiğinde, 2000'li yılların başındaki kompozisyonla kıyaslandığında, Meksika'da çok daha karmaşık, büyük şebekelerin sayılarının azalmış olduğu, ancak, uyuşturucu trafiğini doğrudan kontrol etmeseler de hesaba katılmak zorunda olan ve bu çalışmada "diğer gruplar" olarak sınıflandırılan birçok şebeke ve çeteler gibi grubun aktif olduğu bir uyuşturucu trafiği işleyişinin ortaya çıktığı görülmüştür (Justice in Mexico Project, 2015: 28). Öyle ki, şiddetin ve uyuşturucu trafiğinin etkisinin görünürde azaldığı bu dönemde, sivil toplumun Meksika'da devlete olan inancı ve güveni en düşük seviyelere inmiş ve bunun somut bir sonucu olarak, bilhassa yerli toplulukların çoğunlukta yaşadıkları bölgelerde kendi güvenliklerini sağlamak ve adaleti yerine getirmek isteyen gruplar *autodefensas* adı verilen öz savunma birlikleri oluşturarak uyuşturucu

⁴ Önemle belirtilmesi gerekir ki farklı hesaplamalar söz konusu rakamları daha fazla ya da az yansıtabilmektedir. Bu tür durumlarda en önemli veriler resmî rakamlar olmakla birlikte, Meksika devleti belli yıllarda (2011'in sonu ve 2012) ölenlerin ve zorla kaybedilen kişilerin sayılmasını durdurmuştur (Beittel, 2022; Berents ve ten Have, 2018; IMCP, 2024). Çalışmanın başında atıfta bulunulan Council on Foreign Affairs adlı kuruluş ise Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin resmî rakamlarını paylaşmaktadır. Ancak, burada dikkat edilmesi gereken bir başka unsur, söz konusu rakamların işlenen cinayetlerin ne kadarının organize suç ve uyuşturucu trafiğiyle bağlantılı olduğuna dair kesin bir bilgi içermemesidir.

trafiği şebekelerinin yönetimlerine karşı silahlı mücadeleye başlamış ve kontrolü ele geçirdikleri yerleri “öztürleştirmiştir” (Herrera, 2023: 66). Çalışmanın bir sonraki bölümünde, COVID-19 pandemisi sırasında, devlete alternatif veya rakip yönetim modelleri olarak, Meksika'daki büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinin uyguladıkları fiili iktidar pratikleri, kriminal yönetim kavramı kapsamında ele alınacak ve analiz edilecektir.

3. COVID-19 Salgını Sürecinde Meksika'daki Uyuşturucu Trafiği Şebekelerinin Operasyonlarının Kriminal Yönetişim Kavramı Üzerinden Analizi

Nieto'nun başkanlığının son yılı olan 2018'e gelindiğinde, ülkede trafiği Sinaloa, Körfez Karteli, *Los Zetas* ve 2010'dan itibaren Sinaloa şebekesi bünyesinde büyüyen ve daha ziyade *Los Zetas* gibi önceleri şiddet operasyonları yöneten bir gruptan büyük bir şebekeye evrilen Jalisco Yeni Jenerasyon Karteli'nin (*Cártel de Jalisco Nueva Generación* – CJNG) yönettiği görülmektedir (BBC, 2019). Nitekim, bu çalışmanın odak noktasını oluşturan Meksika'daki büyük uyuşturucu trafiği şebekelerinin kriminal yönetim kavramı üzerinden analizinin yapılmasını daha anlaşılır kılmak açısından söz konusu dört şebekenin 2019 ve 2021 yılları arasındaki durumu bir önceki bölümde ortaya konulan kriminal yönetim kavramı ve parametreleri çerçevesinde şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 1: Meksika'da 2019 Yılı İtibariyle Uyuşturucu Trafiği Şebekelerinde Kriminal Yönetişim Parametreleri

Şebekenin İsmi	Liderlik Kültü ve Hiyerarşi	Aktif Olduğu Yıllar	Aktif Olduğu Bölgeler	Kriminal Yönetişim Anlayışı
Sinaloa Şebekesi	Guzmán ve Mayo Aileleri – Geleneksel	1989'dan günümüze	Culiacán (Sinaloa) merkezli, Meksika'nın tamamı, Orta Amerika, ABD ve Kanada	Rıza / Zor
Körfez Şebekesi	Osiel Cárdenas Guillén (Bilinen) – Geleneksel	1930'lerden günümüze	Tamaulipas, Nuevo León ve 4 Eyalet Daha ve ABD	Zor / Rıza
Los Zetas	Bilinmiyor – Yatay Hüresel	1999'dan günümüze	Tamaulipas, Nuevo León ve 20 Eyalet Daha, ABD, Orta Amerika, Güney Amerika	Zor
CJNG	Nemesio Rubén Oseguera “el Mencho” (Bilinen) – Geleneksel – Hüresel	2009'dan günümüze	Tüm Meksika, ABD, Avrupa, Ekvador, Afrika	Zor / Rıza

Kaynak: Justice in Mexico Project'in 2019, 2020 ve 2021 yıllık raporları ve START'ın “Tracking Cartels Infographic Series: Major Cartel Operational Zones in Mexico” haritası esas alınarak hazırlanmıştır.

