

EI COLEGIO DE SONORA

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES

Águila Real vs. Águila Calva
**Cambio Institucional y lucha del Estado
mexicano contra el narcotráfico**
TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN CIENCIAS SOCIALES
PRESENTA**

RAFAEL ROBLES SCOTT

Director de Tesis: Mtro. Mario Alberto Velázquez García.

Hermosillo, Sonora

Febrero de 2006

INDICE

Introducción	4
Capítulo 1	
El Enfoque teórico: el Nuevo Institucionalismo	14
1.1 las Instituciones	14
1.2 El Nuevo Institucionalismo	
1.3 El Nuevo Institucionalismo Sociológico y del cómo asimilamos las instituciones	25
1.4 El Nuevo Institucionalismo Económico	27
1.5 El Nuevo Institucionalismo Politológico	29
1.6 Las prácticas míticas de las Instituciones	30
1.7 El cambio institucional	34
Capítulo 2	
El ambiente institucional en el combate al narcotráfico en México.	45
2.1 Reseña Histórica	45
2.1.1 Primer periodo (1910-1929)	47
2.1.2 Segundo periodo (1930-1960)	48
2.1.3 Tercer periodo (1960-1990)	49
Capítulo 3	
El Estado Mexicano contra el narcotráfico a comienzos del Siglo XXI	67
3.1 Cuarto periodo: el narcotráfico desde el poder en México (1990-)	67
3.2 El Programa Nacional para el Control de Drogas	100
3.3 Cómo se combate al narcotráfico en nuestro país	104
3.4 Consecuencias políticas y Sociales del narcotráfico en México, traducidas como entorno institucional	108
3.4.1 Corrupción	108
3.4.2 Inestabilidad Política	109
3.4.3 Violencia	110
3.4.4 Militarización	
Capítulo 4	
El Cambio institucional en México en Seguridad Nacional y Narcotráfico	113
4.1 Las presiones Internacionales	113

4.2 No todo es el equipo	114
4.3 Presiones Internas	115
4.4 Rendición de cuentas	120
4.5 Cambio de imagen institucional en los cuerpos policíacos	120
4.6 El Cambio Institucional: la política de Seguridad Pública mexicana	124
4.7 Esquema	126
Conclusiones	131
Bibliografía	140

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública se ha convertido en un tema central en la agenda nacional. Uno de los principales problemas es la delincuencia organizada, en su modalidad de tráfico de drogas. Para el Estado mexicano el disminuir la operación del narcotráfico en el país es una prioridad.

Con esta investigación pretendemos entender las prácticas que realizan las organizaciones gubernamentales encargadas de la seguridad pública nacional: Procuraduría General de la República y las organizaciones policiales dependientes de ella, la antigua Policía Judicial Federal, convertida en la actualidad en la Agencia Federal de Investigación, el Ejército y la Marina. Para ello, describiremos el contexto que les rodea e influye en la toma de decisiones, al que llamamos “ambiente institucional”, relativo al tema del narcotráfico, tema cuya presencia en medios de comunicación ha sido trascendental, en la última década. Analizaremos la evolución de la lucha que entabla México contra el narcotráfico para conocer si existió un cambio institucional en las prácticas estatales de combate a este tipo de delincuencia, y en caso de existir, señalar los mecanismos que lo impulsan. Para este fin, utilizaremos como variables: 1) la actuación de las dependencias gubernamentales (entendidas como actores institucionales u organizaciones), y 2) el ambiente institucional, como contexto que delimita el actuar de las organizaciones.

La pertinencia del estudio, lo consideramos, por una parte, en la vigencia cotidiana del tema, presente en la agenda de gobierno de México y como un factor de influencia en las relaciones nacionales con el exterior.

La respuesta que el día de hoy ofrece el Estado mexicano en su enfrentamiento al narcotráfico, es el resultado de décadas del interactuar de las diferentes organizaciones, lo que generó adecuaciones al marco institucional en seguridad y narcotráfico. Esta tesis pretende desentrañar los incentivos por los

cuales los tomadores de decisiones hacen su elección en políticas públicas contra el tráfico de drogas, planteando el ambiente en el que se gesta el cambio institucional.

Por otro lado, la ausencia de estudios respecto al tema, así como la escasez de información nos motivaron a hacer una aportación académica en este rubro. Dicha ausencia de estudios relacionados directamente con la temática de este trabajo se hace más evidente, cuando nadie se ha preocupado por establecer el verdadero motivo por el que se han ajustado las estrategias contra el narcotráfico, ya que se ha redefinido la amenaza que representa para México, cuando menos, en los últimos quince años, siendo esta cuestión, y dentro de este periodo lo central en nuestro estudio.

Pondremos especial énfasis en el espacio de tiempo comprendido de finales de los años ochentas al día de hoy, es decir, de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), hasta la gestión de Vicente Fox (2000 a la fecha). Sin embargo, es imposible dejar de remitirse a los antecedentes remotos del tema, por lo que el lector hallará datos anteriores al tiempo antes referido. Las prácticas reiteradas de unos sexenios a la fecha, han ido variando entre si, hasta darle la forma que nos presenta en la actualidad; es decir, ha existido un cambio en la interacción del gobierno con los diferentes actores institucionales (incluso aquellos dedicados a actividades delictivas), lo que ha traído como consecuencia el cambio de las instituciones dentro de las organizaciones gubernamentales encargadas de la toma de las decisiones de seguridad pública.

La noción principal de este trabajo es entender cómo y cuáles son los mecanismos que articulan el cambio institucional referente a la percepción del narcotráfico a nivel institucional. Para ello, definiremos la corriente del nuevo institucionalismo y cuáles son los alicientes por los cuales se gesta un cambio dentro del marco institucional del gobierno mexicano, así como la detección de

actores con capacidad de influenciar la modificación de la toma de decisiones en el sistema de seguridad pública mexicano en su relación con el narcotráfico. Nos enfocamos en el análisis del narcotráfico como un fenómeno que implica la aplicación no sólo de recursos humanos para combatirlo, siendo, además, un fenómeno que exige del Estado mexicano la adecuación de su marco institucional en razón de una serie de interacciones entre agentes institucionales con capacidad de influencia recíproca para la modificación institucional.

Por lo tanto, las preguntas de investigación que nos planteamos, modelan los objetivos de la misma, al tenor siguiente:

¿Es posible utilizar una teoría para la explicación de la realidad en Políticas Públicas? Con ello, podemos hablar de un primer objetivo del trabajo: analizar la realidad de las Políticas Públicas mexicanas en materia de narcotráfico a la luz de la teoría del Nuevo Institucionalismo; es decir, tratando de encuadrar los postulados teóricos a los acontecimientos reales.

De lo anterior, surge otra pregunta de investigación: ¿Cuál es el entorno en el que se toman las decisiones gubernamentales en materia de seguridad pública? Consideramos este como otro objetivo de la tesis, la descripción del ambiente institucional en el que las organizaciones gubernamentales hacen sus elecciones respecto a las estrategias con las cuales enfrentarán el problema del narcotráfico, entendiendo que dichas decisiones son el resultado del devenir histórico de interacciones entre agentes diversos.

Ante la virtual existencia de un ambiente que rodea e influencia a las organizaciones en sus decisiones, nos surge otra pregunta de investigación: ¿Qué motiva el cambio en las instituciones en materia de seguridad pública? Con ello tenemos el tercer objetivo, el entendimiento de los alicientes que motivan las adecuaciones institucionales entre las organizaciones.

Con la descripción del ambiente institucional, podremos establecer los elementos necesarios para discernir el juego de poderes mediante los cuales las organizaciones interactúan entre sí, con la finalidad no sólo de hacer sus elecciones, sino de influenciarse mutuamente y buscar así, la modificación del marco institucional, a lo que la teoría llama cambio institucional, dando con ellos respuesta a la pregunta ¿la interacción entre organizaciones genera cambio institucional?

De las preguntas de investigación anteriores, surge la última y con ella, un objetivo más: ¿Cómo se gesta el cambio institucional en materia de seguridad pública y narcotráfico en México? Por lo tanto, explicaremos el cambio institucional en el seno de las organizaciones gubernamentales mexicanas que tienen asignada la tarea de enfrentar al narcotráfico.

Nuestra hipótesis de investigación es que los cambios institucionales en las políticas públicas de las organizaciones de seguridad en materia de lucha contra el narcotráfico, obedecen a influencias e interacciones entre los diferentes actores institucionales que actúan en el ambiente que rodea la toma de decisiones.

El tratamiento que el Estado mexicano le da al tema del tráfico ilícito de estupefacientes en el último tercio del siglo XX, desde el régimen de Díaz Ordaz, hasta nuestros días, no siempre ha sido el mismo: pasó de ser simplemente un tipo de delincuencia, como pudiera ser en la actualidad, por ejemplo, el tratamiento a los delitos sexuales, a una cuestión de “seguridad nacional”, donde el Estado debe enfocar grandes recursos humanos y materiales para combatirlo. Este cambio en la concepción de cómo valorar un problema, así como la interacción entre los agentes responsables de la toma de decisiones es parte importante en nuestro análisis.

Como primer paso dentro de este trabajo, nos dirigiremos al estudio del marco teórico de las “instituciones”. Posteriormente, para entender el surgimiento

del “nuevo” institucionalismo”, será menester hacer mención de la existencia de la corriente llamada “institucionalismo” que le precede, misma que explicaremos brevemente para contextualizar.

El segundo capítulo de este trabajo, hace una descripción del ambiente donde se generan las interacciones entre los diferentes actores relacionados con el narcotráfico en México que tienen alguna atribución en la toma de decisiones. Este apartado se extiende hasta el análisis de nuestros días y tiene una doble finalidad: ilustrar el ambiente en el que se toman las decisiones y presentar la serie de actores y organizaciones que se involucran en la modificación de las instituciones creadas para combatir el narcotráfico. Con el objetivo de facilitar el manejo de la información que presentamos, hemos dividido en cuatro periodos el enfrentamiento del narcotráfico por parte del Estado mexicano: la primer etapa marcada por la definición del narcotráfico como una conducta contraria a la ley; la segunda, la implementación de políticas de Estado y el comienzo de la influencia de actores institucionales internos y externos; la tercera, la redefinición del narcotráfico como un problema de seguridad nacional y la cuestión relativa al empoderamiento de funciones de actores institucionales como el ejército; y la cuarta, con la modificación del marco institucional que prevalece en nuestros días.

Pese al problema del narcotráfico es de la mayor relevancia en el acontecer nacional, han existido influencias que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX hicieron que dicha cuestión se modificara en cuanto a su combate refiere, lo que sugiere que existe lo que la teoría denomina como “cambio institucional”. Por ello, el análisis del pensamiento de los principales teóricos al respecto, marca el comienzo este trabajo. Pero como ya lo mencionamos el cambio en la manera en que se enfrentó el problema, nos impone la obligación de hacer una revisión histórica, por ello es que el análisis histórico es relevante para los fines de esta investigación, ya que proporcionará una visión clara del entorno que rodea las modificaciones institucionales que se practican en México.

En el tercer capítulo, analizaremos el ambiente institucional que priva en la lucha del Estado mexicano contra el narcotráfico, las posturas de los actores y sus instituciones. Del mismo modo, revisaremos el Plan Nacional contra las Drogas, donde se expresa la postura del actual gobierno en materia de narcóticos, y podremos de esta forma conocer la línea que siguen las políticas contra el narco en nuestro país.

En el cuarto capítulo, hacemos un análisis entre los postulados de los teóricos que habremos de exponer a lo largo del trabajo, con el acontecer de las políticas en materia de seguridad pública y narcotráfico en México, como un intento de explicar la realidad del narcotráfico y el gobierno en México a la luz de la teoría que utilizamos para la realización de este trabajo.

La estructura conceptual la dedicamos a estudiar la corriente del nuevo institucionalismo y analizar, haciendo un cruce con la teoría, los mecanismos por los cuales se gesta un cambio dentro del marco institucional del gobierno mexicano y sus organizaciones encargadas de la seguridad pública nacional y narcotráfico.

El ambiente que rodea a dichas organizaciones es el siguiente paso dentro de nuestro análisis, que nos permite entender la serie de interacciones de las organizaciones nacionales y extranjeras y la influencia de cada actor en la toma de decisiones de sus contrapartes organizacionales.

Con el análisis del ambiente al que nos referimos, podremos identificar actores institucionales con capacidades e interés en la modificación de las políticas públicas en materia de narcotráfico en México.

Consideramos necesaria la aclaración metodológica, que en México, el poder Ejecutivo Federal es quien se encarga de entablar la persecución de esta

clase de delito. Sin embargo, hay dependencias en lo particular que son las encargadas del “trabajo de campo”, es decir, la destrucción e intercepción de la droga, así como la detención de los presuntos delincuentes. Nos referimos a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Secretaría de Marina, Secretaría de la Defensa Nacional y por último, la Procuraduría General de la República. El trabajo se circunscribe a la última, (la PGR), debido a que por ley en México, es quien se encarga del combate al narcotráfico, la persecución y acusación de delincuentes ante los jueces. Pensamos pues, a pesar de la necesidad que el problema del narco genera en cuanto a la coordinación institucional, es necesario remitirse a la dependencia que originalmente combatió y en la actualidad es la encargada de la acusación de dichos delitos frente al poder judicial¹. El resto de los actores gubernamentales que mencionamos juegan un papel coadyuvante e incluso han desplazado a la PGR en algunas funciones, como el Ejército, por ejemplo, sin embargo técnicamente juegan un papel secundario, de ahí que nos sea más relevante estudiar a quien esta investido de facultades legales en el tema.

Para la elaboración de este trabajo, se realizó una recopilación de material para el periodo 1980-2005. Dividimos la parte empírica en cuatro periodos (1910-1929, 1930-1960, 1960-1990 y 1990-2005), sin embargo, hacemos el análisis con la teoría del nuevo institucionalismo en los dos últimos periodos, por considerar que es en ellos donde se refleja verdaderamente el cambio institucional. La división propuesta, va de la mano con la historia del narcotráfico en México. Sin embargo, como queda consignado en nuestro análisis histórico, es desde la llamada “Operación Cóndor” donde se comienzan a diseñar políticas *ex profeso* para la materia. Este lapso de tiempo nos permite abarcar no sólo la actual administración federal, sino que permite el estudio de las gestiones de Vicente Fox, (2000-2006), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), principalmente. Ello con la finalidad de establecer los términos de la gestación del cambio institucional en la Procuraduría General de la República.

¹ El Procurador General de la República, titular de esta dependencia es el jefe de la figura del Ministerio Público Federal, órgano encargado de la persecución de los delitos y de la acusación judicial, asimilándola con las debidas distancias con la figura de las fiscalías norteamericanas.

El trabajo se enfocó en incidentes que se relacionan directamente con el tema de la investigación. Dichas efemérides a los que nos acabamos de referir tienen su sustento en la revisión documental teniendo como herramienta principal la revista *Proceso*, misma que consideramos como un instrumento descriptivo útil del ambiente institucional que rodeó (y rodea actualmente) a las instituciones en materia de seguridad pública y lucha contra el narcotráfico. El material que sustenta este estudio se basa en la recolección de información de diversas fuentes; mediante una revisión bibliográfica y hemerográfica, así como una serie de solicitudes al Instituto Federal de Acceso a la Información. Debido a la importancia del tema, el acceso a cierto tipo de información está limitado a particulares, por lo que nos fue más útil en el desarrollo de nuestro trabajo la descripción del ambiente institucional. De esta manera, recopilamos información relativa al ambiente institucional en materia de narcotráfico en México

La apertura democrática en México permite a la ciudadanía acceder a información que anteriormente estaba reservada para las élites del poder. Este trabajo presenta la oportunidad de establecer o desechar el mito de que la rendición de cuentas de las actividades de gobierno al público en general es una realidad o no. Por ello, recurrimos al Instituto Federal de Acceso a la Información para saber el costo de cada uno de los instrumentos tecnológicos que históricamente ha utilizado la dependencia que analizamos.

El análisis se realizó a nivel institucional; por un lado, describimos el ambiente en el cual los actores toman sus decisiones y enfatizamos en sus actuaciones e interacciones con otros actores institucionales más importantes (la Procuraduría). El mismo hecho de que el gobierno mexicano clasifique el tema del narcotráfico como asunto de seguridad nacional trae aparejada la escasez de información para los gobernados. Es por ello que creemos que las organizaciones y sus instituciones contra el narcotráfico, a pesar de que modifican durante las administraciones (sexenios), creemos que el ambiente que les rodea y transforma,

nos permiten establecer que van más allá de simples administraciones presidenciales.

De ahí la imposibilidad nuestra de elaborar bases de datos que nos permitiesen evaluar el desempeño de las organizaciones. Por ello, es que recurrimos a fuentes alternativas como la descripción del ambiente institucional y el análisis respectivo. Por ejemplo, lo que hace a la eficiencia de los instrumentos que se utilizan para la detección de droga, es imposible saber cuál es la manera en que se adquiere², si su compra fue hecha con las formalidades que exige la ley; se dice el equipo que existe en la dependencia; sin embargo, no se sabe cómo funciona, con el argumento de ser equipo del que depende la seguridad nacional, término que igualmente, en ningún lugar se define como tal³. Es por ello que variables con datos “duros”, como pueden ser el número de patrullas, policías o tipo de armamento no son utilizadas en la elaboración de este trabajo. Por esta circunstancia nos avocamos a la descripción del análisis que ha rodeado la toma de decisiones por parte de la autoridad mexicana, como un intento de explicar que las modificaciones a las políticas no son en razón de las necesidades reales de los problemas, sino debido a la interacción entre los agentes institucionales que tienen apostados sus intereses en el tema.

Al estudiar el cambio institucional, utilizamos como variables para discernir su existencia, el modo de operar de los actores institucionales, es decir, de las organizaciones. En su caso, analizaremos la redistribución de competencias que ha hecho el gobierno mexicano entre sus dependencias para entender cómo se modifican las reglas del juego en la lucha contra el narcotráfico.

La metodología en el desarrollo de este trabajo es básicamente cualitativa. El interés primario de investigación trata de remitirse a una relación, la teoría con

² Anexamos a este trabajo las solicitudes y las respuestas casi irrisorias por las que la información nos fue negada.

³ Para efectos de corroborar estas aseveraciones, nos permitimos anexar al final de este trabajo las respuestas que se nos dio pro parte de la unidad de enlace de la PGR.

lo que ocurre en la arena administrativa: la correlación que guarda el ambiente político y social de México y sus interacciones con gobiernos extranjeros, con la manera de modificar sus políticas y adecuarlas a una criminalidad cambiante por naturaleza.

Estamos plenamente conscientes de las limitaciones que puede tener aparejadas un estudio de esta naturaleza, sin embargo, creemos que el estudio aporta un análisis que no se ha hecho antes, de la manera que lo planteamos, que es mediante la selección de ejemplos que nos permiten reconstruir el proceder de las distintas organizaciones encargadas de la aplicación de las instituciones gubernamentales contra el narcotráfico, dejando al descubierto las interacciones y problemas que se suscitan cuando un Estado tiene influencias variadas en el diseño e implementación de políticas, en este caso, de seguridad pública.

Dado que no era posible conseguir entrevistas con los distintos encargados de los programas aplicados así como de los jefes de las organizaciones en cuestión durante las épocas que analizamos, tratamos de solventar esta deficiencia mediante el estudio de la imagen que reflejaban ante los medios en su actuar, lo que nos permite analizar el cómo se planteaban y ejecutaban las diferentes políticas relacionadas con el narcotráfico.

CAPÍTULO 1

EL ENFOQUE TEÓRICO: EL NUEVO INSTITUCIONALISMO.

Este capítulo tiene como propósito hacer una exposición sobre la corriente del nuevo institucionalismo, presentando las características relevantes de dicha teoría, que nos proveerá de las herramientas para entender la idea del “cambio institucional”, mismo que sigue reglas y patrones específicos que afectan directamente en el desempeño de las organizaciones. Su papel se vuelve relevante en el momento que son ellas quienes obedecen las directrices de las instituciones. Por ello, es que resaltamos la importancia del cambio institucional como una idea fundamental dentro de esta teoría y que nos servirá como base para la realización de esta investigación.

Primero, nos dirigiremos a la comprensión del sentido de la palabra “institución”, para continuar como segundo apartado dentro de este capítulo, en el análisis del nacimiento de la corriente del “nuevo institucionalismo”, refiriéndonos al pensamiento llamado “institucionalismo” que es el predecesor de la teoría que utilizaremos.

1.1 LAS INSTITUCIONES

Uno de los más conocidos investigadores que se dedicó a estudiar el fenómeno del nuevo institucionalismo y las instituciones fue el economista Douglass C. North.

North, preocupado por hacer análisis de historia económica y ubicado como teórico del nuevo institucionalismo económico, señala las enormes lagunas del pensamiento económico convencional, como es, por ejemplo, la explicación económica del cambio en el tiempo y la toma de decisiones de los agentes económicos así como su relación de dependencia del desempeño económico.

Otro tema dentro de su estudio, es la comprensión de las instituciones, de los incentivos económicos, de las normas formales e informales (de carácter cultural) en las interacciones políticas y económicas, que son claves para entender el ascenso, estancamiento y declinación económica de los países. Descubrió el movimiento de las interacciones entre la innovación, el conocimiento, las habilidades y capacitaciones orientadas al mejoramiento productivo y la cultura. Al referirse a las instituciones y los costos de transacción y transformación, afirma que:

"...las instituciones proporcionan la estructura de incentivos de una economía; a medida que esa evoluciona, modulando la dirección del cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento o la declinación".