Daha önce değinildiği üzere, Peña Nieto'nun başkanlığı döneminde, organize suçla ilgili bağlantılı cinayet sayıları azalırken, uyuşturucu trafiği şebekelerin etkinliği daha da artmış ve başta, 2014'te gerçekleşen, faillerinin bugün dahi bulunamadığı ve 43 öğrencinin kaçırılarak kaybedildiği Iguala Katliamı gibi olayların büyük toplumsal etkileri olmuştur (BBC, 2024a). Sonuçta, Nieto dönemi, Meksika'da devlete ve güvenlik güçlerine karşı güvenin en çok azaldığı dönemlerden biri olmuştur (Lomnitz, 2024: 163). 2018'de yapılan başkanlık seçimlerini Meksika tarihinde ilk kez sol tandanslı bir aday olan Andrés Manuel López Obrador kazanmış ve görevi devrıldıktan yaklaşık bir yıl sonra, bu çalışmanın vaka olarak seçtiği COVID-19 küresel salgını, tüm dünyada olduğu üzere Meksika'da da ağır biçimde etkilerini göstermeye başlamıştır.

Resmî olarak 2020'de başlayan, 700 milyondan fazla insanın enfekte olduğu ve 2024 yılı itibariyle 7.050.000'den fazla insanın ölümüyle sonuçlanan COVID-19 salgını (WHO, 2024a: 7), insani bilançosunun yanında, sosyo-politik ve ekonomik etkileri tüm dünya ülkelerinde ve küresel siyaset anlayışında kırılmalara neden olmuştur. Salgınla mücadele, bir kez daha devletlerin kapasitelerini ve başarı veya başarısızlıklarını sorgulanır hâle getirmiştir. Söz konusu tartışmalar ve uygulanan yöntemlerde, devletlerin yalnızca salgınla mücadele ederken ölüm ve

enfekte olmuş kişi sayılarını sınırlandırabilmelerini değil, sosyal yardımlar ve düzenlemeler yoluyla, toplumsal düzen ve ekonomik hayatı da korumaları gibi parametreler göz önünde bulundurulmuştur (Mazzucato vd., 2021; Gisselquist ve Vaccaro, 2023).

2020 yılıyla 2024 Kasım ayı arasında, resmî rakamlara göre Meksika'da 7.6 milyondan fazla kişi enfekte olmuş ve 334.783 kişi hayatını kaybetmiştir. Öte yandan, hastalığa yakalananlar arasında yüzde 4.5 ve her 100.000 kişiden 260.73 mortalite oranıyla Meksika, COVID-19 küresel salgınından en çok etkilenen ülkelerin biri durumundadır (WHO, 2024b). Pandeminin başlamasıyla birlikte, Meksika'da yıllardır ihmal edilen kamu sağlığı ve sağlık harcamaları, federal yönetimden ve bütçeleden kaynaklanan politika üretmemesi ve uygulayamama sorunları, güvenlik krizi, altyapısal eksiklikler ve devlet ve vatandaşları ile sivil toplum arasındaki iletişim ve güven bunalımı bu kez çok daha görünür ve sonuçları daha yıkıcı biçimde ortaya çıkmıştır (Institute for Global Health Sciences – UCSF, 2021: 111-119; de Oca, 2020).

Salgının başlamasıyla birlikte, ilk bakışta planlı kapanmaların ve sınır denetimlerinin artmasıyla birlikte, ilk olarak organize suç örgütleri ve hammadde tedarikinde yaşanacak zorluklar nedeniyle uyuşturucu trafiğinin azalacağına yönelik bir beklenti oluşmuştur (Felbab-Brown ve Ávila Martínez, 2020). Ancak, stres, yalnızlık ve ekonomik zorlukların getirdiği bunalım, bilakis, bireylerin bağımlılıklarında artışa neden olmuş ve azalan arzı rağmen artan talep, büyük uyuşturucu trafiği şebekelerini etkilemekten uzak kalmıştır (Grillo, 2020). Öyle ki, başlıca geliri sentetik uyuşturucu maddelerden sağlayan ve Uzakdoğu Asya'dan tedarik ettiği kimyasalları Meksika'ya getirmekte zorlanan CJNG ve Sinaloa şebekeleri, stoklarında tuttuğu uyuşturucu maddeleri çok daha yüksek fiyatlara satarak kârlılığını ve gelirini sürdürmeyi başarmıştır (Vice News, 2020a; Justice in Mexico Project, 2021: 52). Ayrıca, CJNG'nin yaptığı şekilde, Sinaloa ve *Los Zetas* gibi daha büyük operasyonlar yürüten ve finansal anlamda kendilerini hayatta tutmayı başaracak stokları bulunan büyük şebekeler, COVID-19 pandemisi sırasında kontrol ettikleri bölgelerdeki varlıklarını sağlamlaştırırken, daha küçük organize suç örgütleri ve şebekeler bu büyük gruplara daha da bağımlı hâle gelmiştir (Justice in Mexico Project, 2021: 52-53).