Así mismo:

"...la ausencia de oportunidades de participar en contratos obligatorios y otros arreglos institucionales es una causa de estancamiento económico, tanto en países en desarrollo en la actualidad como en los países socialistas de ayer"⁴,

El contexto temporal de la obra de North es en la Guerra Fría.

North hace la diferenciación entre instituciones y organizaciones, estas últimas son:

"...las entidades ideadas con el propósito de maximizar los beneficios de quienes las crearon, en atención a la estructura institucional de la sociedad" (North, 1993: 99).

Para nuestro estudio, las organizaciones a las que se refiere North, son lo que entendemos como instancias gubernamentales: Secretarías de Estado, corporaciones policíacas, por ejemplo, o bien empresas para el caso del nuevo institucionalismo económico; son organizaciones humanas que respetan las "reglas del juego" (las instituciones), ya sea en la arena política o bien, en la esfera

⁴ Consultado en la página de internet <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/addem14.htm>, visitada el 29 de junio de 2005.

privada o económica. North establece entonces, tres tipos de “organizaciones”: las sociales, las políticas y las económicas.

Por lo que hace a la definición de la palabra *institución*, son “las reglas del juego” (Immergut, 1998: 53), es decir, son las pautas de comportamiento que los diferentes actores sociales imponen a aquellos que desempeñan algún rol en la sociedad; por ejemplo, la ley es en sentido estricto una institución; pero también lo son los arreglos que hacen los actores para tomar sus decisiones, como lo son, las tomas de decisiones en la administración pública derivadas de las presiones existentes por las interacciones entre ellos mismos, mismas que posteriormente estudiaremos con más detenimiento. Por ello, es que en materia de gobierno, las instituciones se traducen en acciones (de gobierno) prohibidas o permitidas, o bien, legitimizadas por un grupo social. Para nuestro análisis, las instituciones son las directrices de comportamiento, en formas jurídicas (leyes), pero también como reglas de organización que no necesariamente se encuentran en la legislación.

Debemos entender a la institución como aquellos constructos sociales que de alguna manera imponen conductas dentro de la sociedad, dirigidas en nuestro caso, a modificar el comportamiento de las organizaciones. North señala las instituciones como “cualquier forma que constriñe el comportamiento e interacciones humanas” (North, 1993: 4).

La importancia de las instituciones se actualiza cuando estas pautas de comportamiento se involucran en el proceso de la toma de decisiones en la esfera de gobierno. Las instituciones afectan la manera en que las organizaciones interactúan entre sí, e influyen igualmente las elecciones, en razón de la cantidad de información disponible y de los tipos de incentivos que tienen frente de ellos.

Es interesante agregar que las instituciones son las vías mediante las cuales “los actores construyen sus intereses, y mediante las instituciones diseñan

las estrategias para lograr dichos intereses” (Powell y DiMaggio,1999: 68), tal como sucede, por ejemplo, con la creación de una agencia gubernamental que en el papel se diferencia de su antecesora, la Policía Judicial Federal; nos referimos a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), que empezó a operar en el 2001, como respuesta a la demanda de actores (nacionales y extranjeros) en relación a la existencia de un organismo nuevo del Ejecutivo Federal que tuviera capacidad de respuesta, y que por su estructura novedosa no estuviera señalado por la corrupción como otras organizaciones.

Otra autora, Mary Douglass, da una definición sencilla, pero no por ello simple de lo que son las instituciones: dice que son “convenciones” (Douglass, 1986: 46), en el sentido de arreglos o acuerdos entre las partes que comparten interés en determinado asunto. Dentro de la concepción de “convenios”, requiere que lo que se consensa esté acompañado paralelamente de un proceso cognoscitivo dentro de la sociedad que alberga las instituciones; es decir, que la mayoría de personas que comparten un interés, asimilen los alcances de la institución (precedida por el convenio en comento) y la limitación que puede acarrear a su comportamiento externo. Es por ello, como lo representa el fenómeno de la militarización, que el arreglo institucional de dotar de mayores atribuciones a las fuerzas armadas, es un proceso cognoscitivo dentro de la sociedad mexicana de que el ejército es una organización eficiente y menos vulnerable a los vicios de las organizaciones policiales comunes.

Cuando una situación se torna problemática para una sociedad, como lo es, por ejemplo, cuando el narcotráfico es definido como una cuestión de seguridad nacional para el Estado mexicano, es imprescindible para las organizaciones darse a la tarea de allegarse información. Las organizaciones toman sus decisiones en razón de la cantidad de información con la que cuentan. La manera en que resolverán sus problemas dependerá no sólo de la información disponible, sino del costo que se debe pagar para adquirirla. A esto se le conoce como “costos de transacción”; en muchas ocasiones, el hacerse de información para

cumplir el cometido organizacional, implica una cooperación con otros agentes participantes en el contexto. En nuestro tema, las organizaciones de seguridad pública en México, tienen que interactuar entre ellas, en el plano interno. Si nos remitimos a la relación México-Estados Unidos, veremos que la interacción con las agencias norteamericanas le ha dado a México información sobre la operación del narcotráfico que no disponía anteriormente, pero ha tenido que pagar el costo de dicho acceso, permitiendo, por ejemplo, la operación de agentes estadounidenses en territorio nacional. Con ello, cede parte de su soberanía, es decir, pagó un costo intangible.

Los cambios en las instituciones para North, están motivados por las restricciones y alicientes institucionales que se dan en el entorno social, siendo estos la innovación, el conocimiento, las habilidades y capacitaciones orientadas al mejoramiento productivo y la cultura. Los alicientes son aquellas oportunidades o motivaciones que tienen las organizaciones para maximizar el beneficio que importa su actividad. North, al estar ubicado en el nuevo institucionalismo económico, su noción de oportunidades y limitaciones van de la mano con las nociones de maximización y restricción presupuestal, interesándole explicar las grandes determinantes del desempeño económico de los países en largos períodos históricos, sin descuidar los cambios característicos del corto plazo. Los alicientes pueden ser variados; ir desde la solución de un problema para ganar simpatías en el electorado, siendo esto último el aliciente que tiene la organización para modificar sus instituciones.

Es necesario señalar que existen varios tipos de instituciones, por ello North se refiere a las instituciones formales y las informales. Las formales, son aquellas que se encuentran plasmadas en códigos de conducta (tales como las el marco jurídico); y las informales, que son patrones de comportamiento que siguen los diferentes agentes sociales, asemejándose a la noción de costumbre. La relación entre estos tipos de instituciones son las que determinan el “ambiente institucional” y desemboca en el cambio social a lo largo del tiempo. Por ello, las agencias de

seguridad nacional se comportan en razón de instituciones formales, con las atribuciones que la ley le confiere, pero al mismo tiempo, este comportamiento organizacional se determina fuertemente por interacciones no escritas entre las mismas organizaciones, como puede ser el reclamo de la sociedad civil para que las políticas gubernamentales sean más eficientes, o bien, las interacciones representadas como presiones diplomáticas entre organizaciones de diferentes países, como ocurre entre el gobierno mexicano y la DEA norteamericana.

Creemos que las instituciones juegan un doble rol dentro de la sociedad; por un lado, limitan nuestro comportamiento y le dan forma a las reglas de convivencia de los individuos y las organizaciones; pero por otro, no sólo las debemos imaginar como limitaciones sino como consensos entre diferentes actores que comparten intereses en común en la búsqueda de conseguir sus objetivos. Por ejemplo, en reformas en materia de seguridad pública impulsadas por empresarios víctimas de cierta clase de delincuencia que logran influir en la manera en que se establecen las políticas; o bien, la adecuación del marco institucional a partir del *modus operandi* de las organizaciones delictivas. En el caso del narcotráfico, se trata de la manera en que el Estado mismo regula su comportamiento en materia de seguridad pública mediante pautas de comportamiento y reglas previamente establecidas para lograr tomar las decisiones con base en la interacción o presión que puedan ejercer los actores involucrados entre sí; sean establecidas en códigos o normatividad aplicable, o bien, mediante las rutinas y prácticas que se llevan a diario dentro de la administración pública mexicana, y más específicamente dentro de aquellas instancias gubernamentales que identificamos como organizaciones, teniendo un rol como intermediario dentro del institucionalismo; por lo que el papel que juegan las instituciones como mediadores entre los actores resalta su importancia en un país y una administración pública llena de instituciones.

Al proceso de insertar una institución dentro de una colectividad, le acompañan los conceptos de legitimidad y autoridad (Douglass, 1986: 46). Hay

figuras en la sociedad que ejercen cierto grado de dominio y sin saberlo, son las figuras que dan solidez a las instituciones; ejemplo de ello son los jueces dentro del poder judicial, que dan cimiento a las instituciones jurídicas; o Comisiones de Derechos Humanos (locales o nacional) que tienen la autoridad para establecer recomendaciones o críticas al sistema de justicia y al sistema de seguridad pública nacional; ambos son entidades investidas de legitimidad y a la vez de autoridad y que sin tenerlo como objetivo escrito, son organizaciones que dan fortaleza al marco institucional del entorno en el que se desempeñan. Siguiendo a Ronald L. Jepperson, hay que dejar bien clara una diferencia: la institución es una norma de comportamiento, mientras que este proceso de conocimiento, al que se le llama *institucionalización* que es el medio para alcanzar ese orden normativo (Jepperson:1999, 195).

Ayala Espino, habla de dos tipos de instituciones: las formales y las informales. Las primeras, son aquellas que se encuentran plasmadas en leyes o reglamentos y son creaciones expresamente elaboradas por los individuos para encarar problemas específicos del orden social, económico o político. Efectivamente, las instituciones formales son aquellas que limitan y constriñen el comportamiento humano en su interacción con el ambiente “institucional” en el que debemos desenvolvernos en todo momento. Encontramos en este tipo de instituciones la voluntad expresa de los agentes de modificar el comportamiento de las organizaciones sociales. Sin embargo, queda pendiente la cuestión de saber la verdadera eficacia de las instituciones formales como limitantes del comportamiento de los diferentes agentes: en la mayoría de las ocasiones, lo plasmado en el mundo del deber ser, no siempre es lo que está ocurriendo en el mundo del ser.

Cuando Ayala se refiere a las instituciones informales, mismas de las que habla North, las asocia al derecho consuetudinario⁵, siendo fruto de la evolución de los códigos de conducta y de los valores de las sociedades; por lo que están

⁵ Entendiendo como tal, el hecho de que la práctica reiterada de algo, se eleva al carácter de obligatorio.

destinadas a la esfera privada, debido a que no existe ninguna fuerza pública que obligue su cumplimiento⁶ (Ayala, 1999: 66). Sin embargo, en algunas ocasiones, estas reglas informales tienen mayor arraigo cultural en los protagonistas sociales, encontrándose profundamente insertadas en su comportamiento dentro del ambiente en el que se les analice. Un ejemplo son los puestos de revisión carretera, donde en alguna ocasión habremos sido inspeccionados en nuestras pertenencias en búsqueda de sustancias o artículos prohibidos. Técnicamente, este tipo de pesquisas, no están contempladas en ninguna institución formal, es decir, leyes. Sin embargo, son práctica común en la mayoría de las corporaciones policíacas del país y se les da obligatoriedad a aquellos que son sometidos a este procedimiento; algo derivado de la idea de que la revisión es sinónimo de prevención del delito, aunque no se satisfagan los requisitos formales.

Las instituciones, tienen las siguientes finalidades en la sociedad:

- *Permiten el moldeado de las relaciones humanas.* Como tales, son el constructo que delinea el comportamiento del hombre, en lo individual, y como organización.
- *Estructuran los incentivos del intercambio humano, en la esfera política, social y económica.* No sólo nos indican el cómo comportarnos, sino que al mismo tiempo son parte de las múltiples relaciones que tenemos los humanos dentro de nuestro entorno social (institucional).
- Reducen la incertidumbre derivada del no saber cómo responder a cierta situación (problemática la mayoría de las veces). Las organizaciones, al seguir pautas de comportamiento tienen una manera predeterminada (por las instituciones), de cómo hacer frente a su cometido y a los problemas derivados de su existencia en un mundo de instituciones. (Ayala:1999, 75).

Las instituciones también son “intemporales” (Bates y Shepsle,1997: 199). En la vida social confluyen diferentes generaciones más allá de la vida familiar

⁶ Haciendo alusión al viejo ejemplo dentro de las ciencias sociales, de las normas morales.

donde encontramos a padres e hijos; es posible hacer el mismo parangón a la vida administrativa. Este tipo de organizaciones funcionan de la siguiente manera: aquellos que temporalmente preceden a sus sucesores, dejan cierta clase de “herencia institucional”, misma que asimilan de lleno quienes recién llegan al entorno (económico, social, administrativo). Y con el paso del tiempo, y ya que la institución (como pauta de comportamiento administrativo) ha sido asimilada, procederán a hacer nuevas instituciones a partir del legado que se les ha transmitido. Pensemos en las antiguas prácticas de tortura para obtener confesiones judiciales, les era heredada a los cuerpos policiales, y para erradicarla, tuvo que entrar un proceso de desinstitucionalización, y al mismo tiempo, dependió de un proceso de institucionalizar prácticas diferentes como el respeto a los Derechos Humanos.

El institucionalismo entonces como predecesor del nuevo institucionalismo, se centraba, casi exclusivamente, en el análisis detallado de estructuras administrativas, legales y políticas. Su aportación a nuestro tema es la definición de institución, el discernir el papel que juegan las mismas en la sociedad y su clasificación, conceptos utilizados igualmente por su sucesor, el nuevo institucionalismo.

1.2 EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

A finales de los años ochenta, se comenzó a dar la apertura de nuevos espacios para el estudio y evaluación de las instituciones políticas, lo que apuntó hacia la cuestión institucional: la mediación, los arreglos corporativos, redes políticas, estructuras de partidos, y el papel de estos en los incentivos o restricciones que enfrentaban los actores políticos (Thelen y Steinmo, 1998: 3). Estos estudios devenían de una excesiva influencia de las disciplinas que se ocupaban de dichas estructuras de estudio: la Ciencia Política, el Derecho, la Filosofía, pilares del institucionalismo, pero cuyo método era descriptivo. Es fácil advertirlo en los estudios clásicos. Por ejemplo, en estudios políticos, era común

ver descripciones detalladas del cómo operaban, agencias gubernamentales, o en materia jurídica, cual era la función de la norma al limitar el comportamiento del individuo. El institucionalismo hizo contribuciones muy importantes en la comprensión de los actos de gobierno. Este trabajo describirá únicamente el ambiente institucional, pero se centra, al igual que el nuevo institucionalismo, en los procesos de cambio institucional.

Por otro lado, el nuevo institucionalismo analiza cuáles son las consecuencias que resultan del hecho de que los actores cristalicen sus demandas en instituciones diferentes. Cada sociedad desarrolla una serie de especificidades que deben ser analizadas en la totalidad de un contexto; es decir, el contexto de las interacciones entre los agentes, por ello es que en capítulo siguiente analizaremos este contexto institucional en materia de seguridad pública en nuestro país.

Las grandes vertientes del nuevo institucionalismo son las corrientes histórica o sociológica, la económica y la politológica.

En la primera, autores como George Tsebelis realizan una crítica a la economía neoclásica por que la misma parte de la racionalidad sin restricciones y sin costos de transacción. La crítica se concentra en suponer que la sociedad evoluciona como resultado de equilibrios que genera el predominio de actores que se comportan de acuerdo a una racionalidad maximizadora. Las organizaciones y actores no deciden a partir de una escala predeterminada de deseos e intereses, sino que los gustos y preferencias de los actores están condicionados por las relaciones históricas. Es decir, las tendencias de las decisiones que hacen los actores, puede que se deban a la misión que se les encomienda (en el caso de agencias de gobierno, por ejemplo) y el comportamiento histórico que sufren sus relaciones con otros agentes. Por ello, el marco institucional actual de los esquemas de seguridad nacional sólo puede entenderse después de estudiar los procesos pretéritos que les dan forma, así como el ambiente que rodea a los

actores institucionales que interactúan entre sí, dando forma al contexto histórico que da forma a las decisiones que modifican el marco institucional.

El uso del término nuevo institucionalismo, busca separar los estudios actuales de los estudios clásicos donde las instituciones eran analizadas por sus componentes y especificidades jurídicas, administrativas y legales. Se centraba en descripciones de componentes, las razones de la aparición de la institución y sus funciones dentro de la sociedad. Demostraron que las organizaciones y personas no basan sus comportamientos en el cabal cumplimiento de las leyes, sino en distribuciones informales de poder y redes que están inscritas en los organigramas institucionales (Romero, 1999), vinculados directamente con las interacciones entre las organizaciones.

Visto desde los postulados del nuevo institucionalismo, las instituciones son humanas, por lo que es obvio que el cambio será generado por el mismo hombre, introduciendo con ello la idea central del cambio institucional. Porque el institucionalismo era descriptivo, pero no analítico, siendo tal vez la mayor aportación del nuevo institucionalismo generar la idea del cómo cambia las instituciones y el análisis de dicho cambio. El cambio institucional es de vital importancia para el neo institucionalismo (Rivas Leone, 2003: 40).

Una dimensión importante que todavía se encuentra presente en el nuevo institucionalismo como herencia del institucionalismo, es como apunta José Antonio Rivas Leone,

“...que la mayoría de los principales agentes en los sistemas políticos y económicos modernos son organizaciones formales, procedimientos, instituciones legales, prácticas institucionalizadas que tienen un papel dominante en la vida contemporánea y en la propia constitución de la sociedad” (Rivas Leone, 2003: 40).

Por lo que la mayoría de los agentes que se involucran en el juego institucional que pretendemos analizar son organizaciones formales: gobiernos nacionales, agencias estatales, organizaciones ciudadanas, entre otras.

En cambio, una diferencia central del viejo y del nuevo institucionalismo es que este último atribuye menos importancia a los conflictos que se suscitan dentro de las instituciones, centrándose más en cómo opera el cambio en las instituciones derivada, nuevamente, por el ambiente institucional. El nuevo institucionalismo se preocupa por el ambiente que rodea a las instituciones y mediante el cual, los actores “contemplan el mundo” (Powell y DiMaggio, 1999: 48). Es decir, uno de los puntos medulares del nuevo institucionalismo, es el tema relativo a la toma de las decisiones en las políticas públicas, ocupándose de las reglas y valores que rodean la toma de decisiones, además de estudiar las capacidades de los actores para tomar parte de estas decisiones con base en la información necesaria para hacerlo, entendiendo que toda decisión no se toma de manera aislada, sino como parte de un contexto coyuntural, donde se involucran procesos culturales, históricos que guían el actuar de los individuos que encabezan las organizaciones que se relacionan. Por ello, los problemas de narcotráfico no se enfrentan por igual en todos los países, porque el contexto que rodea al problema difiere en relación con el tiempo y con el espacio, y en México se presenta un ambiente institucional que no se presenta en países con el mismo problema, como Colombia, Laos o Afganistán, por ejemplo.

1.3 EL NUEVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO Y DEL CÓMO ASIMILAMOS LAS INSTITUCIONES

En las siguientes líneas haremos una breve síntesis de los principales postulados de las corrientes del nuevo institucionalismo.

La primera dimensión del nuevo institucionalismo, el sociológico, que está íntimamente vinculado con la sociología de las organizaciones, señalando que la

mayoría de las prácticas y procedimientos son formas de origen cultural, que se asemejan a los mitos y ceremonias, presentes en gran cantidad de las sociedades del mundo.

Derivado de ello, André Noel Roth dice:

“el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones” (Roth, 2002: 41).

Esto implica la noción de que las prácticas institucionales no son ejercidas de manera racional, debido a que los individuos dentro de las sociedades no pueden considerar otras opciones de comportamiento más allá de las que les han sido impuestas (March y Olsen, 1989: 24).

Ya Peter Berger y Thomas Luckman se habían preocupado de la manera en que las instituciones son introyectadas o asimiladas por el individuo. En su obra clásica de la sociología, titulada *“La construcción social de la realidad”*, nos dicen:

“...la realidad de la vida cotidiana en la que nos desarrollamos en las sociedades es una construcción intersubjetiva, un mundo compartido, lo que presupone procesos de interacción y comunicación mediante los cuales compartimos con nuestros semejantes”, “...es una realidad que se expresa como mundo dado, naturalizado, por referirse a un mundo que es “común a muchos hombres”” (Berger y Luckman, 2001: 39).

Es decir, cuando nosotros llegamos a este mundo normativizado, lleno de instituciones, no tenemos más remedio que adaptarnos al mundo reglamentado que súbitamente nos es impuesto por nuestros predecesores, bajo el riesgo que de no hacerlo, podamos ser catalogados como individuos no adaptados o antisociales; a sabiendas que dichas instituciones que nos son impuestas son el fruto de interacciones pasadas entre agentes que probablemente ya no existen, pero son capaces de heredar su legado institucional a las generaciones nuevas.

⁷ Aunque nosotros lo interpretamos como un mundo que le es dado, o debería serle dado a la totalidad de los hombres, con independencia del estudio de aquellos individuos que en un momento niegan ese “mundo”.

La importancia de la asimilación de las instituciones siguiendo los argumentos de estos dos autores nos parece muy importante, máxime si podemos hacer un parangón entre el individuo que ellos nos manejan, adecuándolo a las agencias del gobierno encargadas de combatir cierta clase de delincuencia, quienes tienen que asimilar, introyectar para sí las instituciones que le son heredadas en el entorno social de la administración pública en México. Porque las instituciones imponen roles, conductas, usos y costumbres; sancionan y premian, incentivan y castigan al sujeto dentro de los grupos sociales (Rivas Leone, 2003: 41).

El nuevo institucionalismo, pretende abordar la historia como un continuo proceso de cambio institucional:

“...y que desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos se establecen cuerpos más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados de estas rutinas, constituye el mundo de las instituciones” (Romero, 1999: 18).

1.4 EL NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONOMICO

Los costos de transacción los podemos encontrar, en nuestro tema de estudio como el costo intangible que deben pagar las organizaciones gubernamentales mexicanas encargadas de combatir el narco para acopiar información en su relación con otros actores institucionales.

Ayala Espino dice que el nuevo institucionalismo económico surge como una respuesta al institucionalismo clásico y al mismo tiempo, como una crítica a la rigidez analítica de la economía neoclásica (Ayala, 1999: 38). Nuevamente,

encontramos que el principal motivo porque el que se deja atrás el concepto de institucionalismo es para realizar un trabajo analítico, más allá del descriptivo.

El nuevo institucionalismo económico aborda temas vinculados a la organización y funcionamiento de la empresa, la formación de sistemas de mercados y las instituciones que forman esos sistemas de mercados y la maximización de las ganancias de las empresas derivadas de la obediencia de las instituciones. Esta variante del neo institucionalismo concede importancia a lo que llama “costos de transacción” que se llevan al cabo entre los diferentes actores e instituciones. Según la teoría neo clásica, supone que los cálculos y la información no cuestan (Romero, 1999: 13). Aquí es donde entra una diferencia sustancial con el nuevo institucionalismo sociológico, ya que el económico afirma que los actores toman sus decisiones con base en la racionalidad y la información que está a su alcance, situación que hace que busquen la maximización de su beneficio en las elecciones. El objetivo del neo institucionalismo económico es minimizar estos costos de transacción para aumentar las ganancias, invirtiendo menos para ganar más.

Los costos de transacción son definidos por Salomón Kalmanovitz como “los costes por utilizar los mecanismos de precios” (Kalmanovitz, 2003: 7). Ayala Espino señala que los costos de transacción surgen de la transferencia de los derechos de propiedad, y que de manera general, los costos de transacción pueden ubicarse dentro de aquellos costos que no se vinculan directamente con lo que cuesta producir bienes y servicios (Ayala, 1999: 183). Los nuevos institucionalistas económicos no crean nuevos conceptos, sino que utilizan los ya existentes, principalmente aportados por los neoclasisistas y proponen reflexiones sobre los temas (como por ejemplo, el concepto de costo de transacción) secundarios del comercio y sobre las condiciones del desarrollo económico del capitalismo occidental (Cataño, 2003: 224). El concepto de costos de transacción es tomado por el nuevo institucionalismo politológico, pero lo aplica para el costo

que tienen las organizaciones para recolectar información y el costo a pagar en el momento de tomar sus decisiones.

1.5 EL NUEVO INSTITUCIONALISMO POLITOLÓGICO

Esta perspectiva neo institucionalista la consideramos como el punto medular teórico de nuestro trabajo de investigación: el estudio del cambio institucional, que es abordado con mayor amplitud por el nuevo institucionalismo politológico, la seguridad pública en México enfocándonos en el tema del narcotráfico.

Encontramos en esta vertiente una amalgama de los postulados que hicieron las vertientes sociológica y económica; se concede mayor importancia a los presupuestos del análisis racional y costos de transacción (dado por la corriente económica) y el análisis organizacional, dado por la sociológica. Enfoca en esa perspectiva los mecanismos mediante los cuales los individuos y las organizaciones toman sus decisiones, es el tema central de estudio de esta corriente (Rivas Leone:2003, 42).

Esta corriente neo institucionalista retoma el papel del Estado como un agente primordial en la creación de leyes y del marco en el que se desenvuelven las instituciones; sin embargo, asigna un rol importante a otros agentes sociales en la arena institucional: las ONG's, los partidos políticos y el poder Legislativo, los medios de comunicación, por ejemplo. Estas organizaciones a las que acabamos de referirnos, aportan elementos de orden (March y Olsen:1989, 25). Además, las instituciones juegan un doble papel, sea agregativas o integrativas. En cuanto a las primeras, se crean mediante la negociación y el consenso, donde los individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Las segundas, por el diálogo razonado, reflejando las preferencias compartidas por los ciudadanos. Por ello, las modificaciones a los

sistemas anti narcóticos en México son el resultado a veces, de negociaciones entre México y Estados Unidos, por ejemplo, o bien el cambio de atribuciones entre organizaciones en el plano interior, cuando se transfieren competencias entre secretarías de estado, para el caso del fenómeno de la militarización.

1.6 LAS PRÁCTICAS “MITICAS” DE LAS INSTITUCIONES

Como ya mencionamos en el análisis histórico del nuevo institucionalismo, vemos cómo las instituciones basan su éxito en la medida que las organizaciones que las respetan alcanzan los objetivos para los que fueron diseñados por ciertos agentes estratégicos.

Durante este desempeño cotidiano, las prácticas que realizan las organizaciones pueden alcanzar el grado de “mitos”. Meyer y Rowan le denominan una “mitificación racional”, misma que conlleva a la evolución de los sistemas institucionales (Meyer y Rowan, 1999: 86). Las prácticas reiteradas y casi inamovibles (costumbres), permiten explicar los comportamientos gerenciales de las organizaciones (Gagliardi, 1999: 184). Es decir, las organizaciones en determinado momento alcanzan los objetivos para los que fueron creados, e infieren que los procedimientos que implementan para alcanzarlos son los ideales, muchas veces ignorando que el problema que una vez fue resuelto puede volver a sobrepasar las organizaciones responsables de la toma de decisiones, por lo que lo ideal sería renovar el marco institucional; pero como se tiene el mito que el procedimiento es el idóneo, hay cierta reticencia al cambio.

Esto nos permite entender diversas cuestiones. Primero, las organizaciones actúan acorde a instituciones que de alguna manera llegan a ser consideradas como inamovibles, alcanzan el carácter de “mitos institucionalizados”, debido a que los agentes que respetan dichas instituciones no contemplan siquiera la posibilidad de que haya un cambio en sus actividades que pudiese representar

una mejoría en sus actividades. Como en las tareas de seguridad pública, y en casi toda actividad administrativa en nuestro país.

Meyer y Rowan distinguen tres procesos de carácter específico que generan mitos racionalizados:

- a) La elaboración de complejas redes de relaciones. Conforme las relaciones entre agentes se vuelven más intrincadas, esto facilitan la generación de mitos, y tienden a propagarse en diversos contextos institucionales. Por ejemplo, puede tratarse de una “práctica particularmente efectiva, la especialización del trabajo o la coordinación institucional” (Meyer y Rowan, 1999: 87), y existe la posibilidad de que otro tipo de entornos incorporen este tipo de prácticas.

El mito institucional podemos verlo reflejado en la realidad mexicana cuando se buscó el apoyo de países como Francia o Israel, Estados que demostraron en su sistema de seguridad pública la ventaja de contar con grupos especializados en reacción contra bandas criminales, específicamente anti-secuestros y anti-terroristas; a finales de la década de los años noventa, el gobierno mexicano comenzó a imitar esta práctica, se comenzó la formación de grupos policiales especializados en reacción contra delitos contra secuestro y terrorismo, impartidos, precisamente, por agentes franceses e israelíes, buscando con ello la especialización en áreas que se desconocían anteriormente, pensando en la imitación como una práctica míticamente institucionalizada, bajo la creencia que lo que tiene éxito en el extranjero, tendrá los mismos resultados en México. Hay que tener presente que el mito no siempre es funcional. La creación de este tipo de grupos de reacción es con una idea de proyección de imagen hacia el exterior, porque en la realidad, la Procuraduría General de la República, no tiene atribuciones administrativas ni legales para conocer de los delitos (del secuestro

en específico) para los que se organizó estas unidades “anti-secuestros”⁸. Por lo que queda claro que la intención de esta renovación de las organizaciones no tiene mayor interés que el de aparentar estar cubriendo mayores espacios en la seguridad pública. Sin embargo, la normatividad eventualmente impediría el actuar de la organización por no estar facultada para ello.

- b) El grado de organización colectiva del ambiente. Los mitos que se difunden entre las organizaciones, se supone, son efectivos. Aunque a este tipo de mitificación que nos referimos, basa su existencia en la legitimidad oficial de mandatos legales, mismos que legitiman estructuras organizacionales particulares. Esto es la realidad que vivimos en la administración pública mexicana. Meyer y Rowan señalan que las autoridades administrativas sólo establecen reglas de práctica de lo que les es impuesto desde los poderes judicial y legislativo:

“Cuanto más fuerte sea el orden legal racional, mayor será el grado en que las reglas y los procedimientos y el personal racionalizados se conviertan en requisitos institucionales” (Meyer y Rowan, 1999: 87).

Este caso de mitificación se vio reflejado a finales de 1996, cuando una ley, denominada “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, estableció la posibilidad de que instancias administrativas refiriéndonos en lo particular a la anteriormente llamada Policía Judicial Federal, pudiese intervenir llamadas telefónicas particulares durante investigaciones de delitos considerados dentro del rango de la delincuencia organizada. Este instrumento jurídico tiene como objeto establecer las bases sobre las cuales se investigará y perseguirá a los delincuentes organizados. Además supone penas más graves para los miembros directivos de las organizaciones delictivas, con independencia de las penas que les impongan las leyes ordinarias. Esto constituye para nosotros un factor en el cambio institucional derivado de un mandato legal, ya que las llamadas telefónicas

⁸ En el entendido que el secuestro es un delito que le corresponde combatir a las entidades federativas, no al Ejecutivo federal. El grupo antisequestrados al que nos referimos se conoce como “Grupo Yaqui”, de reacción antisequestrados, creado en 1998.

lo mismo que la correspondencia personal, eran protegidos por la esfera de las garantías individuales, y anteriormente, nadie bajo circunstancia alguna, podía vulnerar esta esfera de privacidad⁹. Sin embargo, el mandato legislativo, facultó a las fuerzas policiales a violar este espacio de los gobernados.

c) El tercer proceso que genera mitos institucionalizados es el de los esfuerzos de liderazgo de las organizaciones locales. Las organizaciones con frecuencia, se adaptan al entorno institucional que les rodea, pero en ocasiones, desempeñan roles activos de dichos ambientes (Meyer y Rowan, 1999: 87). Hay organizaciones que buscan que las instituciones creadoras de normas les otorguen adecuando sus objetivos a las preferencias de las organizaciones que se encuentran por encima de ellas, por dos situaciones primordialmente: la primera, que se derive del hecho de que una organización más poderosa mueva su influencia sobre aquellas que se encuentran bajo su mando y les “imponga” un ambiente institucional en el que deban moverse; y segundo, las organizaciones poderosas hacen lo posible por construir sus objetivos dentro de la sociedad como reglas institucionales (Meyer y Rowan, 1999: 88).

En materia de narcotráfico, podemos identificar las organizaciones de dos países: México y Estados Unidos. Sin embargo, hay reticencia al cambio, porque las influencias chocan con intereses de los actores que se pretenden influenciar: Estados Unidos mueve sus recursos, en la forma de presiones políticas y declaraciones de la Embajada en México, por ejemplo, para denunciar la incapacidad del Estado mexicano para frenar el paso de droga en el país, o en su momento, amenazando con no otorgar la certificación como país que lucha decididamente contra las drogas; entonces, México adecua su marco institucional, para satisfacer las pretensiones de su vecino del norte, por ejemplo, permitiendo el trabajo de agentes encubiertos de la DEA en la década de los ochenta. Este es un ejemplo de cómo algunas instituciones que conocemos actualmente son el

⁹ Como referencia: el artículo 16 de la Constitución federal, prohíbe que cualquier persona sea molestada en sus persona o en sus bienes, así como que las comunicaciones privadas son inviolables.

resultado de la “imposición” de organizaciones que ejercen poderosa influencia sobre autoridades nacionales.

1.7 EL CAMBIO INSTITUCIONAL

El cambio institucional es un factor relevante dentro de la teoría del nuevo institucionalismo. Esta exposición tendrá como fin el identificar los mecanismos por los cuales las instituciones cambian.

Para North, el cambio institucional es una serie de ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y el cumplimiento obligatorio que constituye el marco institucional (North, 1993: 110). Lo que significa que los actores (organizaciones gubernamentales para nuestro estudio) ajustan su comportamiento en razón de interacciones con otros agentes, o bien, influenciados por el entorno.

La primer premisa del cambio institucional es aquella que hace referencia a aquellos procesos de transformación que producen ciclos de periodos de cambio en las reglas y normas, rutinas y valores que las instituciones representan; este concepto engendra la noción del cambio en las estructuras de acción colectiva que “cristalizan las instituciones” (Acosta Silva, 2002: 20), generando con ello lo relativo a la temporalidad de las instituciones. Si bien mencionamos que las instituciones estaban allí para cuando el individuo es insertado en este mundo institucional, lo cierto es que las instituciones después de su creación son susceptibles de ser modificadas por los actores que participan en la interacción que les da forma, es decir, las instituciones no son eternas.

Dentro de este intrincado proceso del “cómo” se asimilan las instituciones dentro de la sociedad (y más específicamente, por las organizaciones), existen varias formas de cambio institucional. Ronald Jepperson señala cuatro grandes formas: 1) *la formación institucional*, 2) *el desarrollo institucional*, 3) *la*

desinstitucionalización y 4) *la reinstitucionalización* (Jepperson, 1999: 206). La primera especie de cambio, hace referencia a lo que North también apunta como el cambio que se da en el seno de las organizaciones dentro de sus actividades cotidianas, es decir, haciendo lo que siempre hacen. Este tipo de cambio es el más común y del que nos ocuparemos en el curso de este trabajo. En la segunda forma, Jepperson entiende la continuación institucional; lo que significa la transformación de lo ya institucionalizado, tal vez sin generar “instituciones novedosas”, sino modificando las ya existentes. Por ejemplo, las agrupaciones delictivas han sufrido cambios institucionales importantes. Como dice Francoise Boyer, en su libro *La guerra perdida contra las drogas*, actualmente México cuenta con una “tercera” generación de narcotraficantes: la noción del gran jefe de la organización, rudo y hasta cierto punto inculto, ha quedado atrás. Lo que él llama “*narco juniors*” son mafiosos educados en buenas escuelas y con excelentes nociones de cómo operan los sistemas financieros, es decir, adecuan sus decisiones en razón de ambiente que les rodea; si las decisiones de su contraparte gubernamental se modernizan, ellos modernizan, igualmente, sus recursos humanos y materiales. En el tercer caso, las instituciones salen dentro de la agenda de comportamiento de las organizaciones, pero en el cuarto punto, las instituciones desinstitucionalizadas, tienen la oportunidad de volver a considerarse como pautas a seguir por las organizaciones.

Como segunda premisa del cambio institucional, encontramos la desinstitucionalización y reinstitucionalización, términos que van de la mano. Representan salidas (o entradas) de formas institucionalizadas organizadas alrededor de diferentes principios o reglas. Un caso de desinstitucionalización, son las prácticas policíacas de tortura para las obtención de confesiones, o las discriminaciones de género, por ejemplo.

Autores como Bo Rothstein, desentrañan cuestiones relativas a quienes pueden cambiar las instituciones o las circunstancias que propician este cambio (Rothstein, 1998: 153). Este autor concibe tres maneras en que las instituciones

pueden cambiar. La primera es debido a la interacción de las propias instituciones, mismas que generan a su vez, nuevas instituciones; la segunda es que las propias instituciones evolucionen; y la tercera, que las instituciones evolucionen y cambien de manera deliberada por el designio de agentes estratégicos (Rothstein, 1998: 153). En la práctica administrativa los cambios que se han dado en el seno de las agencias, es decir, las organizaciones, que se encargan del combate al narcotráfico, han sufrido evoluciones por estas tres vías, tal y cómo lo veremos en el capítulo siguiente de este trabajo.

La tercera de las premisas a las que nos referiremos, es lo que North señala como fuentes de cambio institucional discontinuo, acontecimientos tales como las guerras, conquistas y desastres naturales (North, 1993: 117). North se refiere que debido a la urgencia que representan para una sociedad este tipo de circunstancias, las organizaciones modifican sus instituciones en razón del entorno de emergencia que les rodea, como sucede en nuestro tema de estudio, que es considerado, una cuestión de seguridad nacional, ya que las acciones de gobierno para frenar el narcotráfico, son rebasadas por la operación de la delincuencia en territorio nacional.

A diferencia de otros tipos de cambio que se manejan en las ciencias sociales (como el cambio político o social), el cambio institucional se enfoca en analizar la transformación de las estructuras de la acción colectiva que configuran a las instituciones. Este tipo de cambio no solo contempla cambios en las normas o valores institucionales, sino lo que es muy importante, la incorporación de nuevos actores, intereses y conflictos en los diferentes campos del desempeño institucional (Acosta, 2002: 20).

Sin menospreciar el concepto de cambio discontinuo, North acuñó el concepto de “cambio incremental”. Este cambio significa que:

“...las partes que intervienen se involucran en contextos institucionales que permiten nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores que se mueven dentro de las instituciones” (North, 1993: 118).

Los actores institucionales de la seguridad pública en México, movilizan sus recursos y realizan sus actividades en un “ambiente institucional”, recreando lo que para nosotros es un “juego institucional”, donde ponen en juego sus recursos, y en su caso, el empoderamiento que le otorga el aparato estatal a cada una de las instituciones encargadas de la seguridad pública en México en esta interacción a la que hacemos alusión, centrándonos en el tercer capítulo a la descripción de dichas interacciones.

Como ya lo citamos, dentro del cambio institucional, uno de los conceptos indispensables para que exista este cambio es la figura de la organización. Para North, los cambios institucionales se dan en el marco de la actividad cotidiana de las organizaciones, es decir, se “aprende haciendo”, ya que la organización adquiere aptitudes de coordinación y crea rutinas que funcionan como consecuencia de la interacción repetida (North, 1993: 100). Es algo lógico el entender que la primera fase del cambio institucional se dé en el seno de las actividades cotidianas de la organización; todo el comportamiento humano está encaminado a maximizar el trabajo con la premisa de “mejores beneficios, menor esfuerzo”. Podemos decir, que la primera fuente del cambio, es la práctica, derivada de las interacciones organizacionales. Por ello es que México comenzó la utilización de agentes químicos como el “Paraquat” para destruir plantíos en la década de los 70's, perfeccionando el empleo del químico en el país.

Por ello es que junto con las organizaciones, otro concepto, es el conocimiento. Generado por la avidez de conocimiento técnico y especializado por parte de las organizaciones dentro de su práctica cotidiana, es mejor conocido como el “cambio tecnológico”, que forma parte importante del “cambio institucional”. Pensemos en las técnicas que han tenido que implementarse para la detección de enervantes en México; las políticas de intercepción pasaron de

revisiones carreteras, a la utilización, por ejemplo, de perros especializados, o la utilización de aparatos que miden la densidad de elementos dentro de camiones de carga. Este conocimiento técnico, que involucra conocimientos de otras ciencias¹⁰, se ha vuelto indispensable para entender el cambio en las políticas de seguridad anti-narcóticos.

Junto con el desempeño cotidiano de las organizaciones y el conocimiento, el tercer aspecto importante que motiva el cambio institucional, es la información. La información es consecuencia del contexto institucional particular donde se desenvuelve la organización. Para North, las sociedades capaces de generar soluciones tentativas (con base al conocimiento y a la información), es la que tiene mayor posibilidad de resolver sus problemas a lo largo del tiempo (North. 1993: 108).

En el estudio del cambio institucional, hay que resaltar la importante cuestión de si las reglas que entendemos como instituciones influyen el comportamiento de los individuos, o bien, el comportamiento de los individuos es el que influye las reglas. La fortaleza y duración de una institución depende, en gran medida, de la influencia que pueda llegar a ejercer sobre los actores y la “percepción de invulnerabilidad” que pueda dejar sentir (Goldman, 1998: 420).

Es importante anotar que dentro del cambio institucional, se presenta la evolución del “lenguaje organizacional”, una cuestión similar para nombrar las actividades de los individuos (Meyer y Rowan, 1999: 89). De ahí que el tema del narcotráfico dentro de las organizaciones adquiere peculiaridades. Ejemplo de ello son los conceptos de “narco-menudeo”, para designar un tipo de venta de enervantes directamente al consumidor.

¹⁰ Ciencias biológicas, para el caso de unidades caninas, o ingenierías, para la detección de densidad, por lo que hace a nuestro ejemplo.

Existen autores que sostienen que el cambio institucional es guiado por el Estado. Si el cambio de las instituciones, en materia de gobierno, tiene como objetivo el optimizar la función del mismo Estado; luego entonces, este cambio debe ser (en la mayor de las veces) inducido por el Estado (Sarghini, 2000: 42).

Sin embargo, creemos que en algunas instituciones, específicamente en materia de seguridad pública, otros agentes sociales han dejado sentir su influencia en el cambio institucional y organizacional, tal como la sociedad civil, grupos de víctimas, gobiernos extranjeros, entre otros. Podemos decir entonces, que el Estado implementa formalmente el cambio en sus agencias, pero como el resultado de la interacción de agentes que juegan un rol interactivo, aún fuera de las filas del aparato estatal.

Friedland y Alford, del mismo modo, comentan que el éxito de cualquier tentativa de cambio institucional dependen de la naturaleza del poder así como de las reglas institucionalmente específicas por las que se producen, asignan y controlan los recursos (de las instituciones) (Friedland y Alford, 1999: 321). Ellos mismos nos dicen al referirse al cambio institucional que cuando se presenta éste, las personas o las organizaciones se movilizan para defender los símbolos (o conductas previamente institucionalizadas) de las consecuencias del cambio por la entrada de nuevas instituciones.