Meksika'da pandeminin başlayıp sürdüğü 2019, 2020 ve 2021 yıllarında öldürülen kişi sayıları neredeyse artmadan veya azalmadan her yılda ortalama 36.000 civarında kaydedilmiştir (Council on Foreign Relations, 2024). Pandeminin ilk aylarında, uyuşturucu trafiğiyle bağlantılı cinayetlerin rekor seviyeye ulaşmasına bağlı olarak, daha önce uyuşturucu trafiğiyle mücadelede sivilleşme vurgusu yapan ve yolsuzluğa bulaşmamış bir "ulusal muhafız" yapılanması başlatan Başkan Obrador, ulusal ordunun kentlerde ve kırsal bölgelerde asayişini sağlamak üzere 5 yıllığına daha görevlendirildiğini açıklamıştır (CNN, 2020). Bu noktada, pandeminin etkisiyle birçok suçun ve cinayetin ihbar edilmemesi yahut da açığa çıkarılmaması nedeniyle bu dönemde, COVID-19 döneminde uyuşturucu trafiğiyle bağlantılı şiddetin diğer dönemler ve yıllarla kıyaslanması, en azından COVID-19 salgının doğrudan etkisinin anlaşılmasını zorlaşmaktadır. Bu dönemde dikkat çeken unsurlardan biri, kriminal yönetim kavramının öngördüğü üzere, uyuşturucu trafiği şebekelerinin kontrol ettikleri bölgelerde yaşayanların sokağa çıkma yasaklarına uymaları, hijyen konusunda dikkatli davranmaları, maske takmaları ve hırsızlık veya kapkaç yapmamaları gibi konularda bireylere ve gruplara bazen şiddet de içeren disiplin uygulamaları gerçekleştirmeleridir. Örneğin, Sinaloa şebekesine bağlı *Los Chapitos* gibi silahlı gruplar, yasalara uymayan kişileri meydanlarda küreklerle dövmüş ve bunları sosyal medyadan yayınlamışlardır (Justice in Mexico Project, 2021: 53).

Uyuşturucu trafiği şebekeleri, COVID-19 salgını süresince aktif oldukları yerlerde zora dayalı uygulamalarının yanında, rızaya dayalı faaliyetlerini de arttırmışlardır. Özellikle merkezi olan Culiacán'da yaptığı sosyal yardımlarla sivil toplumda bir tür "Robin Hood" figürü yaratan ve bunu sürdüren Sinaloa Karteli liderlerinden Joaquin "El Chapo" Guzmán'ın (BBC, 2014; Reuters, 2019) etkisinin ve şöhretinin sürmesi adına, şebeke liderinin kızı Alejandrina Guzmán'ın bizzat görünür biçimde katıldığı etkinliklerle ve üstünde "El Chapo 701" yazılı dükkanlarda, ihtiyaç sahiplerine üzerlerinde Guzmán'ın fotoğrafının ve isminin bulunduğu yardım paketleri dağıtmıştır (Felbab-Brown, 2020; Reuters, 2020). Kriminal yönetim kavramı, birçok durumda, suç örgütlerinin dışarıdan olduğu kadar hapisanelerden alınan kararlarla da sürdürüldüğünü öngörmektedir (Lessing ve Willis, 2019). Bu açıdan, Joaquin "El Chapo" Guzmán'ın durumu söz

konusu argümanı pratik olarak desteklemektedir. O kadar ki, şebeke, bu tür faaliyetlerinin görünürlük kazanması amacıyla dünyanın önde gelen kuruluşlarından BBC'nin paketler hazırlanırken ve dağıtılırken çekim ve yayın yapmasına müsaade etmiştir (BBC, 2020). Aynı şekilde, Guadalajara ve Jalisco başta olmak üzere, kontrol ettiği yerlerde CJNG ihtiyaç sahiplerine üzerlerinde liderleri Nemesio Oseguera'nın "iyi dileklerinin yazılı olduğu" erzak ve hijyen paketleri, ayrıca, çocuklara üzerlerinde kartelin adının yazılı olduğu oyuncaklar dağıtmıştır (Vice News, 2020b). Ayrıca, Nemesio Oseguera'nın saklandığı yer olduğu düşünülen Jalisco'ya bağlı El Alcuatl adlı kasabaya kendisinin, ekibinin ve yakın çevresinin hastalığa yakalanması ihtimaline karşı bir hastane inşa ettirilmiş ve hastane tamamlandığında, burada yaşayanların sağlık hizmetlerinden faydalanabileceği açıklanmıştır (Justice in Mexico Project, 2021: 52). Yine, Körfez Karteli ve *Los Zetas*, kontrol ettikleri bölgelerde, üzerlerinde kendi logolarının olduğu yardım paketlerini ihtiyaç sahipleriyle paylaşmış ve asayişin sürdürülebilmesi için devriye turları atmışlardır (Reuters, 2020). Bu tür bir seferberliğe, Başkan Obrador'un sert bir şekilde reddettiği, uyuşturucu trafiğine göndermede bulunularak *narco-filantropía* (narco vatanperverlik) adı verilmiştir (France24, 2020).

Kriminal yönetim kavramı açısından değerlendirildiğinde, uyuşturucu trafiği şebekelerinin bilhassa COVID-19 salgını dönemi gibi sivil toplumun sosyal yardımlara ve kendilerine yardım eden aktörlerin görünürlüğüne ihtiyaç duyduğu zamanlarda zor ve şiddete başvurmak yerine rızaya dayalı stratejilere başvurmaları oldukça rasyonel tercihlerdir. Bunların bilinen örnekleri arasında İtalya, Sicilya'da mafya örgütlerinin halka yardımları ve Kolombiya'da, özellikle 1980'lerde şehrin büyük kısmını kontrol eden Medellín Karteli'nin sosyal konut projeleri ve tesisler yaptırması gibi örnekler bulunmaktadır (Salazar, 2001: 64; Felbab-Brown, 2020). Nitekim, suç örgütlerinin faaliyet gösterdikleri yerlerde sivil toplumun ve bireylerin işbirliğini ellerinde tutmaları, bu örgütlere merkezî devlete ve güvenlik güçlerine karşı birer kalkan sağlamakla birlikte, yerel istihbarat sağlanması ve maliyetlerin düşürülmesi gibi kazanımlar da sağlamaktadır. Ayrıca, suç örgütleri, en başta merkezlerinin olduğu, daha sonra kontrol ettikleri yerlerde gerektiğinde istihdam edilmek üzere potansiyel ve pratik genç nüfus bulundurmaktadır. Dolayısıyla, pratikte ve görünürde, COVID-19 pandemisinin öncesinde ve sonrasında da zaten sosyo-ekonomik koşulları zor durumda bulunan gençler arasında, uyuşturucu trafiği şebekeleri, olumlu bir imaj ve desteğe hazır bir işveren görüntüsü çizmeye önem vermektedir. Bu durumun yansıması, hâlihazırda, Meksika'daki en önemli sosyal krizlerden birine işaret etmektedir. 2019 itibarıyla, Meksika'da 30.000 kadar çocuğun sokak satıcısı veya *sicario* (kiralık katil) olarak uyuşturucu trafiği şebekeleri için çalıştığı ve 250.000 kadarının da şebekelere katılma riski altında olduğu hesaplanmıştır (Vice News, 2021).