Varios autores (Douglass North, Mary Douglass, Powell y Di Maggio) coinciden que previo al cambio institucional, es indispensable que exista cierta clase de “estabilidad”, por lo que podemos pensar en una estabilidad dual: por una lado, la estabilidad que se necesita dentro de la institución; que haya sido legitimada y que haya pasado por los procesos cognoscitivos que refiere Douglass, es decir, que la institución esté estable dentro de la organización que la practica o dónde se desarrolló, y al mismo tiempo, sea estable en la sociedad donde tiene su lugar la organización y la institución. Las prácticas de las

organizaciones de seguridad pública necesitan estar plenamente asentadas en el actuar administrativo, antes de pensar que existe en ellas el cambio institucional. Ejemplo de ello, es el hecho de que en la ley y en la práctica, quien efectivamente estaba investido con poderes de investigación de los delitos era el Ministerio Público Federal, antes del cambio que se dio en virtud del cual los militares tienen ahora poderes de investigación.

Como lo hemos mencionado, las instituciones, en la mayoría de los casos, son la respuesta que ofrece la sociedad y los agentes específicos a cierta clase de problemas. Douglass dice que cuando se presenta un peligro que amenace los intereses de la comunidad, ésta, deja que sean las instituciones quienes sean las que tomen las decisiones que permitan solventar la contingencia, pero únicamente cuando las instituciones están dotadas de legitimidad (Douglass, 1986: 125).

Ante el peligro que representa no sólo para el Estado sino también a la sociedad, el hecho de que exista impunidad en las actividades del narcotráfico, la misma sociedad es la que permite que instituciones dotadas de legitimidad (como lo son las agencias federales o bien el ejército) sean las que implementen las estrategias adecuadas para combatir o frenar, cuando menos, lo que la comunidad considera como dañino para su integridad. Mary Douglass asimila a las “instituciones” como las tomadoras de decisiones para la solución de los problemas. Creemos que es más adecuado pensar en las instituciones de Douglass, sólo en estos casos como las “organizaciones” de North.

El cambio institucional es el cambio en las estructuras normativas, derivado de la acción de diversos agentes sociales (Acosta, 2002: 24). El cambio tiene dos facetas desde la perspectiva de la actividad de las organizaciones que acatan o hacen acatar a la institución: por un lado, el cambio es derivado de lo que denomina “la evasión institucionalizada de las reglas”, y por otro, la introducción de “de innovaciones normativas que consisten en no desviaciones o en la evasión

de las reglas vigentes, sino el rechazo y rebelión a las normas vigentes (Acosta, 2002: 25).

Expliquemos la primera de ellas. En la búsqueda constante de maximizar su funcionamiento, hay ocasiones que la organización cae en conductas que son claramente contrarias a la institución que agreden; sin embargo, estas actividades no implican en un desconocimiento abierto (o rebelión) contra la institución (o estructura normativa) que teóricamente la rige. Esto es común por demás en la administración pública. Y citemos un ejemplo, para demostrar este apartado. En corporaciones policiales como la antigua Policía Judicial Federal, durante el proceso de reclutamiento de nuevos agentes, durante una “entrevista”, el aspirante era sometido a una revisión donde se buscaba en su piel tatuajes; el resultado: aquellos que poseyeran alguna marca de este tipo, eran excluidos de inmediato de cualquier posibilidad de pertenecer a la fuerza policial federal. Ninguna norma sanciona esta conducta, sin embargo, era práctica que se repetía generación tras generación de policías. Incluso desobedecía a instituciones de Estado, como lo es lo no discriminación, pero esta nueva “institución”, derivada de una práctica administrativa era la constante.

La segunda forma de cambio institucional a la que se refiere Acosta, es aún más radical. Implica no sólo desobediencia, sino rebelión. Una cuestión interesante a saber es descifrar hacia quien, o hacia donde se dirige la rebelión de la organización que, con esta desobediencia y reniego, genera nuevas instituciones. Creemos que el recipiendario de esta desobediencia es el marco normativo. Pudiera pensarse en un primer término que se trataría de otra organización, pero a final de cuentas, las organizaciones son sólo instrumentos del marco normativo, es decir de instituciones restrictivas de la conducta. Creemos que esta forma engendra cierta falta de estabilidad en la institución y se manifiesta bajo la forma de protestas y huelgas, por ejemplo.

Este es una de las graves responsabilidades que juegan las instituciones en cualquier sociedad del mundo, con su “capacidad de introducir nuevas reglas de comportamiento y conducción” (Acosta, 2002: 27), e implica la construcción de múltiples combinaciones de poder, lo que podemos llamar como el “poder institucional”: la capacidad que tienen las instituciones de movilizar y transformar, así como acomodar el poder humano dentro de las organizaciones y producir una repercusión conductual en la sociedad donde se encuentran. Pensemos en la institución “elaboración de leyes” en nuestro país. Anteriormente, se consideraba como origen de las iniciativas de ley que se ventilaban en los Congresos (primordialmente el federal), la voluntad del jefe del Ejecutivo. Sin embargo, había un agente dotado de poder que era ignorado y que no hacía uso activo de dicho empoderamiento; la sociedad civil. Se gestó un cambio en el seno de la sociedad mexicana; ahora, ya no se pueden hacer leyes que alteren de frente a la sociedad, bajo la amenaza de que el Estado lidiará con la desaprobación popular, lo que genera una imagen negativa en el exterior, y que a su vez trae consecuencias de otra índole.

Pero el cambio institucional en materia de seguridad pública relacionada con el narcotráfico, creemos que es explicada por Rodolfo Javier Vergara Blanco, quien al abordar el tema del cambio institucional señala:

“...un intento de respuesta desde la perspectiva institucional sería argumentar que los cambios son más aparentes que sustanciales. Los ritos de la política priísta le exigían a cada nuevo presidente un rompimiento político con el anterior para verdaderamente tomar el control del país. Este rompimiento se refleja, obligadamente, en el abanico de políticas públicas que el nuevo gobierno está dispuesto a implementar”. (Vergara, 2000: 2).

Otro aspecto relevante dentro del análisis del cambio institucional es el saber el ritmo al que cambian las instituciones. El problema mayor es saber que en materia de instituciones, el cambio no se percibe sino hasta que se ha dado (Díaz Pérez, 2002: 67). Para lograr determinar el ritmo con el que se modifican los marcos institucionales, se deben considerar las relaciones existentes entre las organizaciones y el ambiente que las rodea. En materia de seguridad pública, los

cambios institucionales que se dieron a lo largo de la década pasada obedecieron a una interacción de varias clases; desde el crecimiento desmedido de la delincuencia (una presión exógena de las organizaciones encargadas de la ejecución de las instituciones), así como arreglos igualmente exógenos (por ejemplo, derivados de presiones del gobierno de Estados Unidos); por lo que es necesario no sólo analizar el entorno social-institucional en que se desarrollaban las instituciones, sino, de igual forma, atribuyendo especial interés en las presiones que el entorno social ejerció en las agencias de seguridad pública mexicana.

Entonces las transformaciones institucionales van de la mano con la creación de nuevas relaciones sociales y órdenes simbólicos (Friedland y Alford, 1999: 317). Es necesario, pues, la creación de cambios culturales que faciliten cambios organizacionales.

Ayala señala que el éxito de las instituciones es posible apreciarlo en la medida que favorezca la cooperación entre los individuos, favoreciendo la toma de decisiones colectivas (Ayala, 1999: 74). De aquí la importancia que las instituciones hayan pasado por el proceso cognoscitivo del que hablamos con anterioridad, ya que al ser constructos sociales “consensados” permiten la optimización de la actividad social, aunque, al mismo tiempo, señalan límites al comportamiento que impedirían virtualmente introducir ajustes institucionales que permitan la mejora de dichos cuadros normativos.

Para North, la eficiencia de las instituciones está basada en la competencia entre las mismas. Dentro de la corriente del nuevo institucionalismo económico, North considera primordialmente a las empresas como organizaciones, y sus instituciones están en competencia. Su argumento nos es útil para entender que las instituciones estatales de seguridad pública compiten directamente con las instituciones que establecen las organizaciones delictivas. Prevalcen, desde

luego aquellas que cuentan con más recursos (económicos y humanos) que su contraparte (North, 1997: 9).

CAPITULO 2

EL AMBIENTE INSTITUCIONAL EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO

Considerada como un flagelo de las sociedades modernas, el tráfico y abuso de estupefacientes es atendido como prioridad de Estado por múltiples naciones del mundo, pero en especial, por países americanos y asiáticos. Estados Unidos, como el máximo consumidor de droga del mundo, y América Latina, como principal productor de droga, juegan un rol protagonista en la esfera mundial. México se encuentra en un enclave territorial estratégico para los narcotraficantes; considerado como la puerta de acceso al mercado más grande de la droga en el mundo, lo que trae consigo que las relaciones bilaterales México-Estados Unidos se encuentren influenciadas de manera poderosa por este tema. Es por ello que abordaremos, dentro del marco de la seguridad pública, el tema del narcotráfico en México.

La intención de este capítulo es describir cómo evolucionó la lucha mexicana contra el narcotráfico, como herramienta que explica el contexto en el que se toman las decisiones y determina la interacción de las organizaciones en esto que hemos llamado un tipo de “ambiente institucional”. Para ello, dividimos su estudio en cuatro grandes periodos, que presentan características en particular. El primero de principios de siglo hasta la década de los años treinta, donde se presenta la gestación y definición del narcotráfico como un problema contrario a los intereses del estado; un segundo periodo (1930-1960), donde se sientan las bases del narcotráfico actual; el tercero, (1960-1990), donde se establecen los mecanismos por parte de la delincuencia que le permiten desafiar directamente a las políticas establecidas por el Estado, y por último, un cuarto periodo, (1990-2005), que comienza desde la década de los noventa y se extiende hasta nuestros días, mismo que se caracteriza por la penetración del narcotráfico hasta la cima del poder, pudiendo así revisar como fueron gestándose las interacciones entre los diversos agentes que iremos identificando a lo largo de este capítulo; para dar

señalamiento igualmente a las organizaciones encargadas del combate al narcotráfico, quienes finalmente son las que toman las decisiones estratégicas y modifican el marco institucional de la lucha contra el narcotráfico en el Estado mexicano.

Por ello la importancia de este capítulo, mismo que nos dará las herramientas para observar el ambiente institucional en que se daba la interacción de los agentes a los que nos referiremos.

A pesar de que no podemos dejar a un lado la historia del narcotráfico en México, mismo que data desde principios del siglo XX, nos enfocaremos más en las gestiones de los presidentes Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox; analizando el entorno que prevalecía en el mandato de cada uno de ellos, como las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio para América del Norte, las presiones internas y externas como resultado de la interacción de diferentes actores, sentando las bases de la descripción del ambiente que los líderes de las organizaciones contemplan al momento del diseño e implementación de las políticas de seguridad pública nacional, por identificar en estos periodos de tiempo el cambio institucional.

2.1 RESEÑA HISTÓRICA

La historia del tráfico de drogas en México presenta diferentes características a lo largo del siglo pasado. Cada uno de los periodos históricos que presentamos posee rasgos particulares que permiten diferenciarlos, haciendo la nota que los periodos no terminan súbitamente para dar paso al siguiente, son una modificación gradual de características que se dan con el paso del tiempo.

2.1.1 PRIMER PERIODO (1910-1929)

La política prohibicionista referente a las drogas, casi llega a un siglo en México. A finales de la década de los veinte, en 1929 para ser más precisos, con la expedición del Código Penal, se agravaron las penas para quien produjese o vendiera narcóticos. Creemos que este acontecimiento puede cerrar esta primera etapa contra las drogas en México.

A pesar de los esfuerzos del gobierno central por limitar el comercio en México y hacia Estados Unidos, en la primera etapa del prohibicionismo en México, un fenómeno que explica el narcotráfico en nuestro país y que le diferencia con las mafias de otros países, comenzó a gestarse: el gobernador del territorio de la Baja California, Esteban Cantú, desafió abiertamente a Venustiano Carranza, convirtiéndose en auspiciante del contrabando de opio hacia Estados Unidos (Toro, 1995: 9). Consideramos este como el primer antecedente del “auspicio” que ha llegado a recibir el narcotráfico desde el poder en México; la protección del delito desde la cúpula del poder; fenómeno que se repetiría más tarde, en la década de los años noventa. Podemos apreciar el doble discurso de algunas autoridades mexicanas: anuncian el “combate”, pero al mismo tiempo, toleran la actividad ilícita dentro de sus jurisdicciones.

La historia de la lucha contra el narcotráfico en México esta íntimamente relacionada con los intereses estadounidenses. En 1909 Estados Unidos redactó el *“Acta para prohibir la importación y usar opio para uso no médico”* (Toro, 1995: 5). Este documento fue el primer intento norteamericano por llevar sus pretensiones anti narcóticos fuera de sus fronteras. Las presiones inicialmente se encaminaron directamente a América Latina. Los gobiernos de Perú y Bolivia no dieron mucha atención a esta clase de instigaciones diplomáticas, sin embargo, México, durante la gestión de carrancista, comenzó a mostrarse “cooperativo” con las recomendaciones del gobierno de Washington, tal vez debido a que se necesitaba el reconocimiento y apoyo a México en la época posrevolucionaria, por

lo que en 1916 se prohibió el comercio con opio en el país (Toro, 1995: 6). Es el antecedente histórico del papel que jugará Estados Unidos en las postrimerías del siglo XX como un actor institucional poderoso, capaz de influenciar las políticas anti narcóticos del orbe.

Es de hacer notar que desde sus orígenes, el mercado de narcóticos se ha regido por la ley de la “oferta y la demanda” influenciada gravemente por los costos que implica las barreras que impone el Estado a productos prohibidos. Con el prohibicionismo, las drogas que anteriormente se encontraban con cierta facilidad, (como el opio y la heroína), se convirtieron en artículos ilícitos que elevaron inmediatamente sus precios al consumidor. El adicto norteamericano echó mano del productor chino, quien había emigrado a México en los Estados de Sonora y Sinaloa en las década de 1910 y 1920. Sin embargo, a su expulsión del país, la producción y distribución quedó en manos de mexicanos, quienes comenzaron a aprovechar la demanda en el mercado de los Estados Unidos.

2.1.2 SEGUNDO PERIODO (1930-1960)

El segundo periodo llega junto con la Segunda Guerra Mundial. El esfuerzo bélico estadounidense requería morfina para los soldados. El precursor de la morfina, utilizada en el campo de batalla, es el opio. Washington no instigó a México para que limitara la producción de estos enervantes (Toro, 1995: 11). Tanto peor a la llegada de los soldados de la guerra: muchos de ellos se habían hecho adictos, con lo que creció la demanda de heroína y marihuana.

La primera gran campaña de erradicación de cultivos de amapola y marihuana, que tiene el carácter de permanente hasta nuestros días, tuvo el nombre de la “Gran Campaña”, en el año de 1948, donde se empezó a involucrar al ejército en funciones de destrucción de plantíos, principalmente en estados del noroeste de México: Sinaloa, Durango y Chihuahua, lugares donde se

concentraba casi la totalidad de sembradíos de amapola y marihuana, al que se le llamaba el “Triángulo Crítico” (Toro, 1995: 13).

En la década de los años 50's, el problema se generalizó en casi todo el país: las únicas organizaciones de la época con facultades para destruir droga e investigar este tipo de delitos, la Procuraduría General de la República y el ejército, erradicaban plantíos en Baja California, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Sinaloa, Sonora y Yucatán (Toro, 1995: 13), instaurándose como permanente la campaña de destrucción de plantíos, misma que existe hasta nuestros días.

Esto consiguió cierto éxito, ya que México redujo el flujo de exportación hacia Estados Unidos, y las mafias de ese país se organizaron de tal forma que su proveedor fue el narco europeo.

En la década de 1960, se desarticuló en Francia lo que se conocía como “French Connection”; banda europea encargada del transporte y distribución de droga desde Turquía hacia Estados Unidos, desarticulación hecha por la *Interpol*¹¹. Cuando el mercado se afectó por este golpe al narco, se vio nuevamente a México como el potencial abastecedor de droga. Para 1975, México surtía el 87% de la heroína y el 95% de la marihuana que se consumía en Estados Unidos: las bandas mexicanas retomaron el liderazgo. (Toro, 1995: 13)

2.1.3 TERCER PERIODO (1960-1990)

Hasta aquí, el problema se entiende como un asunto de seguridad policíaca, y por ende, de carácter local (Arzt, 2003: 181). Es decir, el tráfico de drogas se realizaba por productores mexicanos, quienes comercializaban la droga en el mercado estadounidense; por lo que la intervención de organizaciones delictivas internacionales, como las peruanas o colombianas en esa época, no

¹¹ Policía Internacional.

existía. Esta situación se agravó cuando México se transformó en ruta de grandes cantidades de droga. Esta ruta, en este periodo, era el Caribe. El delito crece con más rapidez de lo que se le pueden ajustar las políticas gubernamentales: ellos empezaron a usar aviones antes que el Estado; los delincuentes portaban armas automáticas antes que los policías. De igual manera es posible explicar un proceso de globalización del delito, anterior a los grandes movimientos globalizadores económicos, como lo son la creación de grandes firmas transnacionales, o la dependencia económica de diferentes países en diversos puntos del globo, en la última parte del siglo pasado. Los delincuentes pudieron establecer nexos internacionales con antelación a las grandes corporaciones económicas, por ejemplo, la relación de la cocaína entre mexicanos y colombianos, donde los cárteles colombianos se dedican a la producción y transporte hasta México, mientras que los mexicanos se ocupan de la introducción del producto en Estados Unidos. Actualmente, la delincuencia organizada no conoce de fronteras políticas, ese ha sido una de las claves de su éxito en México; aprovechó la porosidad de la frontera para lograr sus objetivos (Arzt, 2003: 181).

Esto marca, la tercera etapa: la respuesta de quienes llevaban droga a Estados Unidos fue la creación de una organización especializada de las bandas en torno a importantes lugartenientes y plazas de la droga, lo que algunos llaman “cartelización”, entendiéndola como la alianza entre clanes y grupos (Boyer, 2001: 30); la lucha entre el Estado y el narcotráfico estaba abierta, dando pie a la interacción entre actores de seguridad pública capacitados a tomar decisiones que irían modificando el marco institucional que nos ocupa en esta investigación, ya que el problema sí transcendía las fronteras y modificaba, de manera gradual, el curso de las relaciones entre México y Estados Unidos, principalmente.

Entonces, una característica fundamental de este periodo se centra en la notoria ampliación de organizaciones e instituciones que se involucran y se encontraban con cierto grado de facultades para combatir el fenómeno de la droga en México. Para ello, este apartado tiene como intención el describir dichas

organizaciones nuevas y las instituciones que se van modificando, o en su caso, apareciendo en la escena del combate al narcotráfico, ejemplificando estas modificaciones para dejar claro el cambio al que nos referimos.

Con el narcotráfico manifestándose como un problema creciente, las presiones de Estados Unidos no se hicieron esperar: el Congreso de ese país, redactó el llamado “Papel Blanco en el abuso de drogas” (White Paper on Drug Abuse), donde se señalaba que la Unión Americana esperaba que México redoblara esfuerzos para reducir los índices de producción de marihuana y opio, y para ello se sugería al presidente norteamericano que ejerciese presión para que el gobierno mexicano permitiese acciones conjuntas entre cuerpos policíacos de las dos naciones (Toro, 1995: 17). Sin embargo, el hecho de que policías estadounidenses operaran en territorio nacional, era considerado en la época como algo inadmisibles, por lo que México decidió reforzar sus medidas de control internas (Toro, 1990: 375). El gobierno nacional decidió emplear herbicidas en enero de 1976 (en el sexenio de Luis Echeverría), con la firme intención de “eliminar el cultivo de droga de este país”: se montó un operativo que se conoce como “Operación Cóndor” (Boyer, 2001: 54). La estrategia del gobierno consistía en detectar los plantíos ilícitos, equipar los helicópteros y aviones de fumigación con herbicida y proceder a su destrucción química. Es entonces donde se inicia la militarización de la lucha antinarcóticos mexicana. La “Operación Cóndor” fue dirigida por el general José Hernández Toledo. Poco tiempo después, se transformó en “Plan Cóndor”, del 1 de diciembre de 1982 al 15 de mayo de 1984, ya en la gestión de Miguel de la Madrid, bajo el esquema de que dicha operación sería encabezada administrativamente por la PGR, pero ejecutada en lo práctico por el Ejército, con importantes decomisos y destrucciones de droga¹².

Para la realización tanto de la “Operación Cóndor” como del “Plan Cóndor”, Estados Unidos proveyó al gobierno mexicano fotografías aéreas, equipo de

¹² 84,589 plantíos de amapola y 41,859 de marihuana, con valor de ese entonces de \$201,526,000 pesos. (Toro, 1990).

telecomunicaciones, helicópteros, aviones especializados, así como entrenamiento para pilotos mexicanos para saber cómo rociar de veneno a los plantíos. Este programa incluyó por primera vez trabajo de inteligencia, mediante la creación de grupos policiales especializados (auspiciados también por Estados Unidos). La campaña herbicida probó ser sumamente eficiente; el gobierno retomó el control de zonas que anteriormente se consideraban fuera de su jurisdicción: México pasó de surtir el 85% en 1975 de la heroína al 30% en 1980; un éxito que no se ha vuelto a ver, como lo demuestra, a la fecha¹³, el informe de drogas en el mundo de la Organización de las Naciones Unidas, que hace una reseña del papel que juegan diferentes países en el esquema mundial del narcotráfico.

Pero junto a este logro en la reducción de la producción de droga en México por parte del gobierno, salió a la luz pública las relaciones entre la delincuencia organizada y el gobierno. Un ejemplo de ello es el caso que consigna la revista *Proceso*, donde un rancho llamado “El Búfalo” ubicado en Chihuahua, propiedad de Rafael Caro Quintero, donde se sembraban cantidades industriales de marihuana, resultó que contaba con la protección de la guarnición militar de la región¹⁴. Investigaciones en el caso, establecieron la relación del jefe militar de la población de Jiménez con la tolerancia de estas actividades ilícitas. Caro Quintero pudo fugarse a Costa Rica, usando credenciales falsas del gobierno. Su relación con el entonces director federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla Pérez se develó cuando el capo fue detenido.

La reacción de los grupos delictivos contra las operaciones del gobierno mismas que afectaban sus operaciones, fueron dispersar sus cultivos en pequeños sembradíos diseminados por amplios territorios de difícil acceso, dificultando el actuar del gobierno.

¹³ http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf, consultada el 3 de julio de 2005.

¹⁴ *Proceso*, no. 1060, p. 10, 23 de febrero de 1997.

Otro ejemplo de la evolución de las estrategias del narco fue cuando se comenzó la política de bloquear las rutas del Caribe a los narcotraficantes (vía Florida), con sistemas de detección temprana de aeronaves sospechosas, los narcotraficantes se dieron cuenta que la frontera montañosa y semidesérticas de México con Estados Unidos eran el acceso ideal para su mercado, es decir, se modificó la ruta al lugar donde le fuera más difícil actuar a las organizaciones encargadas de luchar contra el narcotráfico

A mediados de los 80, el tráfico de cocaína en México preocupaba a Estados Unidos. Por ello, puso en operación agentes de la DEA (de sus siglas en inglés *Drug Enforcement Agency*), Sin embargo, el trabajo de estos agentes en México, quedó al descubierto en 1985, cuando un incidente marcó por mucho tiempo las relaciones México-Estados Unidos, constituyéndose como un decisivo antecedente de las relaciones internacionales en materia de narcotráfico entre los dos países: el asesinato de Enrique Camarena por la organización de Rafael Caro Quintero. Enrique Camarena era un agente de la DEA que operaba infiltrado en las organizaciones delictivas en territorio nacional, proporcionando a la oficina norteamericana información acerca de las operaciones del narcotráfico mexicano, y en especial, de los movimientos del mafioso sinaloense Caro Quintero. Su muerte, acarrió inmediatamente la presión al gobierno mexicano por parte de Estados Unidos para que se castigara a los responsables, y como medida coactiva cerró temporalmente la frontera en la administración de José Luis López Portillo. La importancia que tuvo este caso, es que el agente de la DEA fue secuestrado, torturado y posteriormente, ejecutado, lo que causó la indignación del gobierno estadounidense, exigiendo acciones concretas del gobierno de México, instándolo a hacer detenciones y desmembramientos de grupos delictivos relacionados con el narcotráfico.

Un actor con posibilidades de ejercer presión en la modificación de las políticas públicas de seguridad en México, Estados Unidos, desde entonces muy al tanto de las investigaciones contra estupefacientes, presionaba para que se

detuviera a los jefes de los cárteles de la droga, ya que ninguno era capturado en México¹⁵. Los resultados de sus presiones, se evidenciaron con la captura de Rafael Caro Quintero, mismo que veremos un poco más adelante. Hemos mencionado el pensamiento de North, referente a que las instituciones toman sus decisiones en razón de preferencias, pero igualmente en razón de las presiones que se ejercen sobre ellas dentro del ambiente que les rodea, presiones ejercidas, primordialmente, por otros actores institucionales. Sin embargo, el hecho de no contar con información, también actualiza el concepto de costo de transacción. Por ejemplo, el actor institucional representado por el Estado mexicano, no ha contado con la suficiente información para hacer frente solo al problema, por lo que ha dado pie que otro actor, Estados Unidos, con un servicio de inteligencia mejor organizado (por la DEA), pone a su disposición información de primera mano, pueda influenciar de manera decisiva a otros actores institucionales. Como lo expondremos, el tema del tráfico de drogas por territorio mexicano, no representaba para México ninguna clase de problema, debido a que su población no era consumidora de drogas; sin embargo, la población norteamericana si demostraba un alto índice de adicción a enervantes, por lo que es importante señalar que el cambio institucional se gesta en México no como resultado de una presión o situación interna, sin más bien, debido a el problema que representa el consumo de drogas en Estado Unidos.

En 1985 el problema del tráfico de cocaína en México comenzaba a ser un evidente peligro para el Estado mexicano. En ese año, las organizaciones que se encargaban del combate al narcotráfico, que a la sazón era la PGR, el Ejército, la Secretaría de Marina y la Policía de Caminos, reportaron casi 5 toneladas de cocaína decomisada, frente los 460 kilos reportados en 1984, es decir, los decomisos se elevaron en un mil por ciento, y la cuestión se agravaba, ya que la autoridad no tenía datos confiables que le permitiesen estimar el total de droga que transitaba por el país y no era detectada, constituyendo esto una falta de

¹⁵ Proceso, no. 628, p. 14; 14 de noviembre de 1988.

información que le permitiese a dichas agencias tomar las decisiones adecuadas (Toro,1995: 33).

En 1987, como reacción a las presiones de actores internacionales, Miguel de la Madrid hizo por primera vez la declaración que el asunto del narcotráfico se trataba de una cuestión de “seguridad nacional” (Toro, 1995: 32). Esta declaratoria de asunto de seguridad nacional hecha por el gobierno mexicano fue en el acto inaugural de la Segunda Reunión Nacional de Jueces de Distrito, el 6 de mayo de 1987. En ésta, el Presidente De la Madrid aludió al problema del narcotráfico, que debe ser enfrentado por las instituciones nacionales. Se trata, dijo, de una “cuestión de Estado”. En la administración siguiente, la de Carlos Salinas, el problema fue definido en términos similares en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Es importante hacer un pequeño análisis del concepto de seguridad nacional. Dicho concepto proviene esencialmente de le época de la Segunda Guerra Mundial, donde Estados Unidos creía que “la seguridad nacional es cuando una nación no está obligada a sacrificar valores esenciales” (Toro, 1990: 368). Para que una política sea considerada como de seguridad nacional, debe cumplir con dos requisitos: en primer lugar, que el problema se enfrente con recursos destinados a enfrentar las amenazas claramente identificadas, y, que dichas amenazas provengan del exterior (Toro, 1990: 368). Al considerar el narcotráfico como un asunto de seguridad nacional, entonces, el Estado mexicano ve amenazada su soberanía por un ataque desde el exterior por parte de las organizaciones delictivas. Pero queda en el aire la cuestión relativa a que la mayor parte de las agrupaciones delictivas en operación en México, son lideradas e integradas por mexicanos, por lo que en fin último, la amenaza estaría en el interior del país.

Para la época en que se empezó a gestar el cambio en la manera de considerar el problema (1985-1986), Estados Unidos enfrentaba ya el narcotráfico

como problema de salud pública, con 20 millones de consumidores de marihuana, 4.5 de cocaína y 5000 mil de heroína; mientras que México no tenía porqué considerarlo de la misma manera, ya que los porcentajes de su población que habían probado alguna droga no pasaban el 1% de su población, salvo los consumidores de marihuana, donde el 2% de la población alguna vez había consumido este enervante; por lo que estos dos países (actores institucionales) no compartían la preocupación por el narcotráfico en el mismo sentido (Toro, 1990: 370).

Este cambio, considerar el narcotráfico una cuestión de seguridad nacional, es el parte aguas en el proceso de evolución de la lucha antinarcóticos del Estado mexicano. Lo que significa que los actores ajustan su comportamiento en razón de interacciones con otros agentes, o bien, influenciados por el entorno, como lo dice Douglass North. La redefinición que señalamos como un acontecimiento toral no es derivada de las presiones hechas desde el interior del país, sino que se trata de una consecuencia de la interacción del Estado mexicano en la arena institucional internacional. Lo cierto es que un acontecimiento en el interior (el asesinato de Camarena agente de la *DEA*), es un detonante de las reacciones institucionales, principalmente del actor Estados Unidos. Siguiendo los comentarios de North, esta interacción atiende a la relación con otros agentes y considera el entorno institucional; pero también creemos prudente señalar el pensamiento de Bo Rothstein, quien dice que las instituciones evolucionan y cambian de manera deliberada por el designio de agentes estratégicos, en este caso, las presiones diplomáticas que ejerció Estados Unidos frente a México. Esta apreciación que tuvo el gobierno de México de redefinir el problema no es consecuencia de los acontecimientos en lo interno, sino de la interacción con Estados Unidos, quien padecía desde entonces en su sociedad, elevados índices de consumo de enervantes. Esta redefinición en el discurso político del narcotráfico en México, pasando de “seguridad pública” a “seguridad nacional”, es para nosotros, una señal del cambio institucional de las políticas contra el tráfico de enervantes.

Aquí encontramos presente un factor importante de cambio institucional: la redefinición en la manera de percibir el narcotráfico por parte del Estado mexicano: dejó de ser una cuestión de delincuencia común (seguridad pública), transformándose en tema de seguridad nacional. Es evidente las prácticas de los actores institucionales deben cambiar, porque no es lo mismo luchar contra la delincuencia común, que contra una amenaza a la soberanía proveniente del exterior, tal y como reza la noción de seguridad nacional. Es por ello, que se encuentra presente el concepto de Bo Rothstein, quien señala que una de las formas en que pueden cambiar las instituciones, es que el cambio se haga de manera deliberada por la guía de agentes estratégicos. Estados Unidos pudo influenciar en el cambio y en la percepción del problema en México, luego entonces, ambos países, en nuestro ejemplo, son esos agentes estratégicos que guiaron el cambio institucional en la redefinición que hemos mencionado.

El hecho de que haya una redefinición de “seguridad pública” a “seguridad nacional”, y que lo interpretemos como cambio institucional, nos permite establecer en un primer momento: lo que Meyer y Rowan señalan como “evolución del lenguaje organizacional”, como un intento de renombrar las actividades de los actores institucionales encargados de luchar contra el narcotráfico.

Otra dimensión de este cambio institucional que analizamos es el que nos dice Acosta, quien dice que cuando se analiza el cambio institucional no sólo hay que entenderlo como el cambio en la forma de actuar de las organizaciones, sino que también hay que asimilarlo como la aparición de nuevo intereses y conflictos en el campo del desempeño institucional; es decir, se consideró que el narcotráfico era una amenaza mayor, un conflicto de diferente índole al resto de la delincuencia, por lo que había que cambiar la manera de enfrentarlo, renombrándolo como cuestión de seguridad nacional.

La noción de seguridad nacional fue novedosa al momento de su introducción dentro del discurso de la procuración de justicia mexicanos. Ello se

debe, a que el concepto clásico de delincuencia, como cuestión simplemente de “seguridad pública”, tenía un fuerte arraigo institucional dentro de los actores institucionales. Como señalan Douglass North, Mary Douglass, Powell y Di Maggio para que exista el cambio institucional, debe haber una estabilidad en la institución que pretende cambiarse. El narcotráfico, antes de su redefinición era legítimamente considerado como un tipo más de delincuencia, y la manera en que se le enfrentaba era estable dentro de las organizaciones. Luego entonces, para que haya cambio, la institución estaba plenamente estable y arraigada en los actores institucionales.

Consecuencia del narcotráfico como cuestión de seguridad nacional fue el fenómeno de la militarización en funciones de policía. Como podremos ver más adelante, el gradual empoderamiento del Ejército en la lucha contra el narcotráfico es síntoma de cambio institucional derivado de la multicitada redefinición: hay una movilización y transformación del poder humano dentro de las organizaciones encargadas de ejecutar las instituciones (Acosta, 2002: 27). Es decir, ahora la PGR no debe enfrentar sola el problema, sino que debe compartir poder con otro actor institucional.

De igual forma, el que México considere el narcotráfico como una cuestión de “seguridad nacional”, es ejemplo del cambio incremental establecido por North, ya que estos actores institucionales, (agencias de seguridad pública, mexicanas y estadounidenses, al mismo tiempo), se involucraron en un nuevo contexto institucional, que les permite, hasta la fecha tener negociaciones diferentes y adquirir compromisos que antes no se tenían, como lo es el intercambio de información, la cooperación bilateral e incluso la operación de agentes norteamericanos en territorio nacional.

Sin embargo, la pretensión de México era el no ser coaccionado por alguno de los métodos con los que cuenta Estados Unidos, como lo eran las sanciones

económicas, que en la época eran aplicadas a los países que no cooperaban en la lucha contra el narcotráfico.

Otro factor que motivó el cambio institucional de la toma de decisiones en materia de narcotráfico fue que en 1986 Estados Unidos implementó estrategias como el patrullaje marítimo y aéreo en el mar Caribe, por el cual se dificultó a los narcotraficantes el uso de la ruta Colombia-Caribe-Estados Unidos, bajo el nombre de “Servicio Hemisférico”, lo que trajo como consecuencia la importancia de México como ruta de transporte, que resultó con una delincuencia mejor organizada, por lo que era necesario adecuar el marco institucional, ya que el problema se centraba en territorio nacional como territorio de tránsito de la droga hacia el norte. Este cambio en el entorno institucional, trajo una consecuencia en las políticas mexicanas, porque las organizaciones delictivas, comenzaron a explotar la frontera México-Estados Unidos de una manera intensiva ante las restricciones en el Caribe.

El término de seguridad nacional era ajeno al lenguaje político mexicano. La historia reciente sólo marca dos casos en que se contemplan cuestiones de seguridad nacional; la defensa de la frontera sur contra incursiones de guerrilleros centroamericanos y la protección del país contra el narcotráfico (Toro, 1990: 376). Sin embargo, estas declaraciones hechas por los presidentes de La Madrid y Salinas de Gortari respectivamente, no explican la relación entre narcotráfico y seguridad nacional, simplemente la establece; por lo que se infiere que las agresiones del exterior (para que un asunto sea considerado de seguridad nacional) constituyen por un lado, el ingreso de productos ilícitos así como la operación de grupos criminales extranjeros en territorio nacional, o incluso, la operación de policías extranjeros en México, lo que es violatorio del principio de soberanía nacional. Entonces, basándonos en los requisitos para que un problema sea de seguridad nacional, el narcotráfico es una cuestión de orden público y asunto de Estado, pero no de seguridad nacional; sin embargo el cambio

institucional se da como resultado de las posibles interacciones entre dos agentes institucionales nacionales: México y Estados Unidos.

Por lo que hace a Estados Unidos, su concepto de seguridad nacional es identificable con cuestiones como la protección de su territorio de amenazas contra el comunismo, o más recientemente, el terrorismo, como lo ejemplifica el documento titulado *President's Commission on Organized Crime*, de 1986, que señala que una amenaza a la seguridad nacional es toda acción hostil o destructiva desde el interior o exterior, abierta o encubierta (Toro, 1990: 377).

Como podemos ver, las grandes decisiones que modifican el marco institucional son influenciadas también por los antecedentes históricos. Como nos dice North, las decisiones de las agencias deben entenderse en su contexto histórico lo que nos permite entender que el asesinato de Camarena es el hecho detonante para que el tema del narcotráfico deje de considerarse como un tipo de delincuencia común, para verse como un asunto de seguridad nacional, y con ello, las transformaciones que se presentan desde la década de los años noventa del siglo pasado en nuestro país. México cayó en una dinámica institucional diferente: se comenzó a asignar mayores recursos a las organizaciones encargadas de combatir el narcotráfico, específicamente a la Procuraduría General de la República, así como incluir con mayor participación a otros actores como el Ejército y la Marina, aunque legalmente no estuviera facultado para ejercer tareas de investigación policíaca. Su operación se debió a la percepción de que la policía estaba operando ineficazmente, por lo que se consideraba al ejército como una organización que pudiese tener mayor capacidad de decisión en campo que su contraparte policial. La creación la Policía Federal Preventiva, es la incorporación de otro actor dentro del esquema de seguridad pública mexicano. Del mismo modo, como dice Ronald Jepperson, quien argumenta la existencia de fuentes institucionales del cambio externo, el cambio a cuestión de seguridad nacional, es derivado de la interacción con organizaciones externas a México (como la DEA,

por ejemplo). El aumento en la asignación de recursos a la que nos referimos, se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.

año	dinero invertido
1994	142,141,600
1995	154,890,345.3
1996	176,639,277.2
1997	140,755,600
1998	576,603,333.3
1999	562,089,602.5
2000	798,240,585.7
2001	713,928,530.2
2002	914,598,879.3
2003	862,200,130.4
2004	2,682,774,798*

*Fuente: Oficina de Enlace de la Procuraduría General de la República ante el IFAI.
La cifra en 2004 se eleva sustancialmente, porque se considera el presupuesto de la Agencia Federal de Investigaciones.*

Es importante señalar que la organización que juega un papel preponderante en el combate al narcotráfico, ha sido la PGR, sin embargo, su encarecimiento de poder de decisión no se ha hecho evidente, ya que estos resultados siempre le han sido atribuidos, a pesar de la participación de otras agencias, como el Ejército. Como lo mencionamos anteriormente, el problema mayor es saber que dentro del tema de las instituciones, el cambio no se percibe sino hasta que se ha dado. Es decir, el cambio institucional no es medible, incluso, es imperceptible; sólo podemos apreciarlo una vez que se ha implementado en las políticas. Este cuadro nos es útil sólo para dimensionar la evolución de la asignación de recursos a una organización, sin embargo, nos permitimos repetir la preponderancia que asignamos al ambiente institucional (la serie de interacciones), como el detonante del cambio institucional.

Otro elemento a destacar en este periodo que analizamos, es que en el mismo se piensa que la erradicación de plantíos es la estrategia más exitosa que

se conozca, incluso por encima del decomiso, encontrando otro ejemplo de cambio institucional, donde los actores redefinen sus conductas en razón de las preferencias, ordenadas en razón del ambiente institucional. A mayor cantidad de droga destruida en el cultivo, mayor reforzamiento de la imagen institucional del gobierno mexicano.

Diez veces más marihuana y opio es destruida como planta que la que se decomisa en carreteras o por mar. Sin embargo, el gobierno hace uso intensivo de los medios y difunde incineraciones de droga, alardeando así del logro de sus políticas, como lo son los boletines de prensa que publica la misma Procuraduría General de la República.

Boyer señala que a pesar de la existencia de una red de radares que vigila el Caribe y el Pacífico desde Panamá hasta Estados Unidos bajo el nombre de “Servicio Hemisférico” (Boyer, 2001: 75), con base en El Paso, Texas y creada como un intento de Estados Unidos de dotar de información a los países de América Latina que sirven como ruta de tránsito de droga. La corrosión que ejerce el narcotráfico no sólo en el gobierno sino en las empresas privadas le ha permitido utilizar barcos atuneros mexicanos que hacen viajes relámpago a playas Colombianas y transportan cocaína a playas mexicanas (principalmente de Baja California, que por su clima semi desértico es ideal para los desembarcos), para después introducir la droga vía terrestre a Estados Unidos por Tijuana, principalmente. Por ello que la adquisición de embarcaciones por parte del gobierno mexicano se haya transformado en un interés especial en la Secretaría de Marina. Así, el puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, es base permanente de destructores y fragatas de la Secretaría de Marina mexicana para la vigilancia de las rutas de navegación que vienen de Sudamérica y pasan por el Pacífico mexicano; así como el evitar el aterrizaje de aviones de gran tamaño en pistas clandestinas hasta con 80 toneladas de droga¹⁶.

¹⁶ Amado Carrillo, narcotraficante mexicano tristemente célebre, ganó el mote de “El Señor de los Cielos”, debido a la osadía de traer droga de Colombia en un avión comercial, aterrizarlos en un rancho de Chihuahua para después introducir tal cantidad de droga a Texas.

Por esto, actores diferentes a la PGR comenzaban a posicionarse como los encargados de decidir cómo combatir el narcotráfico. Este estudio al que nos referimos, por ejemplo, no habla de la adquisición de embarcaciones de la PGR, sino se refiere a la Secretaría de Marina, como el encargado entonces, de hacer decomisos por vía marítima.

Lo anterior nos permite dilucidar una dualidad de cambio institucional. Por un lado, la incorporación por parte del Estado mexicano de nuevos actores institucionales, en el caso, la Secretaría de Marina, y al mismo tiempo, la renovación tecnológica de México en su lucha contra el narcotráfico, representado esto último, con la adquisición de tecnología nueva para este cometido (embarcaciones).

Los dos principales actores institucionales otrora, la PGR y el Ejército se ven acompañados entonces por otra organización (de carácter militar), que es la Marina mexicana, quien aparece como un nuevo actor institucional que juega su rol en esta arena de interacciones de intereses y atribuciones entre actores en lo interno (en México) y hacia el exterior. Como lo dijimos en nuestro apartado teórico, el cambio de las instituciones, en materia de gobierno, tiene como objetivo el optimizar la función del mismo Estado; luego entonces, este cambio debe ser (en la mayor de las veces) inducido por el Estado, pero nosotros agregamos que el Estado mexicano al ser un agente institucional más, toma sus decisiones atendiendo al entorno que prevalece como resultado de la interacción con otros agentes.