Öte yandan, bu çalışmanın teorik kısmında konu edinildiği üzere, Meksika devletinin kapasitesi, uyuşturucu trafiği şebekelerinin varlığı ve devam eden faaliyetleri göz önünde bulundurularak, başarısız veya çökmüş olarak nitelendirilmekten uzaktır. Kriminal yönetim kavramının öngördüğü üzere, suç örgütleri zayıf devletlerin sınırları içinde varlıklarını sürdürdükleri kadar, güçlü kapasiteye sahip devletlerin sınırları içinde, merkezî devletin göreceli olarak etkisinin az olduğu yerlerde ortaya çıkabilir ve faaliyetlerini sürdürebilirler. Bu açıdan, bu çalışma, Meksika devletinin başarısız bir devlet olmadığı yönünde bir argümanı desteklemektedir. Çalışmanın son iki bölümünde detaylı biçimde ele alındığı üzere, Meksika'da göreve gelen hükümetler uyuşturucu trafiği ve uyuşturucu trafiği şebekeleriyle mücadelede farklı politikalar benimsemiş ve uygulamışlardır. 2012-2018 aralığında Peña Nieto hükümeti, şebekelerin kartellerini hedef almış, kısa vadede uyuşturucu trafiğinin etkileri ve şiddetin bilançosu azalır gibi bir görüntü vermiştir. Ancak, bu stratejinin sonunda, sayıları daha fazla olan büyük şebekeler daha küçük şebekelere bölünmüş, bir sonraki dönem olan Andrés Manuel López Obrador'un başkanlığının ilk yıllarında, şebeke içi hesaplaşmalar ve *plaza* savaşları sebebiyle ölü sayısı rekor seviyelere ulaşmıştır. 2019'da başlayan COVID-19 salgınıyla birlikte, güvenlik güçleri, öncelikli olarak pandemi tedbirleri ve kısıtlamaların uygulanmasında görevlendirilince, uyuşturucu trafiği şebekeleri, Meksika'nın birçok bölgesinde merkezî devletin yerine getirmesi beklenen sosyal yardımlardan sağlık hizmetlerine kadar alternatif birer iktidar uygulayıcı konuma gelmişlerdir. Ancak, söz konusu durum, bu şebekelerin, bütüncül olarak, devletin yerini alabilecekleri anlamına gelmediği gibi, Meksika'da devletin topyekûn başarısızlığı olarak nitelendirilemez.

Nitekim, Meksika, COVID-19 salgınından en çok etkilenen ülkelerden biri olmasına rağmen, salgının başında enfekte olan hastalar arasındaki yüksek mortalite oranları 2021 yılının sonlarından itibaren düşmeye başlamıştır (WHO, 2024b). Bu da merkezî devletin, daha önceleri ihmal edilmiş olan sağlık harcamaları ve altyapı eksikliklerini zor yoldan tecrübe ederek iyileştirmiş, dolayısıyla kapasitesini güçlendirmiş olmasına işaret etmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada, Meksika'da devletin kapasitesinin en zayıf görüldüğü ve Meksika'nın başarısız veya çökmüş bir devlet olup olmadığı tartışmalarını arttırdığı dönem olması nedeniyle COVID-19 Salgını esnasında, faaliyetleri çok daha görünür hâle gelen ve merkezî devlete paralel bir iktidar sahibi olarak hareket eden uyuşturucu trafiği şebekeleri, kriminal yönetim kavramı temelinde incelenmiştir. Kriminal yönetim, yaklaşık yirmi yıl önce önerilen bir kavram olmasına rağmen, özellikle 2017'den sonra yapılan çalışmalarda analiz aracı olarak kullanılmaya başlamıştır. Kavramın en çok uygulandığı ülkelerin başında Brezilya gelmekte, Meksika ise göreceli olarak yeni bir uygulama alanı olarak belirmektedir.