Dentro de los actores de la época, como el entonces procurador general de la república, Sergio García Ramírez, comenzaban a señalar el peligro que representaba para el país el hecho de que las mafias del narcotráfico estuvieran buscando el poder político¹⁷. La regla de ese entonces era que se investigara a

¹⁷ Proceso, no. 529, p. 29, 22 de diciembre de 1986.

fondo el narcotráfico, pero a ningún funcionario debía someterse a escrutinio de la autoridad, a pesar que existieran en su contra sospechas de estar involucrado en actividades ilícitas. Un ejemplo de ellos es en el año 1986, cuando el entonces diputado federal, Fernando Ortiz Arana (quien siguió vigente en la política nacional, cuando menos hasta el régimen zedillista como senador), respondió a la pretensión de los partidos de oposición de investigar el narcotráfico en México hasta sus “últimas consecuencias”, diciendo que los “diputados priístas no podían hacer caso a supuestas imputaciones a funcionarios públicos”¹⁸; constituyendo, para nosotros la protección del poder desde el poder, coadyuvando con ellos a la generación de impunidad. Podemos apreciar del estudio del ambiente institucional que estamos describiendo, que si bien es cierto, volviendo a citar a North, que las decisiones de los actores se derivan de interacciones y del mismo ambiente institucional, el cambio en las políticas mexicanas de seguridad pública y narcotráfico, no proviene del interior, sino que siempre el cambio esta dirigido por interacciones con el exterior. Los actores que aparecen en la escena, juegan un rol institucional dirigido por el Estado, como dice Sarghini, ello con la finalidad de eficientar sus procesos. Las personas (en este caso, los miembros de la clase gobernante), no basan sus comportamientos en la estricta observancia de las normas, sino en distribuciones informales de poder y redes que están inscritas en los organigramas institucionales, es decir, la protección de personas de su misma clase (gobernantes), ante la sospecha de la comisión de actos relacionados con el narcotráfico.

Las características del narcotráfico en nuestro país son, a *grosso modo*, las siguientes:

- Estructura jerárquica vertical y rígida de la organización.
- Selección estricta de los individuos que pertenecen al grupo delictivo.
- Permanencia.
- Uso de la violencia y corrupción para la consecución de sus fines.
- Delimitación territorial.

¹⁸ Proceso, no. 489, p. 9, 17 de marzo de 1986.

- Operación mediante células (Arzt:2003, 189)

El ex director del desaparecido Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, (institución a la que habremos de referirnos con posterioridad), Francisco Molina Ruiz, señaló que el poder del narcotraficante no solo está basado en su potencia de fuego (es decir, en su armamento), sino en el poder de su dinero, que le permite operar estructuras parecidas a las de una empresa, operar aviones y su combustible, además de poder comprar la inactividad de funcionarios para así operar impunemente¹⁹. Esta competencia que enfrenta el gobierno mexicano le conlleva la necesidad de acopiar información para poder tomar sus decisiones lo más atinado posible, de ahí la importancia que los actores institucionales mexicanos dan a la información que llega desde el exterior (con otros agentes institucionales, como la DEA, por ejemplo). Recordemos que la información es la base de la toma de las decisiones administrativas de los agentes institucionales nacionales.

Estas líneas resumen cómo se modificó el narcotráfico en México y la visión del gobierno respecto al mismo durante casi un siglo; casi 100 años que engloban nuestros tres primeros periodos. Esta actividad tiene consecuencias que consideramos importantes de analizar. Una de ellas, es el señalar cuáles han sido las maneras en las que se ha enfrentado el narcotráfico en México; la otra, es plantear la inquietante realidad de que el narcotráfico se encuentra (o cuando menos hay evidencia de que encontró) infiltrado hasta las más altas esferas del poder en México; lo que cuestionaría de fondo los intentos por limitar estas actividades, ya que los narcotraficantes operan desde el poder, tema que sobrepasaría por mucho el objetivo de este trabajo pero que resulta de la mayor trascendencia involucrarlo en la agenda de investigación del ámbito académico nacional; para terminar haciendo del conocimiento del lector las repercusiones (políticas y sociales, sobre todo) que conlleva la existencia del narcotráfico en México, dejando claro el ambiente que rodeó a las instituciones y a los actores

¹⁹ Proceso no. 1060, p. 8. 23 de febrero de 1997.

involucrados en este periodo, como lo son las relaciones entre los gobiernos de México y de Estados Unidos, así como la participación de organizaciones, la PGR en un principio, y la adición de nuevas organizaciones con empoderamiento y mayor capacidad de decisión, como lo es el Ejército y la marina nacionales.

CAPITULO 3

EL ESTADO MEXICANO CONTRA EL NARCOTRÁFICO A FINALES DEL SIGLO XX Y COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Este capítulo tiene como meta el introducir al lector al ambiente que dio forma de manera directa al ambiente institucional contemporáneo en materia de lucha contra el narcotráfico. Es por ello, que nuestra cuarta etapa dentro de la división planteada para la comprensión del ambiente institucional lo colocamos en este capítulo.

Como segundo punto dentro de este capítulo, entraremos al análisis del documento oficial que expone la postura del gobierno federal y por ende, del Estado mexicano, conocido como el Programa Nacional para el Control de Drogas. Un segundo apartado, buscará la exposición de las estrategias implementadas por la PGR en lo particular, permitiendo establecer el rol protagonista que todavía tiene esta oficina de gobierno, incluso aún sobre la pretendida militarización de la lucha anti narcóticos.

3.1 EL CUARTO PERIODO: EL NARCOTRÁFICO DESDE EL PODER EN MÉXICO (1990-)

La cuarta etapa, comienza en 1988, es decir, en los albores de la gestión de Carlos Salinas. La administración salinista fue la encargada de consolidar el proceso de globalización económica en México, dejando atrás las prácticas proteccionistas que aplicaba el gobierno mexicano, pero ese mismo cambio económico trajo como consecuencia la necesidad de solventar ante la opinión internacional asuntos que otrora se consideraran exclusivos de la competencia interna, uno de estos asuntos fue el tráfico de drogas por México, como es la marcada injerencia del gobierno estadounidense a través de su agencia nacional encargada de perseguir el narcotráfico, la DEA. Este periodo comenzó con la

herencia institucional de Miguel de la Madrid, y posteriormente Carlos Salinas de Gortari, donde se presentó la redefinición del problema del narcotráfico como una cuestión de seguridad nacional, y al mismo tiempo, la presencia de cambios institucionales, que pretendieron ver continuidad en el régimen siguiente de Ernesto Zedillo (1994-2000): las reformas legales y la “sobre criminalización”²⁰, es decir, modificando el marco institucional “formal” del que hablaba North, para dar paso, posteriormente, a la modificación de las instituciones “informales” que rigen la interacción de los actores. Entonces, los actores con capacidades para decidir, optaron por la vía de las penas graves como la respuesta del Estado frente al narcotráfico. Otro ejemplo de ello fue la entrada en vigor en 1996 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, misma a la que ya hemos hecho alusión con antelación como ejemplo del marco institucional formal existente, como mecanismo que facilita la investigación por parte del Estado de asuntos relacionados con la delincuencia organizada. Esta ley faculta al ministerio Público Federal a intervenir las conversaciones privadas (telefónicas, principalmente), así mismo, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a investigar a personas que puedan ser “sospechosas”²¹, al realizar transacciones comerciales. Otro aspecto representa la característica más importante: la filtración del narcotráfico hasta la cúspide del poder, capaz incluso, de burlar los servicios de inteligencia estadounidense y permitir colocar colaboradores en puestos claves del gobierno, como el caso Gutiérrez Rebollo, caso que citaremos más adelante para dejar en claro la importancia de este acontecimiento con el cambio institucional que analizaremos.

Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República de diciembre de 1988 a 1994, movilizó inmediatamente todo su capital político disponible para realizar una agenda de grandes cambios estructurales que permitieran meter a México de lleno en la dinámica globalizadora. Su predecesor, Miguel de la Madrid, había comenzado con políticas privatizadoras de empresas

²⁰ De la que hablaremos con más abundancia en líneas posteriores.

²¹ Calificación que puede hacer, a su arbitrio, la autoridad correspondiente.

que originalmente controlaba el Estado. Sin embargo, Salinas expandió esta política con la venta de empresas nacionales como Teléfonos de México y Ferrocarriles Nacionales. Uno de los temas pendientes dentro de la agenda nacional era la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que permitiría una zona de libre comercio en América del Norte. Estratégicamente Estados Unidos se encontraba en desventaja ante el acelerado proceso que se vivía en Europa con la consolidación de la Unión Europea, además del afianzamiento económico de las grandes potencias asiáticas, por lo que la creación de una alianza comercial cerca de su territorio se convirtió en una prioridad para nuestro vecino del norte. Uno de los puntos claves para el éxito de las negociaciones de este tratado era demostrar que México emprendía una lucha más decidida contra las drogas, siendo un país seguro para la inversión extranjera, (estadounidense y canadiense, principalmente). Sin embargo, opiniones de agentes externos al gobierno mexicano, como la prensa estadounidense, advertían del riesgo que podría implicar el invertir en un sistema financiero permeado por el dinero del narcotráfico. Para entonces, el tema del tráfico de estupefacientes ya era considerado asunto de seguridad nacional²², por lo que el escenario estaba dado para que el gobierno mexicano implementara una política de anunciar en medios de comunicación cualquier golpe al narcotráfico, reforzando con ello la imagen de eficiencia ante el exterior. Esto lo encontramos presente en la parte conducente del último informe del Gobierno de Salinas de Gortari, el 1º. de diciembre de 1994, al señalar:

*“...Pero México ha iniciado un movimiento por los derechos humanos y por la seguridad personal, que no tiene retroceso, porque el pueblo lo exige, lo valora y lo ha hecho suyo. **De todos, el combate al narcotráfico es el más importante. Se ha mezclado este maligno negocio con la violencia que hemos padecido. Por eso, hemos incrementado los recursos para la atención de los delitos contra la salud en 230 por ciento con relación a 1989. Desde el inicio de mi gobierno y hasta agosto de este año, han sido destruidas más de 128,500 hectáreas de marihuana y amapola; se han asegurado más de 2,850***

²² Definido así por Miguel de la Madrid, como ya lo hemos expuesto, y por el presidente en turno en el respectivo Plan de Desarrollo Nacional 1989-1994.

toneladas de marihuana, más de 243 toneladas de cocaína pura, más de una tonelada de goma de opio, casi 1 tonelada de heroína, y se han detenido un poco más de 102 mil personas por delitos contra la salud. La lucha contra el narcotráfico es nuestra, porque este mal afecta nuestras instituciones, la armonía social y la vida familiar. El negocio en los países de consumo es tan lucrativo, que aunque detuvimos a muchos de los principales narcotraficantes, su vacío es llenado por otros, dada la alta rentabilidad de este perverso negocio. Mientras no se reduzcan las utilidades del narcotráfico en los países de alto consumo y no se avance más en desarticular bandas y capturar cabezas allá, cada éxito que alcancemos aquí será temporal: por eso nuestra lucha ha sido y seguirá siendo permanente”.

Lo cierto es que presentaba poca transformación institucional de fondo contra el problema dentro de sus agencias encargadas de enfrentar el problema, otorgándole mayor importancia al demostrar una imagen de mayor determinación en la lucha contra el narco, aunque no se tradujera en la reducción del flujo de drogas, teniendo como objetivo primordial el consolidar una relación económica a nivel internacional (Andreas, 2003: 261). Se percibía que para Salinas “la motivación más importante es la percepción de que una mejor imagen de México pesará mucho” (en el ámbito internacional) (Andreas, 2003: 261).

Por lo expuesto, estamos en posibilidad de decir que en la década pasada, lo importante para el gobierno mexicano era dar una mejor imagen de sus organizaciones de seguridad pública, no importando que la situación al interior de México en materia de narcóticos permaneciera igual o incluso llegase a deteriorarse, más allá de que estuviese demostrada la relación poder-narcotraficantes. Encontramos que los medios de comunicación (extranjeros) jugaban un rol como actores institucionales. En el caso de la prensa estadounidense, sus investigaciones brindaban su apoyo a las acciones intervencionistas y de investigación de su gobierno hacia el exterior (Andreas, 2003: 263).

El gobierno de Salinas implementó un plan conjunto México-EUA, llamado “Operación Halcón”, coordinando al Ejército mexicano y la PGR con la DEA

norteamericana. Tenía como objetivo la intercepción aérea de naves que transportaban droga desde Sudamérica hacia el norte, mediante un sistema de alerta temprana, decomisando la droga transportada y arrestando a los involucrados. Sin embargo, a pesar de los éxitos iniciales de la operación, el gobierno no contó con que las delincuencia tenía la capacidad para cambiar sus rutinas de operación, dejando ineficientes las planteadas por el gobierno: 92% de los vuelos ilícitos sobre territorio mexicano lograban su cometido; el plan sólo servía para un insignificante 8% de la droga que se transportaba vía aérea por México. Al igual que en la “Operación Cóndor”, Estados Unidos proporcionó aeronaves UH-1 (“Huey”), sin embargo, como lo podremos analizar más adelante, su utilización fue nula por la falta de capacitación del personal mexicano, lo que motivó que dicha Operación Halcón se efectuase con el material existente en México²³. Los datos, no son oficiales, ya que el gobierno mexicano oculta los datos “duros” de sus operaciones, publicando solamente aquellos que fortalezcan su imagen como un Estado exitoso al combatir el delito.

En la administración de Salinas se empezó con el fenómeno de la militarización de las agencias de seguridad nacional. La militarización consiste en el hecho de dotar de poder a un nuevo actor, que en este caso, se trata del Ejército, manifestándose principalmente en:

- Otorgar puestos importantes de la seguridad pública en México a militares, como lo fue el nombramiento de militares al frente de delegaciones estatales de la PGR, así como el dotar de mayores facultades al ejército en el combate al narcotráfico²⁴. En el discurso, los reconocimientos en el combate al narcotráfico son exclusivamente para el ejército:

²³ Proceso no. 865, p. 14. 31 de mayo de 1993.

²⁴ Como la operación de los retenes carreteros a nivel nacional, o la habilitación de cuarteles militares como centros de detención provisional de narcotraficantes detenidos, por ejemplo.

“...Por México, cada soldado arriesga su seguridad en el combate al narcotráfico. En más de 8,500 operaciones, las Fuerzas Armadas destruyeron casi 90 mil hectáreas de marihuana y amapola, decomisaron casi 40 toneladas de cocaína, inutilizaron 1,349 pistas clandestinas, y aseguraron más de 21 mil armas de diversos calibres...”²⁵

- El empleo del Ejército en funciones de inteligencia, investigación y persecución de delincuentes, desplazando a las policías federales.

El origen de la militarización, lo ubicamos en un doble contexto derivado de la interacción de actores externos e internos a México. Por un lado, debido principalmente a la presión ejercida por Estados Unidos para influenciar a México en la toma de sus decisiones, para que las prácticas institucionales se manejen de manera similar a como se hace desde Washington, donde se le da especial preponderancia a las actividades militares en cuestiones de seguridad nacional. Por otro lado, esta presión contaba con el apoyo de la sociedad en México, que históricamente ha considerado al Ejército como una organización digna de ser beneficiaria de la confianza del Estado, derivado en gran parte de la percepción que tiene la ciudadanía de eficiencia y apoyo en labores comunitarias, como es en el caso de intervenciones en situaciones de desastre. Es decir, el Ejército ha sido empleado históricamente como una organización estatal capaz de intervenir en situaciones de crisis sociales en nuestro país. Es posible imaginar que el problema del narcotráfico representa un punto de fractura para la estabilidad nacional, entonces, el Ejército funciona como un apoyo para el Estado mexicano en la búsqueda de recuperar la estabilidad perdida, entendiendo que las prácticas mitificadas del Ejército podrán aportar soluciones a los problemas.

Como dice North, las decisiones de los actores puede que se deban a la misión que se les encomienda, es decir, sus atribuciones por ley, pero también influencia poderosamente el devenir histórico que marca el ambiente en el que se desempeña dicho actor institucional. Este es otro aspecto del cambio institucional de las políticas anti narcótico en México. Sin embargo, derivado de la redefinición

²⁵ 6°. Informe de gobierno. Carlos Salinas de Gortari.

del término “seguridad nacional” y su relación con el narcotráfico, e Ejército juega un papel fundamental dentro de la defensa de los intereses de la nación ante ataques extranjeros, es por eso que el Ejército toma un papel relevante dentro de la lucha del estado mexicano frente al narcotráfico.

En 1992 se creó el Centro Nacional de Drogas, (CENDRO) que fue un intento de crear una agencia con atribuciones similares a su contraparte estadounidense, la DEA, pero con una forma de operar diferente y dotada de menos capacidad de respuesta: tenía el problema de contar con equipo obsoleto, no existía una infraestructura a lo interior capaz de dotar de información confiable, (Arzt, 2003: 186). Sus atribuciones legales eran formar una red de inteligencia mexicana, capaz de conocer los modos de operación de los grupos delictivos. Esta información era distribuida directamente a la Policía Judicial Federal, quien montaba operativos basándose en informes del CENDRO. Vemos que este es un intento de cambio institucional, para crear los sistemas de inteligencia de lo que tanto adolece la infraestructura mexicana de combate al narcotráfico. Esta agencia operó hasta 1993, cuando fue sustituida por el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, ambos, con misión de crear servicios de inteligencia contra el narcotráfico.

El problema principal para lograr la eficiencia de los esfuerzos del gobierno mexicano en su lucha contra el narcotráfico se resume en la cuestión de la corrupción²⁶, las grandes cantidades de dinero que se ofrecen a los funcionarios por parte de los líderes de organizaciones criminales a cambio de protección o tolerancia de sus actividades, por lo que cualquier cambio institucional parecerá infructuoso para mejorar la eficiencia de las organizaciones. Es decir, las organizaciones delictivas saben que para su “supervivencia institucional”, es necesario comprar protección e información, es decir, adecuar el ambiente

²⁶ Cuando el delegado de la PGR en Tijuana, general brigadier José Luis Chávez García tomó posesión del cargo, otro general asignado a la plaza de Guadalajara, Alfredo Navarro Lara viajó para entrevistarse con él, y fue el encargado de “darle el recibimiento” por parte del narco: un millón de dólares mensuales o la vida del delegado y su familia, hecho que consta por que dicha entrevista fue grabada secretamente (Fernández: 2001, 77).

institucional según sus intereses, esto, claro está, mediante el pago de dinero. La DEA, con un interés particular como actor dentro de este contexto de evidenciar las fallas del sistema de persecución del delito de narcotráfico en México, justificando así sus investigaciones y con ello las presiones de su país hacia México con el poder que le da la información, que virtualmente no existe en el esquema administrativo mexicano, recopiló información suficiente que establece claramente que Raúl Salinas protegió a los narcos desde el poder durante años (Boyer, 2001: 94). El documento de la DEA llamado “Avances del análisis de la información sobre el narcotráfico en México” (1997) vinculan al narcotráfico a personalidades de la política con apellidos como Hank González, Salinas de Gortari, Gamboa Patrón, Córdoba Montoya, entre otros: el poder estaba no sólo auspiciando, sino operando directamente la droga en México. Sin embargo, las interacciones dentro de esta serie de actores (gobierno mexicano, gobierno estadounidense, DEA), nos permite ver que si bien por un lado los actores externos al sistema mexicano presionaban para que México adecuase sus instituciones al tenor de interacciones entre agentes institucionales, hay tolerancia de este tipo de actividades que se nos presentan como contrarias al interés por disminuir el delito del que nos ocupamos.

Institucionalmente, el gobierno norteamericano, como dice Meyer y Rowan, adecua sus intereses a la realidad (del narcotráfico), para obtener un beneficio mayor, es decir lo que ellos nombran costo de transacción, que en este caso identificamos como la suscripción de un tratado internacional en materia de comercio. Kate Doyle, experta en narcotráfico, apuntaba en esa época que si bien no era necesario que se escribiese un apartado en el TLC relativo al narcotráfico, lo cierto es que no se ve reflejada la preocupación del gobierno estadounidense por el combate a ese problema, mas aún que el narcotráfico trae aparejado el problema del lavado de dinero²⁷.

²⁷ Proceso no. 864, p. 8, 24 de mayo de 1993.

Como señala Guadalupe Robles²⁸: entre las graves consecuencias del lavado de dinero podemos enumerar las siguientes: a). Evita la detección de actividades criminales; b). Provee nuevos recursos a las actividades delictivas; c). Distorsiona los mercados financieros y d) Destruye la actividad económica real generando un capitalismo virtual.

Es por ello que en 2003, el gobierno implementó cambios en la legislación de distintos intermediarios financieros -entre los que destacan instituciones de banca múltiple, casas de bolsa, operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, instituciones y sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, casas de cambio, organizaciones auxiliares de crédito y centros cambiarios- en materia de combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Los aspectos centrales de estas disposiciones fueron:

- Fortalecer el concepto de “conoce a tu cliente” para identificar plenamente a las personas que realicen operaciones financieras.
- Precisar la forma y contenido de los reportes por parte de los intermediarios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).
- Incluir como entes sujetos a observar las recomendaciones a los Centros Cambiarios y los Transmisores de Dinero, los cuales estarán bajo la supervisión del Sistema de Administración Tributaria (SAT).
- Ampliar las facultades de la SHCP para emitir disposiciones de carácter general a los intermediarios financieros en materia de financiamiento al terrorismo.

Así, frente a la opinión pública, ejerce presión para que otro actor, el gobierno mexicano, adecue sus decisiones a sus intereses, sin embargo, entiende

²⁸ Político de la Universidad Autónoma metropolitana. Artículo tomado de la dirección http://support.casals.com/newrespondanet/spanish/anti_corrupcion/informes/compendio/mexico.htm, consultada el 8 de enero de 2006.

que el problema más allá de la modificación institucional, ya que otros intereses, como los comerciales, son prioridad en este periodo en estudio.

Zedillo asumió la presidencia en diciembre de 1994, en las vísperas de una de las mayores crisis financieras de la historia moderna de México, atribuida en su mayor parte a errores financieros y de política económica del gobierno saliente de Carlos Salinas. Pero el problema económico no fue el único que heredó de su antecesor, sino una grave crisis de seguridad pública en todos los niveles, lo que se tradujo en un incremento de inseguridad en el ciudadano, ya que los niveles de delincuencia se vieron incrementados en los delitos de delincuencia organizada y aquellos como el robo, violaciones, que finalmente, son lo que vulneran más al gobernado.

Ernesto Zedillo trató, en un principio, de darle continuidad a las políticas que se habían implementado en el sexenio anterior. Al igual que Carlos Salinas, una de las metas a nivel macro del gobierno mexicano, fue la firma de un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea que le permitiera a la economía mexicana expandir sus mercados e intentar al mismo tiempo, disminuir la dependencia comercial con Estados Unidos, por lo que una imagen positiva no sólo frente al vecino del norte era importante; ahora, había que dar un rostro renovado también frente al prospecto comercial que representaba en su momento, el mercado europeo. Durante el sexenio de Zedillo, México buscó afianzar las negociaciones que llevarían la suscripción de un Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea. Pero a decir de cierto grupo de diputados europeos, crecía en 1996 una preocupación entre “lo que el gobierno de México afirma está dispuesto a hacer y la realidad de los hechos”²⁹ en materia de justicia, refiriéndose a la creciente militarización de las fuerzas policiales y a la impunidad de ciertos grupos.

Otro acontecimiento que marca el cambio institucional es la detención y entrega a Estados Unidos de Juan García Abrego, que generó críticas y apoyos al

²⁹ Proceso no. 1041, p. 31, 13 de octubre de 1996.

gobierno mexicano en este asunto. Es pertinente hacer la anotación que la política antidrogas mexicana si bien es encabezada “administrativamente” por la Procuraduría General de la República, y por la naturaleza propia de la administración pública mexicana quien en determinado momento toma las decisiones en los temas relevantes de la vida nacional, es el presidente de la República. Sin embargo, dichas resoluciones pueden propiciar un cambio institucional, como es este caso. Siguiendo a North, estamos frente un “cambio incremental”, concepto que nos dice que parte del cambio institucional, es el involucramiento de nuevas negociaciones en los contextos institucionales que permiten nuevos compromisos entre los actores y sus instituciones. El marco de las organizaciones de seguridad pública en México cambió en su régimen interno (derivado de una influencia externa), al dejar abierta la posibilidad de entregar a un gobierno extranjero a un mexicano para que se le procese en otro país.

Una vez detenido en 1995, como ya lo habíamos citado, García Abrego fue extraditado a Estados Unidos. Peter Lupsha, investigador de la Universidad de Nuevo México afirmó en su momento que la detención tuvo consecuencias políticas, más allá de los efectos de desmantelamiento que pudo haber sufrido el cártel del Golfo³⁰. Pero lo que consignamos como un simple acontecimiento en nuestro análisis histórico, tiene implicaciones jurídicas y políticas muy importantes.

Según Arturo Zárate, México comienza a subordinar su marco institucional a los designios de Estados Unidos (Zárate, 2003: 31); pese a sus actividad, García Abrego, como mexicano, en teoría, gozaba de todas las garantías que otorga la constitución; sin embargo, fue despojado de ellas, y sin proceso alguno, fue extraditado a Estados Unidos. Este ejemplo nos permite percibir la postura del Estado mexicano, que es la satisfacción de los intereses del gobierno estadounidense, entendiendo esta satisfacción como una lucha de intereses institucionales. La entrega de nacionales al extranjero para su proceso judicial

³⁰ Proceso, no. 1003, p. 8 22 de enero de 1996.

refleja la omisión al marco legal vigente³¹ en aras de cumplir con compromisos derivados del ambiente institucional. La contrariedad al régimen constitucional mexicano, que dice que ningún nacional debe ser entregado a una autoridad extranjera para su proceso, identifica un cambio institucional. Este cambio es producto de las interacciones entre los agentes, pero no necesariamente el cambio institucional debe ser para mejorar la actuación de las organizaciones. Este ejemplo deja claro que el cambio institucional también puede operar para deteriorar el estado de la lucha contra el narcotráfico, como lo es, que el propio estado vulnere su normatividad suprema hacia los gobernados.

La primera controversia de esta extradición era la entrega de un ciudadano mexicano a una autoridad extranjera para que fuera ella quien dictara sentencia por sus delitos. Al comparecer frente diputados, el entonces presidente, Ernesto Zedillo, adujo razones de “seguridad nacional” para la entrega del narcotraficante. La razón, de haber estado preso en una cárcel mexicana, García habría representado una fuente constante de inestabilidad; la corrupción le hubiera permitido comprar el sistema judicial y penitenciario. La bancada priísta en el Congreso apoyó la decisión del presidente bajo el argumento de la posibilidad de que García pudiese corromper el sistema.

La entrega de García Abrego a los Estados Unidos fue interpretada como el reconocimiento de la autoridad de la ineficacia del sistema policial, judicial y penitenciario; la inexistencia de vías institucionales que le permitieran al país el cumplimiento de su marco normativo, es decir, el procesar y castigar delincuentes por su cuenta, imponiendo penas en cárceles dentro del mismo México. Esta aseveración se ve reforzada cuando al principio de la presidencia de Fox escapó de un penal de máxima seguridad Joaquín Guzmán Loera, dejando al descubierto la inoperatividad de las cárceles más tecnificadas del país.

³¹ La Constitución federal vigente prohíbe que un mexicano sea extraditado con fines de procesamiento judicial.

La detención de Juan García Abrego³², trajo consigo un sisma en el tema de la extradición y en este estudio representa una muestra del cambio institucional en la manera de procesar a los narcotraficantes en México.

Esta decisión modificó la manera en que el narcotraficante ve al gobierno. Sabe que hay la posibilidad de que el castigo le sea efectivamente aplicado y que su estancia en prisión no sea por periodos de tiempo razonablemente cortos, sino que la existencia de la amenaza de estar de por vida en la cárcel se actualiza ante el riesgo de ser entregado a Estados Unidos, por lo que la imagen de autoridad se ve reforzada por este cambio institucional creado en el gobierno de Ernesto Zedillo

Secundario a lo que puedan llegar a temer los narcotraficantes del poder de la justicia; lo cierto es que la decisión de Zedillo tiene un trasfondo político, a pesar de que jurídicamente, fue un error. El gremio de los abogados se volcó en su contra. Juan Velásquez, famoso por defender al hermano del ex presidente Salinas, Raúl, la catalogó, en su momento, de inconstitucional³³. Quedó claro que en materia de narcotráfico, llegado el momento el gobierno puede habilitar pactos políticos y hacer a un lado la estructura legal del país. Este es el cambio que creemos que tiene la política antinarcóticos con referencia al tema de la extradición, además de su estrecha relación con el tema de la soberanía. El gobierno mexicano encontró pues, una adecuación de su marco legal a las interacciones con otros agentes institucionales.

Este cambio institucional podemos identificarlo con lo que North llama “ajustes marginales” que son los cambios a las reglas, normas y el cumplimiento obligatorio que constituye el marco institucional (North, 1993: 110). Lo que significa que los actores en este caso, la Presidencia de la República, cambió su comportamiento en razón de interacciones con otros agentes, además de estar influenciado al mismo tiempo por los actores que dominan el ambiente

³² Descrita en nuestro capítulo 2.

³³ Proceso no. 1003 p. 14 22 de enero de 1996.

institucional, encontrando una manera de adecuar su estructura legal a las presiones derivadas del ambiente institucional.

Del mismo modo, se trató de dar continuidad a las políticas de seguridad pública, como lo fue el gradual empoderamiento del Ejército en materia de narcotráfico, aumentando el catálogo de funciones en esta materia. Los retenes carreteros, operativos de destrucción de plantíos, por ejemplo; así como acciones de índole legislativo para modificar el marco institucional. Sin embargo, el primer gran cambio con respecto al gobierno salinista fue el nombramiento del Procurador General de la República a Antonio Lozano Gracia, militante en activo del principal partido de oposición de la época, el Partido Acción Nacional, en un intento de redefinir la imagen institucional de la Procuraduría, dando la apariencia de mayor independencia del ejecutivo federal y de la tradición histórica que dictaba que los secretarios de despacho a nivel federal, donde el presidente escogía su gabinete de entre las personas políticamente más cercanas a él, en el entendido que el puesto de procurador representa en sí la capacidad del Estado mexicano para perseguir los delitos, incluso, aquellos cometidos por los mismos funcionarios estatales³⁴. Sin embargo, a pesar del maquillaje que se le pretendía dar a las organizaciones para reforzar su imagen, las consecuencias fueron diferentes a las esperadas, tal como lo ilustrará el ejemplo del general Gutiérrez Rebollo y el CENDRO.

Al frente del CENDRO, organización de la que se esperaba jugara un papel importante tanto en el combate al narcotráfico, así como en la interacción con otros actores institucionales involucrados en el tema (medios de comunicación y gobiernos extranjeros), y ya ubicados en el sexenio de Zedillo, se nombró como director del mismo al general Jesús Gutiérrez Rebollo, con lo que este militar se

³⁴ Fiel al antiguo dicho político que rezaba que el Presidente de la República al nombrar su procurador, no debía buscar un colaborador, sino un cómplice.

transformó súbitamente en el máximo funcionario público mexicano³⁵ encargado del combate al narcotráfico. Hijo de un coronel revolucionario, Jesús Gutiérrez Rebollo logró escalar hasta la cúspide del poder militar en México.

Durante su gestión al frente de la lucha anti narcóticos, Gutiérrez Rebollo, logró desarticular gran parte del narcotráfico en Sinaloa, atacó frontalmente la organización delictiva de los hermanos Arellano Félix. Su papel como jefe de un importante actor institucional frente al narco era relevante: significaba la imagen que proyectaba el gobierno mexicano hacia el exterior debido a sus logros contra grupos delictivos. Tiempo después, se comprobó la cercana relación que guardaba Gutiérrez Rebollo con Amado Carrillo cuando el 5 de febrero de 1997, el gobierno mexicano fue informado por una voz anónima que el general vivía en un departamento lujoso en la Lomas de Chapultepec (zona residencial exclusiva de la Ciudad de México) propiedad de Amado Carrillo, importante narcotraficante.

Con ello quedó demostrado que la lucha que el militar encabezaba con tanto ahínco, tenía no la finalidad de acabar con el narco en México, sino deshacerse de su competidor directo con el empleo de la fuerza estatal, es decir, el narco se valía del Estado para competir por el mercado de la droga. Como lo señala el periodista mexicano Jorge Fernández Menéndez, quien al sostiene que el fenómeno del narcotráfico es un poder que se construye paralelamente al Estado, en su libro *El otro poder*, señala que el gobierno de Ernesto Zedillo decidió poner en manos de la justicia (en febrero de 1997) el destino de este general del más alto nivel; cortando por lo sano y amputando un miembro gangrenado, pero muy importante; anteriormente una persona con el peso político de este personaje hubiese sólo sido retirado de la escena nacional (Fernández, 2001: 176). Queda claro que el presidente rompió con tradiciones de corrupción en el poder. Citando a North, se hizo un ajuste marginal en razón de la interacción con agentes institucionales, pero dependió, igualmente, del entorno institucional. Como vemos,

³⁵ Existe en la actualidad una tendencia de llamarle a este puesto “zar antidrogas”; término poco afortunado; el zar (monarca ruso), gozaba de facultades plenipotenciarias, autoritarias; creemos que este término es contrario a la naturaleza democrática que pretende alcanzar estados como México.

el cambio institucional del que hablamos en nuestro apartado teórico, no se enfoca a saber cómo una persona cambia sus decisiones, sino cómo las instituciones en su conjunto, es decir, las estructuras de acción colectiva, en este caso, el Estado y sus esfuerzos por mantener la seguridad pública, sino que se incorporó nuevos valores, y a la par, nuevos conflictos, como el hacerle saber a los funcionarios públicos que mantenían relación con grupos delictivos, la posibilidad de perder sus privilegios y ser sometidos a juicio.

Pero la noticia de la relación de Gutiérrez con el narcotráfico no sólo puso en crisis al sistema de seguridad pública mexicano; también a los Estados Unidos que no tenía idea de este vínculo, ya que se tenía la creencia en el sistema de inteligencia estadounidense que ese funcionario mexicano efectivamente encabezaba un cambio gubernamental tendiente a la erradicación de las actividades ilícitas que genera el tráfico de enervantes. Con ello, quedó demostrada que los mismos servicios norteamericanos de inteligencia, a pesar de estar bien organizados, no eran infalibles. El asesor del entonces embajador de Estados Unidos, Robert Pastorino calificó el escándalo de Gutiérrez como el resultado de la gestión de Salinas, donde “todo se ocultó”, ya que los esfuerzos de inteligencia de los norteamericanos se hicieron laxos y obsoletos³⁶.

De esa manera, la eficacia de los sistemas de inteligencia norteamericanas se vieron sorprendidas al no percatarse de la existencia de esta relación del funcionario con los delincuentes. Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, la herencia del mandato salinista arrojaba especulaciones como que el 60% de las ganancias del narco eran dedicadas a la compra de funcionarios públicos³⁷. Vemos entonces, una modificación sustancial al entorno institucional; si bien la confianza en los funcionarios era una de las bases en las que edificaba el aparato gubernamental contra el narcotráfico, ahora ya no era una certeza saber quien estaba en relación con los delincuentes. La carencia de información exacta hizo

³⁶ Proceso, no. 1060, p. 18, 23 de febrero de 1997.

³⁷ Idem, p. 1060.

que los agentes no se presionasen entre sí; Estados Unidos, informado por sus agentes de la DEA no tuvo mayores reacciones contra México; sin embargo, las decisiones cambiaron en lo sucesivo, ya que la militarización que estaba en progreso en México, demostraba fallas estructurales, por lo que actores institucionales como el Ejecutivo Federal, quien inmediatamente procedió a la disolución del CENDRO, para eliminar esta estructura que estaba encabezada por un militar relacionado con el narcotráfico.

Este es un cambio institucional, ya que queda claro que una organización como el CENDRO, que presentaba problemas como la corrupción y filtración de la delincuencia entre sus funcionarios, fue disuelta una vez que el presidente contó con la información suficiente, como una medida que aparenta mayor dureza del Ejecutivo contra el narcotráfico, al deshacerse de una organización viciada, reestructurando los agentes a los que puede cambiar. Paralelamente, queda demostrado que el Ejército no es indemne a la corrosión de la delincuencia, desmitificando esta imagen institucional. Es decir, el intento de mitificar las prácticas de las organizaciones como agentes institucionales que actuaban en estricto apego a la ley, es decir, se piensa que la manera de resolver los problemas es la idónea, bajo la creencia de que las personas que trabajan para el Estado son siempre las adecuadas y son inmunes a la tentación de la corrupción, y en este caso, a pesar de que el problema de la relación entre los funcionarios públicos y el narcotráfico sobrepasaban nuevamente a las instituciones que tenían este problema, por lo que encontramos que los ajustes necesarios para enfrentar este problema no aparecieron en este periodo, mostrando reticencia al cambio. Aunado a eso, encontramos un ambiente institucional complejo, lleno de actores que interactúan entre sí, con intereses encontrados y presiones sobre otros actores. También es aplicable el pensamiento de North, respecto a los ajustes marginales, ya que los cambios hechos son atendiendo al entorno, y en este caso, a los resultados evidentes, en el ejemplo en comento, la filtración de la mafia en las organizaciones gubernamentales, presionando así al Estado mexicano para modificar sus políticas.

Nuestra postura respecto a la relación entre organizaciones mexicanas y estadounidense, no es la de evidenciar la descomposición de los actores institucionales mexicanos por la corrupción y exaltar, por otra parte, la inmunidad de los norteamericanos a este problema. Sólo pretendemos dejar en claro que los servicios norteamericanos de inteligencia proveen información respecto a los problemas de los estados donde operan sus redes de información. Prueba de ello es que las organizaciones delictivas mexicanas se encargan, en su mayoría, sólo de introducir enervantes a Estados Unidos, pero existen redes delictivas en nuestro vecino del norte, que nos permiten establecer que el gobierno norteamericano adolece de los mismos problemas que México, por lo que el fenómeno es compartido, pero no difundido en la misma medida.

El caso de Gutiérrez Rebollo, nos habla de la construcción de un poder estatal paralelo: un poder que es protegido desde la esfera “lícita” del Estado, llegando a manejarse incluso que existe cierta clase de pacto entre el gobierno y el narcotráfico en México. Para ello, informes de la DEA señalaban la urgencia de una “colaboración más estrecha” entre los dos países para mejorar la eficiencia del combate al narco³⁸. Hemos visto que el narcotráfico era visto como el problema a combatir, sin embargo, en este momento podemos considerarlo como un actor organizacional con la suficiente organización y capacidad para realizar constructos organizacionales e intentar la modificación del entorno para así, interactuar con otros actores institucionales.

La Procuraduría General de la República fue el blanco de descalificaciones al gobierno de Zedillo. Desde el nombramiento de procurador proveniente de la oposición. Sin embargo, escándalos como la compra de testigos en el juicio seguido contra del hermano del ex presidente Salinas, así como acusaciones del empleo de métodos contrarios al respeto a los derechos humanos, donde la prensa nacional e internacional, quienes dieron seguimiento a la noticia,

³⁸ Proceso, no. 917, p. 28, 30 de mayo de 1994.

constituyéndose así en actores institucionales, al percatarse del engaño que venía desde la misma organización, obligaron al presidente a la remoción del cargo del procurador en 1996, sucediéndole Jorge Madrazo. Para cuando se dio el cambio de procurador, diversos medios de comunicación (nacionales y extranjeros) ya hablaban que el verdadero enemigo de Madrazo no estaba en los sembradíos o en las carreteras, sino en la misma PGR³⁹. Cuando recibió la misión de ser el abogado del país, recibió un sistema estatal encargado de combatir el narcotráfico con una “militarización” poco exitosa, en el sentido de que aunque la participación del ejército en funciones de investigación del narcotráfico era insuficiente para lograr resultados reales. Sin embargo, continuó con este proceso de involucrar al Ejército en estas actividades al nombrar militares en su equipo de colaboradores, como el director de la Policía Judicial Federal, un general del Ejército. Lo anterior a que las prácticas institucionales de la PGR se encontraban plenamente mitificadas, y había una reticencia al cambio, sin embargo, las presiones de actores institucionales obligaban a modificar el marco institucional con la idea de aparentar modernización y eficiencia en el desempeño de las instituciones de seguridad pública en México.

Madrazo fue el procurador que terminó el sexenio de Zedillo en la dependencia; sin embargo, sus estrategias de remoción de servidores públicos e infiltración de la delincuencia organizada en la Procuraduría no le hacen ver su gestión como exitosa. El gobierno de Ernesto Zedillo nos presenta como cambios institucionales el cambio en la percepción respecto a la extradición (en el caso García Abrego), así como los cambios en la Policía Judicial Federal por parte del procurador Madrazo. Dentro de estos cambios, también entra un esfuerzo por modernizar tecnológicamente a las corporaciones de la PGR con nuevos instrumentos: nuevos uniformes con alta tecnología, ejemplos que abordaremos en su oportunidad.

³⁹ “En la PGR los enemigos en casa”. Proceso no. 1228, p. 46, 14 de mayo de 2000.

Este sexenio (1994-2000), es marcado por el hecho de que las grandes mafias comienzan a aprovecharse de las oportunidades que el entorno político, económico y social, como el entorno propiciado por el recién firmado Tratado de Libre Comercio, que les facilitaba las operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como la crisis en las instituciones de seguridad pública en México derivado del poder de estas organizaciones para poder corromper a las autoridades, por lo que la crisis de estas organizaciones dedicadas a preservar la seguridad pública en México es por la compra que puede hacer el narco de funcionarios de alto nivel para proteger sus intereses. Los índices delictivos aumentaban, aunado a la existencia de una condición novedosa dentro del tema de seguridad pública mexicana, la aparición de la presión de los medios de comunicación, quienes vieron en la ola de inseguridad la oportunidad para subir el *rating* de sus programas, pero que al mismo tiempo fueron organizaciones que, al sensibilizar a la opinión pública en el tema, tenían poder suficiente para moldear el comportamiento de las organizaciones gubernamentales.

Ante el replanteamiento nacional del tema de la seguridad pública, y en este caso, de la seguridad nacional y el narcotráfico, la delincuencia estaba organizada con recursos materiales y humanos que podían rivalizar con el gobierno en varios campos, y especialmente, en el narcotráfico. Por ello, la prensa comenzó a reorganizar sus esquemas informativos, en un principio, como agentes encargados de difundir la prevención del delito y denunciar los casos en que la procuración de justicia no era la adecuada (Fraga, 2002:56),

Se colocó el tema de la seguridad pública como el tema más importante de finales de la década de los noventa en espacios informativos: lo que antes se consideraba como “nota roja”, ahora forma parte integral del cúmulo de noticias que presentan los medios. Se puso en moda una nueva especie de programas televisivos sobre todo y de corte amarillista como “Ciudad Desnuda” de TV Azteca, o “Duro y Directo” de Grupo Televisa, que ponían de manifiesto los errores de cuerpos policíacos, abordando temas delicados para este tipo de organizaciones

como la corrupción, lo que generaba que el sentimiento de inseguridad y desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones fuera en aumento, comenzando a presentarse el fenómeno de la exigencia de la sociedad por un país más seguro, ejemplo de ello es la creación de Organizaciones No Gubernamentales en materia de seguridad pública⁴⁰, constituyéndose como una manifestación de la interacción que jugaría la población civil en el tema de la seguridad pública, en un intento de abrirse espacios en el tema, y por ende, poder mover influencias en el juego institucional que analiza este trabajo.