Bu çalışmada, kriminal yönetim kavramı geleneksel devlet kapasitesi kavramı üzerinden tartışılarak ve Meksika örneği incelenerek söz konusu literatüre katkı yapılmıştır. Buna göre, kriminal yönetim kavramının da öngördüğü ve desteklediği üzere, suç örgütleri, yani bu çalışmada spesifik olarak uyuşturucu trafiği şebekeleri, zayıf devletlerin sınırları içinde varlıklarını sürdürdükleri kadar, güçlü kapasiteye sahip devletlerin sınırları içinde, merkezî devletin göreceli olarak etkisinin az olduğu yerlerde ortaya çıkabilir ve faaliyetlerini sürdürebilirler. Çalışma, bu argümanı doğrulamaktadır. Meksika'da uyuşturucu trafiği şebekelerinin, COVID-19 salgını döneminde öncelikli olarak kendi merkezlerinde daha sonra faaliyetlerini sürdürdükleri bölgelerdeki operasyonları, bu argümanı tam olarak desteklemektedir. Şebekelerin, bu tür faaliyetlerine rağmen, Meksika'da hem uyuşturucu trafiğiyle hem de COVID-19 salgınıyla mücadelede, merkezî devletin ideal ve pratik olarak birincil aktörün olduğu görülmektedir. Bunun da ötesinde, uyuşturucu trafiği şebekelerinin, ulusal ölçekte siyasal birer ajanda sahibi olmadıkları ve merkezî yönetimi ele geçirmekle ilgilenmedikleri açıktır. Bu açıdan, bu çalışmada geleneksel olarak devlet kapasitesi yaklaşımının tartışılması ile bu konu daha anlaşılır hâle getirilmekte ve kriminal yönetim kavramına ve yaklaşımına katkı sağlanmaktadır.

Çalışmada, 2018'den bugüne dek varlıklarını ve faaliyetlerini sürdüren dört büyük uyuşturucu trafiği şebekesi olan Sinaloa, Körfez, *Los Zetas* ve Jalisco Yeni Jenerasyon kartelleri incelemeye tabi tutulmuştur. Analiz, kriminal yönetim kavramının öngördüğü şekilde, örgütsel yapılanma, aktif olunan bölgeler ve rıza veya zor kullanmaya dayalı kriminal yönetim anlayışı parametreleri üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bu şebekeler arasından, *Los Zetas* dışındakilerin hem rızaya hem de zor kullanmaya dayalı kriminal yönetim anlayışlarıyla hareket etmelerinin, bunlara varlıklarını daha uzun süre sürdürme imkânı tanyacağı söylenebilir. *Los Zetas* ise daha çok şiddet kullanmaya dayalı kriminal yönetim anlayışı nedeniyle diğer gruplarla kıyaslandığında daha kısa ömürlü bir örgüt olarak kalacak görüntüsü vermektedir. Bu şebekenin varlığını ve faaliyetlerini sürdürmesi, operasyonlarını Orta ve Güney Amerika'ya genişletmiş olması sayesinde mümkün olmaktadır. Nitekim, Meksika'da uyuşturucu trafiğinin ve uyuşturucu trafiği şebekelerinin en azından orta vadede faaliyetlerinin süreceği ve etkilerinin devam edeceğini söylemek mümkündür. Tekrar vurgulanması adına, Meksika'da bu şebekelerle mücadele eden merkezî devletin politikaları ve pratikleri dönemsel olarak değişmesine rağmen, en azından, mevcut dönem için ve orta vadede kapasitesinin eksikliğinden veya başarısızlığından söz etmek tutarlı bir yaklaşım değildir.

Sonuç olarak, kriminal yönetim kavramının, uyuşturucu trafiği şebekelerinin işleyişini açıklayabildiği, bunların gelecekteki faaliyetleri ve yöntemlerinin öngörülmesine yönelik önemli bir tartışma zemini sunma potansiyeline ve kapasitesine haiz olduğu açıktır. Kavramı analiz aracı olarak kullanacak ve mümkün olduğu taktirde sahadan alınacak verilerle bütünleştirecek gelecekteki çalışmaların hem Meksika'da hem de başta Türkiye olmak üzere dünyanın diğer

bölgelerindeki suç ve terör örgütlerinin faaliyetlerinin anlaşılması ve bunlara karşı mücadeleye katkı sağlaması önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Anter, A. (2014). *Max Weber's Theory of the Modern State: Origins, Structure and Significance*. Keith Tribe (çev.). New York: Palgrave Macmillan.
- Arias, E. D., (2006a). "The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325.
- Arias, E. D., (2006b). *Drugs and Democracy in Rio De Janeiro: Trafficking, Social Network and Public Security*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Astorga, L. (2006). "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo". Galvis, C. (ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina* içinde, Lima: Obreal, 139-161.
- Barnes, N., (2017). "Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence", *Perspectives on Politics*, 15(4), 967-987. doi:10.1017/S1537592717002110.
- BBC., (2014). "Inside Mexico's feared Sinaloa drugs cartel", <https://www.bbc.com/news/magazine-27427123>, 22.10.2024.
- BBC., (2019). "Mexico cartels: Which are the biggest and most powerful?", <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40480405>, 22.10.2024.
- BBC., (2020). "Coronavirus: How Mexican cartels are taking advantage of pandemic", <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53343599>, 22.10.2024.
- BBC., (2024). "Families of 43 missing students in Mexico are still demanding justice", <https://www.bbc.com/news/articles/c93py3qzpnyo>, 06.11.2024.
- Beittel, J. S., (2022). "Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations", *Congressional Research Service Report*, 7-5700/ R41576, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>, 27.05.2024.
- Berents, H. ve ten Have, C., (2018). "Staying Safe in Colombia and Mexico: Skilled Navigation and Everyday Insecurity", Carrington, K. (ed.), *The Palgrave Handbook of Criminology and the Global South* içinde, 433-435, (eBook) <https://doi.org/10.1007/978-3-319-65021-0>.
- Campana, P. ve Varese, F., (2018). "Organized Crime in the United Kingdom: Illegal Governance of Markets and Communities", *The British Journal of Criminology*, 58(6), 1381-1400, <https://doi.org/10.1093/bjc/azx078>.
- Campbell, H. (2009). *Drug War Zone: Frontline Dispatches from the Streets of El Paso and Juárez*. Austin: University of Texas Press.
- Campos, I., (2012). *Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*. Chapel Hill: North Carolina University Press.
- Caputo, P., (2009). "The Fall of Mexico", *The Atlantic*, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/12/the-fall-of-mexico/307760/>, 30.04.2024.
- Centeno, M. A. ve Ferraro, A. E., (2013). "Republics of the Possible: State Building in Latin America and Spain", Centeno, M. A. ve Ferraro, A. E. (ed.), *State and nation making in Latin America and Spain: Republics of the Possible* içinde, New York: Cambridge University Press, 3-24.
- Centeno, M. A., (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Christopher, P., Clarke, C. P. ve Serena, C., (2014). *Mexico is not Colombia: Alternative Historical Analogies for Responding to the Challenge of Violent Drug-Trafficking Organizations*, RAND, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR548z1.html, 13.11.2024.

- CNN., (2020). "Mexico's president orders military back on the streets to tackle rising violence", <https://edition.cnn.com/2020/05/11/americas/mexicos-president-orders-military-back-intl/index.html>, 22.10.2024.
- Correa-Cabrera, G., (2017). *Los Zetas Inc: Criminal Corporations, Energy and Civil War in Mexico*. Texas: University of Texas Press.
- Council on Foreign Relations, (2024). "Mexico's Long War: Drugs, Crime, and the Cartels", <https://www.cfr.org/background/mexicos-long-war-drugs-crime-and-cartels>, 10.11.2024.
- de Oca, R. M., (2020). "Why Mexico Is Unprepared for COVID-19", *Baker Institute for Public Policy*, <https://www.bakerinstitute.org/research/why-mexico-unprepared-covid-19>, 10.11.2024.
- Durán-Martínez, A., (2018). *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. New York: Oxford University Press.
- Fazekas, M., (2011). "State Capacity in Hungary – Characteristics, causes, impacts: A fresh look at the role of interests and knowledge", <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=66d71048f1f60e0ce35804fda92c881d49c852ed>, 26.09.2024.
- Felbab-Brown, V. ve Ávila Martínez, A. F., (2020). "COVID-19 and organized crime: Latin American governments are in a state-making competition with crime", <https://www.brookings.edu/articles/covid-19-and-organized-crime-latin-american-governments-are-in-a-state-making-competition-with-crime/>, 12.09.2024.
- Felbab-Brown, V., (2020). "Mexican cartels are providing COVID-19 assistance. Why that's not surprising", *Brookings Institute*, <https://www.brookings.edu/articles/mexican-cartels-are-providing-covid-19-assistance-why-thats-not-surprising/>, 09.11.2024
- Fernández Velázquez, J.A., (2022). "Rayando la bola, cortando la rama": The Production of Opium and Marijuana in Sinaloa (1940-ca. 1975)", Pansters, W. G. ve Smith, B. T. (ed.), *Histories of Drug Trafficking in Twentieth-Century Mexico* içinde, Albuquerque: University of New Mexico Press, 174-192.
- Fondevila, G. ve Quintana-Navarrete, M., (2015). "War Hypotheses: Drug Trafficking, Sovereignty and the Armed Forces in Mexico", *Bulletin of Latin American Research*, 34(4), 517-533, <https://doi.org/10.1111/blar.12328>.
- France 24., (2020). "No es "filantropía", presidente de México critica ayudas de narcos por coronavirus", <https://www.france24.com/es/20200420-no-es-filantrop%C3%ADa-presidente-de-m%C3%A9xico-critica-ayudas-de-narcos-por-coronavirus>, 24.10.2024.
- Giddens, A., (1985). *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Gisselquist, R. M. ve Vaccaro, A., (2023). "COVID-19 and the state: Exploring a puzzling relationship in the early stages of the pandemic", *Journal of International Development*, 35(5), 800-819. <https://doi.org/10.1002/jid.3702>.
- Gootenberg, P., (2021). "Shifting South: Cocaine's Historical Present and the Changing Politics of Drug War, 1975–2015", Arias, E. D. ve Grisaffi, T. (ed.), *Cocaine: From Coca Fields to the Streets* içinde, Durham: Duke University Press, 287-316.
- Grandmaison, R. L. C., (2021). "Drug Cartels, from Political to Criminal Intermediation: The Caballeros Templarios' Mirror Sovereignty in Michoacán, Mexico", Arias, E. D. ve Grisaffi, T. (ed.), *Cocaine: From Coca Fields to the Streets* içinde, Durham: Duke University Press, 165-189.
- Grayson, G. W., (2011). *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?*, 4. Baskı. New Jersey: Transaction Publishers.
- Grillo, I., (2020). "How Mexico's Drug Cartels Are Profiting From the Pandemic", *NY Times*, <https://www.nytimes.com/2020/07/07/opinion/sunday/mexico-drug-cartels-coronavirus.html>, 10.11.2024.

- Grinberg, A., (2019). "Is Mexico a Failing State?". <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2019/2/4/is-mexico-a-failing-state>, 12.10.2024.
- Herrera, J. S., (2023). "Rejecting the Social Contract: Criminal Governance, Agrarian Inequalities and the Autodefensa Movement in Michoacán, Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 55(1), 51-76. <https://doi.org/10.1017/S0022216X22000918>.
- Idler, A., (2021). "Tracing Cocaine Supply Chains from Within: Illicit Flows, Armed Conflict, and the Moral Economy of Andean Borderlands", Arias, E. D. ve Grisaffi, T. (ed.), *Cocaine: From Coca Fields to the Streets* içinde, Durham: Duke University Press, 69- 93.
- IMCP., (International Commission on Missing Persons) (2024). "Annual Report 2023", https://icmp.int/wp-content/uploads/2024/06/240415_ICMP_ANNUAL_REPORT_2023_DIGITAL-1.pdf, 30.09.2024.
- Institute for Global Health Sciences – UCSF., (2021). "Mexico's Response to Covid-19: A Case Study", <https://globalhealthsciences.ucsf.edu/news-mexicos-response-covid-19-case-study-2/>, 04.10.2024.
- International Crisis Group., (2024). "Mexico" <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/mexico>, 29.10.2024.
- Justice in Mexico Project., (2015). "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2014", <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-Report.pdf>, 02.11.2024.
- Justice in Mexico Project., (2019). "2019 Organized Crime and Violence in Mexico Report", <https://justiceinmexico.org/publication/2019-organized-crime-and-violence-in-mexico-report/>, 18.10.2024.
- Justice in Mexico Project., (2020). "2020 Organized Crime and Violence in Mexico Report", <https://justiceinmexico.org/publication/justice-in-mexico-releases-2020-organized-crime-and-violence-in-mexico-report/>, 18.10.2024.
- Justice in Mexico Project., (2021). "2021 Organized Crime and Violence in Mexico Report", <https://justiceinmexico.org/publication/justice-in-mexico-releases-2021-organized-crime-and-violence-in-mexico-report/>, 21.10.2024.
- Kacowicz, A. M., (1998). *Zones of Peace in The Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York: State University of New York Press.
- Koonings, K. ve Krujit, D., (2004). "Armed actors, organized violence and state failure in Latin America: a survey of issues and arguments", Koonings, K. ve Krujit, D., (ed.), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America* içinde, New York: Zed Books, 5-15.
- Lagunes Gasca, R. A., (2017). "Mexico: A Failed State or a Criminal State? The Nestora Salgado Case" *Mexican Law Review*, 9(2), 141-145. DOI: 10.22201/ij.24485306e.2017.18.10779.
- Lessing, B. ve Willis, G. D., (2019). "Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars", *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. doi:10.1017/S0003055418000928.
- Lessing, B., (2021). "Conceptualizing Criminal Governance", *Perspectives on Politics*, 19(3), 854-873. doi:10.1017/S1537592720001243.
- Lomnitz, C., (2024). *Sovereignty and Extortion A New State Form in Mexico*. Durham: Duke University Press.
- Malasevic, S., (2010). *The Sociology of War and Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M., (1986). *The Sources of Social Power I: A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M., (1992). *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford: Blackwell.

- Mazzucato, M., Kattel, R., Quaggiotto, G. ve Begovic, M., (2021). "COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities: An International Comparison", UNDP, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-UNCL-IIPP-COVID-19-and-the-Need-for-Dynamic-State-Capabilities.pdf>, 12.10.2024.
- Pansters, W. G. ve Smith, B. T., (2022). "Writing Twentieth-Century Mexico's Drug Histories", Pansters, W. G. ve Smith, B. T. (ed.), *Histories of Drug Trafficking in Twentieth-Century* içinde, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1-40.
- Prieto-Curiel, R., Campedelli, G. M. ve Hope, A., (2023). "Reducing cartel recruitment is the only way to lower violence in Mexico", *Science*, 381, 1312-1316. DOI:10.1126/science.adh2888.
- Ravelo, R., (2009). *Osiel: Vida y tragedia de un capo*. Mexico, D. F.: Grijalbo.
- Reuters., (2019). "Even behind bars, El Chapo's 'Robin Hood' luster glows in Mexico drug capital", <https://www.reuters.com/article/world/even-behind-bars-el-chapos-robin-hood-luster-glows-in-mexico-drug-capital-idUSKCN1PO2CT/>, 14.10.2024.
- Reuters., (2020). "El Chapo's daughter, Mexican cartels hand out coronavirus aid", <https://www.reuters.com/article/world/el-chapos-daughter-mexican-cartels-hand-out-coronavirus-aid-idUSKBN21ZOC0/>, 17.10.2024.
- Rizzo, S., (2019). "Do Mexican drug cartels make \$500 billion a year?", *The Washington Post*, Haziran, 24. <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/06/24/do-mexican-drug-cartels-make-billion-year/>, 03.11.2024.
- Rovner, E. S., (2011). "Entre Carlos Lehder y los vaqueros de la cocaína. La consolidación de las redes de narcotraficantes colombianos en Miami en los años 70," *Revista Cuadernos de Economía*, 30(54), 105-126.
- Salazar, A. J., (2001). *La Parábola de Pablo: Auge y Caída de un gran capo del narcotráfico*. Bogotá: Booket.
- Soifer, H., (2008). "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 231-251. DOI:10.1007/s12116-008-9028-6.
- START (National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism) (2024). "Tracking Cartels Infographic Series: Major Cartel Operational Zones in Mexico", <https://www.start.umd.edu/tracking-cartels-infographic-series-major-cartel-operational-zones-mexico>, 17.10.2024.
- Vice News., (2020a). "Sinaloa Cartel Drug Traffickers Explain Why Coronavirus is Very Bad for Their Business", <https://www.vice.com/en/article/sinaloa-cartel-drug-traffickers-explain-why-coronavirus-is-very-bad-for-their-business/>, 29.09.2024.
- Vice News., (2020b). "Mexican Drug Cartels Are Openly Handing Out Toys to Win Over Local Families", <https://www.vice.com/en/article/mexican-drug-cartel-jalisco-cjng-giving-toys-to-kids/>, 20.09.2024.
- Vice News., (2021). "Cartels Are Hiring Kids to Be Hitmen", <https://www.vice.com/en/article/mexico-drug-cartels-recruit-children-to-kill/>, 12.10.2024.
- vom Hau, M., (2014). "New Perspectives on Violence and State Power in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 56(4), s. 159-168. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00253.x>.
- Weber, M., (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press.
- Weber, M., (1994). *Weber: Political Writings*, P. Lassman and R. Speirs (ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Weiss, L., (2006). "Infrastructural Power, Economic Transformation, and Globalisation", Hall., J. A. ve Schroeder, R. (ed.), *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann* içinde, Cambridge: Cambridge University Press, 167-188.

WHO (World Health Organization) (2024a). "COVID-19 Epidemiological Update", <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-epidemiological-update-edition-169>, 29.10.2024.

WHO (World Health Organization) (2024b). "WHO COVID-19 dashboard", <https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?m49=484&n=o>, 29.10.2024.

EXTENDED ABSTRACT**GENİŞLETİLMİŞ ÖZET****IS MEXICO A FAILED STATE? ANALYSIS OF THE OPERATIONS OF DRUG
TRAFFICKING NETWORKS IN MEXICO DURING THE COVID-19 PANDEMIC****Introduction and Research Purpose:**

The security crisis caused by drug trafficking and its effects has brought the integrity and capacity of the Mexican state into question. Accordingly, many policymakers, observers and academics have raised the question of "Is Mexico a failed or collapsed state?" and the search for an answer continues. In this study, the capacity and failure of the Mexican state are problematized by starting from this question.

The "criminal governance" concept is used as an analysis tool to understand Mexico's ongoing socio-political and economic situation. The study argues that the concept and approach of criminal governance is a continuation of the approach that adopts state capacity as an analysis tool. It is argued that understanding the specific and independent activities of drug trafficking networks in Mexico during the COVID-19 pandemic, which has affected the entire world, will contribute to understanding both the capacity or failure of the state in Mexico and the ongoing socio-political and economic structure. Therefore, the primary research question of this study is formulated as "What does it mean for drug trafficking networks to exercise power instead of the state during the COVID-19 pandemic?" and "How can such an understanding of power be interpreted through an analysis?"

Literature Review: In its simplest terms, criminal governance refers to the application of rules and restrictions on behaviour by a criminal organization in a given location (Arias, 2006; Lessing, 2021). This type of governance usually occurs in geographies controlled by weak, failed, or fragile states. According to this approach, the practices of the criminal organization include governance over its members within the organization, as well as non-members of the organization and actors affiliated with crime, as well as civilian citizens not affiliated with crime. Criminal governance occurs when the lives, routines, and activities of those governed are affected by rules or codes imposed by an organized criminal organization. Pure extortion, where the only rule is to pay tribute, is not considered governance, and instead, in a less reasonable way, providing public goods without any rules at all points to philanthropy rather than governance (Lessing, 2021). Drawing on the criminal governance approach, the study specifies organizational structure, years of activity, areas of activity, and criminal activity mentality as four analysis parameters. These parameters are applied to major drug trafficking networks, namely Sinaloa, Gulf, Los Zetas, and The New Generation Cartel of Jalisco, based on their activities from 2019 to 2022. These groups acted as parallel powers to the central state during the COVID-19 pandemic in the territories they de facto controlled.

Conclusions and Recommendation:

As a result of the analysis, the study concludes that, despite extensive activities of the drug trafficking networks, the central state is ideally and practically the primary actor in the fight against both drug trafficking and the COVID-19 pandemic in Mexico. Moreover, it is clear that drug trafficking networks do not have a political agenda at the national level and are not interested in taking over the central administration. In this respect, this study renders the criminal governance concept more understandable by discussing the traditional state capacity approach.

Another finding the study acknowledges is that drug trafficking and drug trafficking networks will persist in their activities and their effects in Mexico, at least in the medium term. Although the policies and practices of the central state fighting these networks in Mexico change periodically, a more coherent and consistent approach is needed to discuss a lack of capacity or failure, at least for the current period and in the medium term. In conclusion, the concept of criminal governance has the potential and capacity to explain the functioning of drug trafficking networks and to provide a critical discussion ground for predicting their future activities and methods. It is essential that future studies that will use the concept as an analysis tool and, if possible, integrate it with data from the field will contribute to the understanding of the activities of criminal and terrorist organizations both in Mexico and other parts of the world, especially in Turkey, and to the fighting against them.

KATKI ORANI BEYANI VE ÇIKAR ÇATIŞMASI BİLDİRİMİ

Sorumlu Yazar <i>Responsible/Corresponding Author</i>	Onur Ağkaya			
Makalenin Başlığı <i>Title of Manuscript</i>	Meksika Başarısız Bir Devlet midir? Meksika'daki Uyuşturucu Trafiki Şebekelerinin COVID-19 Salgını Sürecindeki Operasyonlarının İncelenmesi			
Tarih <i>Date</i>	15.11.2024			
Makalenin türü (Araştırma makalesi, Derleme vb.) <i>Manuscript Type (Research Article, Review etc.)</i>	Araştırma Makalesi			
Yazarların Listesi / List of Authors				
<i>Sıra No</i>	Adı-Soyadı <i>Name - Surname</i>	Katkı Oranı <i>Author Contributions</i>	Çıkar Çatışması <i>Conflicts of Interest</i>	Destek ve Teşekkür (Varsa) <i>Support and Acknowledgment</i>
1	Onur Ağkaya	%100	-	-