Este tipo de emisiones salieron del aire ante una petición del mismo presidente de la república, Ernesto Zedillo, quién pidió a los concesionarios de Televisa y TV Azteca retirar estos programas por tratarse de programas que hacían “una apología del delito” (Fraga: 2002, 62). Los medios de comunicación se constituyen de esta manera como un nuevo agente institucional que debe ser tomado en cuenta para la formulación de las políticas. La decisión del presidente de pedirle a los empresarios televisivos de que restringieran la exhibición de información al público, deja evidencia de la constitución de los medios como un nuevo juez, quienes abiertamente cuestionaban el actuar de las organizaciones del sistema de seguridad mexicano, lo que constituye, igualmente, un ejemplo de cambio institucional.

Para la administración de Ernesto Zedillo, el tema del narcotráfico se complicó aún más ante la falta de eficiencia de las organizaciones estatales. En la flota aérea de la PGR, los accidentes comenzaron a suscitarse. Las aeronaves de la Procuraduría General de la República, encargadas de la intercepción y vigilancia aérea, estaban faltas de refacciones y pasaban largos periodos de tiempo (que en ocasiones sobrepasaban el año incluso), en talleres de reparación, propiciando la merma en la operabilidad de la flota aérea de la Procuraduría. Es decir, se agrega al riesgo de ser derribados por balas del narco, la falta de

⁴⁰ Como “México Unido contra la delincuencia” o el Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública.

presupuesto para el correcto mantenimiento de la flota de helicópteros y aviones. Para abril de 1999, la flota aérea de la PGR se componía de 143 aeronaves, de los cuales, 73 eran helicópteros y 67 aviones, siendo una de las más grandes de América Latina⁴¹, con un costo de mantenimiento de 24 millones de dólares anuales⁴².

Para entonces, la Dirección General de Servicios Aéreos de la PGR comenzó a dar cifras que alteraban la realidad. Se disfrazaban las cifras de aeronaves que estaban fuera de servicio, aduciendo que podían estar listas en cuestión de 24 o 48 horas, sin embargo, su capacidad de respuesta en relación a su flota aérea estaba sumamente disminuida, por lo que existía un mito de la posibilidad de que esta organización pudiese implementar operativos eficientes contra el narcotráfico desde el aire.

Otro ejemplo de ello es el referente a la modernización del equipo en cuanto a uniformes se refiere. A finales de 1999 se realizó la compra de un total de 9 mil uniformes para los elementos en activo de la Policía Judicial Federal.

El primer problema con esta compra millonaria, es que se violó la Ley de Adquisiciones⁴³ y el contrato fue otorgado a una empresa francesa. El interés que se tenía por dotar de nuevos uniformes a su cuerpo operativo era que las fibras con las que estaban contruidos dichos equipos era que sus fibras son infalsificables, además que cada ropa contaría con un chip oculto, lo que daría la posibilidad de identificar al policía que lo portara.

⁴¹ Como flota aérea asignada a una corporación encargada de perseguir los delitos, no de carácter militar.

⁴² Proceso, 1170, abril de 1999.

⁴³ Ordenamiento legal que regula las compras que el Estado hace a los particulares para la satisfacción de sus necesidades materiales o de servicios que no puede auto proporcionarse.

Sin embargo, el primer escollo se presentó cuando se notó que los trajes no eran acorde a las tallas de los agentes; las mangas eran cortas y las chamarras no cerraban⁴⁴.

Las sospechas de la aprobación de este contrato de licitación aumentaron cuando se dio a conocer que el total de policías en activo a nivel nacional era de 3 mil elementos; a cada uno le correspondían dos uniformes, por lo que se justificaba únicamente la compra de 6 mil; entonces los tres mil restantes se sospecha, se trataba de “aviadores”, con una población “fantasma” de 1500 policías judiciales, que cobraban en la nómina, portaban credenciales que les autorizaban a tener armas.

Después se supo que en México había fabricantes con las capacidades técnicas para abastecer este contrato. El monto de la operación fue estimado en 20 millones de pesos. Este es un ejemplo de intento de cambio institucional, para frenar la filtración de miembros de organizaciones delictivas dentro de la PGR; sin embargo, no todo cambio institucional es exitoso, porque queda demostrado los problemas en el seno de la organización para implementar dicho cambio.

Este ejemplo que acabamos de relatar, nos da la posibilidad de establecer el hecho de que esta organización gubernamental, a pesar de intentar la modernización de su equipo se puede ver frenada por el ambiente que le rodea, en este caso, prácticas de corrupción o incluso ineficiencia al momento de la asignación de contratos, lo que refuerza su imagen negativa ante otros actores institucionales, mermando así su capacidad de decisión, ya que las atribuciones que legalmente le están conferidas le son transmitidas a otros actores, en este caso, el Ejército.

En México, el papel que han jugado los medios ha sido el de ser canales por el cual la información filtrada permite desacreditar, y no siempre con

⁴⁴ Proceso no. 1261, 31 de diciembre de 2000, p. 24.

veracidad, a los agentes políticos por su relación con las organizaciones delictivas (Resa, 2002: 12). Estados Unidos tiene presos más jóvenes por delitos relacionados por drogas (aproximadamente dos millones) que estudiantes en las universidades (Fernández, 2001: 21). Ese país tiene la creencia que al desarticular las bandas delictivas se disminuirá la oferta de droga, y consecuentemente, la demanda. Sin embargo, su fuerza como actor institucional se centra en la posibilidad que tiene de modificar el entorno en que se desempeñan otras instituciones, por ejemplo, su poder económico sobre países “productores” de droga (como Colombia y México, por citar dos casos) y la amenaza de condicionar apoyos materiales a estos países, hacen que los marcos institucionales de los actores sojuzgados se modifiquen en razón del interés del agente fuerte y las decisiones no sean encaminadas a terminar con el problema de fondo (que en este caso, es la demanda del adicto norteamericano), sino a enfrenar la producción.

Cuando Vicente Fox fue elegido presidente de la República (julio de 2000), su equipo de transición llegó a llamar al problema del narco como

“...una cuestión “simplemente policial, donde el Ejército no debía seguir participando de manera tan incisiva ya que no representaba una cuestión de seguridad nacional”,

Con ello, la alerta sonó inmediatamente en Washington. En diferentes ocasiones antes de que tomara la presidencia, Fox se entrevistó con funcionarios estadounidenses, quienes rápidamente le hicieron ver la realidad de la “cooperación” México-Estados Unidos. El resultado fue que se decidió que el Ejército estuviera vigente en México contra la droga, tan así que el mismo Procurador General de la República fue un general del Ejército mexicano, Rafael Macedo de la Concha (Fernández, 2001: 26). El nombramiento de Macedo puso fin a 100 años (1900-2000) donde el procurador general era abogado emergente de la vida civil, un militar ocupaba el cargo. El primer argumento en contra del nombramiento fue el hecho de que en el sexenio (de Ernesto Zedillo) que estaba

por terminar, las tareas contra el narco ejecutadas por militares habían caído en el escándalo público, evidenciando la corrupción. Después, hubo oposición de los defensores de los Derechos Humanos al señalar que durante su gestión como Procurador de Justicia Militar cometió violaciones contra investigados por la Procuraduría Militar⁴⁵. A pesar de ello, su nombramiento fue ratificado por el Senado, como lo indica la Ley. Vemos pues, como un intento de redefinir el problema en términos semejantes a cómo se consideraba antes del sexenio de Miguel de la Madrid, como un asunto interno, fue inmediatamente bloqueado por el actor institucional con más poder; que incluso ejerció su influencia logrando que el máximo cargo de procuración de justicia, es decir el Procurador General de la República, ya no fuese ocupado por un civil, sino en este caso, por un militar, imponiendo así, su preferencia institucional de que el Ejército estuviese involucrado de lleno en el combate a este fenómeno delictivo. Por ello, retomamos la opinión de Acosta, quien señala que la introducción de nuevas instituciones en las organizaciones son el resultado de las combinaciones de poder que ejercen los actores institucionales, tal como queda demostrado en este ejemplo.

De igual forma, al frente de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), se nombró a un militar experto en temas de seguridad pública, el general Enrique Cervantes Aguirre; y en la Marina, a Marco Antonio Pierrot, con formación diplomática e igualmente, en temas de seguridad interna (Fernández: 2001, 26). Para entonces, estos dos dependencias ya tenían varios años jugando un rol institucional dentro de la guerra contra el narcotráfico en México. La continuación de las políticas de militarización creemos tienen en este periodo, una doble finalidad: por un lado, cumple con el rol del Ejército en problemas de seguridad nacional, pero al mismo tiempo, refleja el intento del estado por validar su lucha contra el narco empleando una organización que refleja eficiencia en su actuar.

⁴⁵ Proceso, no. 1258, p. 21 10 de diciembre de 2000. Rafael Macedo, se desempeñó anteriormente como Procurador de Justicia Militar.

La militarización es un tema pendiente de análisis a fondo en la agenda de investigación en materia de narcotráfico en México. Si bien hemos comprobado durante esta investigación que el acceso a la información en este tema es sumamente limitada y restringida, cuando se trata de investigar el actuar del Ejército es todavía más limitada dicha información. Su participación en estas tareas genera controversias incluso jurídicas de saber si está facultado para ello: investigación, evaluación, diagnóstico y operación. Su función está limitada a garantizar la *seguridad interior*, entonces habría que discernir primero, si el narcotráfico es cuestión de seguridad interior. Quienes se oponen a la referida militarización, argumentan que el soldado está entrenado para obedecer, mientras que un policía está capacitado para indagar y utilizar la suspicacia como su mejor herramienta de trabajo.

El mismo equipo de transición de Vicente Fox, realizó un diagnóstico del Estado que se encontraba la PGR al finalizar el sexenio 1994-2000: se recibía una Procuraduría “descompuesta por dentro y desprestigiada por fuera, penetrada por el narcotráfico, con elevados índices de ineficiencia y sumida en una aguda crisis política”⁴⁶.

Se propuso la desaparición misma de la Procuraduría que sería reemplazada por una Fiscalía General de la Federación, con un esquema que permitiera procesos más limpios y trabajo policial apoyado en bases científicas, donde los militares no tuvieran cargos de mando; el Ejército sólo tendría funciones de apoyo. Hoy sabemos que este proyecto no se llevó a cabo. La transformación institucional antes planteada, buscaba romper con los esquemas de corrupción que habían sido acusados por la prensa en años anteriores. Los diagnósticos del equipo de transición nos dejan ver que los actores institucionales, como por ejemplo la presidencia de la República, toman sus decisiones en razón de la cantidad de información que tienen a la mano, junto con el ambiente institucional que influencia la aplicación de las políticas de seguridad pública. Como

⁴⁶ Proceso no. 1247, p. 22, 24 de septiembre de 2000.

analizamos en nuestro apartado teórico, las decisiones de las organizaciones son tomadas en razón de la cantidad de información con la que cuenta, Por ello, estamos en posibilidad de afirmar que el conocimiento (o información), es un poderoso aliciente del cambio institucional en materia de seguridad pública, cuando menos, en México.

El presidente Fox, anunció el 25 de enero de 2001 la Cruzada Nacional contra el Narcotráfico. Sin embargo, este es un ejemplo de práctica institucional en la administración de este presidente. No hay datos, ni oficiales, ni periodísticos de los recursos movilizados en esta "Cruzada", tampoco se consignan, aún en el discurso oficial, las agencias de gobierno que habrían de involucrarse en esta campaña. Es importante señalar que, teóricamente, las organizaciones mexicanas se encuentran en campaña permanente contra el narcotráfico, por lo que creemos, que esta declaratoria, tuvo únicamente la finalidad de reforzar la imagen institucional de la presidencia de la república como agente preocupado en el problema a principios de su gestión.

A la par, en Chihuahua, el gobernador Patricio Martínez sufrió un atentado que puso en grave riesgo su vida, a manos de una ex policía, quien se descubrió, tenía vínculos con el narcotráfico. Fue claro que al principio de su mandato, los colaboradores cercanos al presidente demostraban desconocimiento de los temas trascendentes en materia de seguridad pública, además de lidiar con una cuota de corrupción que les fue heredada del régimen del PRI. Las primeras reacciones de las agencias de seguridad estadounidense fueron que los principales problemas eran la gran centralización del poder administrativo además de que se carecía de un servicio profesional de carrera, mismo que se instauró un poco después dentro de la misma administración. Aunado a ello, se carece en México de sistemas de evaluación (públicos) que permitan conocer la eficiencia de las instituciones. Se opta por lo que se ha hecho por lustros; aumento de las penas, pero en esta administración, acompañado de la militarización.

Un acontecimiento en el plano internacional afectó de manera directa la política nacional en materia de narcotráfico. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 le dieron a Estados Unidos el pretexto perfecto para redirigir sus esfuerzos hacia una nueva guerra; ya no era el eje central la lucha contra el narcotráfico, sino contra el terrorismo.

La primera reacción de Estados Unidos fue comenzar a establecer, según sus informes de inteligencia, la relación entre las mafias del narcotráfico y las redes terroristas⁴⁷. Sin embargo, estudiosos del tema⁴⁸, desestiman esta imputación atribuyéndole la intención de realizar una cacería de brujas por parte de Estados Unidos contra los narcotraficantes, permitiendo así crear una imagen aún pero contra los delincuentes del narco. Otra vez nos encontramos con definiciones diferentes en la definición de seguridad nacional, ya que al igual que llegó a hacerlo México, el gobierno estadounidense establece una relación narco-terrorismo, sin presentar pruebas contundentes de ello⁴⁹, señalando para ello, que el narcotráfico es la principal fuente de ingresos del régimen talibán.⁵⁰

El primer cambio organizacional significativo en la oficina estatal que concentra a la más importante fuerza policíaca del país, la PGR, además de poner al frente de esta por primera vez en su historia a un miembro de las fuerzas armadas en activo⁵¹, se cambió la institución “Policía Judicial Federal” por la de “Agencia Federal de Investigación”; además, desapareció la Fiscalía Especializada en atención a Delitos contra la Salud de la PGR (FEADS).

Este gobierno federal también creó otra dependencia encargada de la atención al fenómeno delictivo: la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que concentra el mando de la Policía Federal Preventiva y la Policía Federal de

⁴⁷ Hay que anotar la existencia de documentos que vinculan directamente a narco traficante mexicanos con fuerzas armadas como las FARC colombianas: droga a cambio de armas.

⁴⁸ Visita de Luis Astorga, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM al Colegio de Sonora, septiembre de 2004.

⁴⁹ <http://www.clarin.com/diario/2005/03/22/elpais/p-00401.htm> consultada el 4 de julio de 2005.

⁵⁰ <http://bogota.usembassy.gov/wwwsah01.shtml>, consultada el 4 de julio de 2005.

⁵¹ Macedo de la Concha Procurador de Justicia Militar.

Caminos. Ambas corporaciones también tienen participación en la lucha contra el narcotráfico; y junto con la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional, son las agencia de seguridad nacional que se coordinan con al Procuraduría General de la República en esta tarea. Como dice Rivas Leone, la mayoría de los actores institucionales dentro del nuevo institucionalismo, son actores formales, es decir, organizaciones creadas en razón de preferencias institucionales (en este caso, del Estado mexicano). Con ello, la aparición de nuevas organizaciones, da un matiz diferente al entorno institucional. En la medida que aparecen nuevos actores institucionales, el ambiente descrito cambia.

Otra dimensión de la seguridad pública-narcotráfico es la “cooperación internacional” en el gobierno foxista. Como lo hemos dicho con antelación, México no cuenta con alguna instancia gubernamental que prepare el trabajo de inteligencia contra la mafia de los estupefacientes, salvo una unidad del Ejército, por lo que se depende en gran parte, de los informes del gobierno norteamericano. Esto refleja el hecho de que el trabajo de inteligencia por parte de los tomadores de decisión en México y su relación con el narcotráfico es un tema pendiente dentro de la agenda de reestructuración de los organismo gubernamentales, ya que no se cuenta con áreas específicas dentro del esquema administrativo mexicano que se encarguen directamente de elaborar informes de espionaje, tal y como los que se hacen por las organizaciones norteamericanas.

Aproximadamente una centena de agentes de la DEA se encuentran operando con libertad en territorio nacional: compran información, contratan informantes se infiltran en organizaciones criminales e interceptan comunicaciones⁵². Trece años antes, en 1992, el gobierno de Salinas suscribió un convenio en virtud del cual los agentes de la DEA sólo sirvieron de enlace para intercambiar información con las autoridades mexicanas, cambiando con ello el paradigma que imperaba en el gobierno mexicano de impedir la operación de policías extranjeros en México, buscando con ello, tener información con la que no

⁵² Proceso no. 1357, p. 23, 3 de noviembre de 2002.

se contaba. El marco institucional era modificado en razón de la preferencia de los actores por acopiar información, aunque el pago del costo marginal (en este caso, intangible), implicara el detrimento de la soberanía hacia el interior. Ahora, la situación es diferente para los agentes encubiertos que operan en territorio nacional. El mismo encargado de los servicios de inteligencia mexicanos⁵³, reconoció que la capacidad de respuesta de la DEA es superior al de las policías mexicanas, dado que su trabajo de inteligencia es el que realmente ha dado los grandes golpes contra el narcotráfico. Lo más grave para la oficina de gobierno a la que dedicamos este trabajo recepcional es que en opinión de expertos, la PGR se ha convertido en una mera oficina de “trámite” con efectividad nula, ya que el Ejército es el que opera contra el narcotráfico, gracias a los informes de la DEA. Es decir, las organizaciones encargadas de la modificación del marco institucional dependen de la información que les proporciona otro actor externo, en este caso, la DEA, para la toma de decisiones.

Entonces, la tarea donde ninguna otra oficina de gobierno puede disputarle la directriz a la PGR es la de fungir como órgano acusador en procesos penales federales⁵⁴. Sin embargo aún en este ámbito la PGR está enfrenando una crisis institucional respecto a la eficiencia en sus funciones como órgano acusador del Estado mexicano. Para afirmar esto, nos basamos en los triunfos judiciales que han tenido los narcotraficantes en los diferentes procesos que se siguen en su contra. Si bien cuando los grandes capos de la droga son apresados, este acontecimiento es ampliamente difundido por los medios de comunicación. Sin embargo, es importante revisar el devenir de estas detenciones, donde a los indiciados apuestan a procesos largos para alcanzar su libertad, poniendo en duda la capacidad como órgano acusador que tiene en México el Ministerio Público de Procedimientos Penales.

⁵³ Es el caso del Coronel Pablo Castellanos García, ex jefe de la subdirección de inteligencia de la SEDENA, unidad a la que hacíamos referencia hace unas líneas.

⁵⁴ Recordemos que el Ministerio Público Federal es el equivalente a las Fiscalías acusadoras en Estados Unidos, y está subordinado a las instrucciones del procurador general.

Durante los últimos veinte años, la PGR se ha limitado a fortalecer su actuación en las etapas iniciales de los juicios, mismas que tienen amplia difusión mediática, pero desatiende con preocupante desdén las etapas finales de los procedimientos. Entonces surge la cuestión de que la actuación del Ministerio Público Federal es tendiente a resaltar los logros de la administración que está en turno, en vez de asegurar sus acusaciones contra los presuntos delincuentes que presente ante el poder Judicial, por lo que la imagen institucional aparece como la prioridad de la organización, dándole un papel preponderante a la detención, pero no al juzgamiento y virtual sentencia de los delincuentes que captura.

Es común que los procuradores de Justicia, no solamente el federal, sino también las procuradurías estatales recurran al número de averiguaciones previas a las que un juez concede orden de aprehensión, como un criterio de eficiencia de su institución (Zepeda, 2003: 24). Sin embargo, el número de averiguaciones previas consignadas ante un juez penal, no son siempre el número real de delitos que existen, es decir, sólo se hace del conocimiento de un juez el delito que es denunciado, pero no el total de delitos que realmente existen; además de aquellos donde la instancia de administración de justicia no es capaz de reunir pruebas para presentarlas a un Juez.

En la actualidad la percepción de la sociedad del problema del narcotráfico es mayor del que marcan los indicadores estadísticos (Zepeda, 2003: 139). De ahí que se derive lo que los estudiosos del tema llaman “percepción de seguridad”. Como puede deducirse de la lectura del presente capítulo, el principal argumento por el cual se combate a la droga en México es el resultado de la interacción entre organizaciones que pueden influir en la manera que se implementan las políticas públicas de seguridad en México. Esa es la primera consecuencia que merece ser mencionada. Nuestro país está sometido a una clase de diplomacia “coercitiva”, ya que el actor institucional de mayor relevancia en este sentido es Estados Unidos.

El Estado mexicano considera desde hace ya casi veinte años el tema del narcotráfico como una cuestión de “Seguridad Nacional”, ya que “atenta contra la salud de las personas, integración de las familias, propicia la delincuencia organizada y corrompe las estructuras de gobierno”⁵⁵. Tal vez esta interpretación del problema es una de las pocas políticas a las que el Estado mexicano le ha dado continuidad en el contexto de la seguridad pública, ya que como se desprende de la presentación del Programa Nacional para el Control de Drogas, elaborado a principios del gobierno del presidente Vicente Fox, el narcotráfico es tema de seguridad nacional. Como quedó visto en el capítulo precedente, durante el trabajo de transición de Fox, se intentó disminuir la apreciación del problema del narcotráfico, pasándolo de “seguridad nacional”, a un problema de “seguridad pública”, atendiendo a que la percepción es que se trata de un problema interno; sin embargo, el actor institucional fuerte, Estados Unidos, inmediatamente movilizó sus recursos institucionales a efecto de modificar esta percepción entre el agente institucional que poco tiempo después encabezaría el gobierno mexicano.

Un actor que cuenta con grandes atribuciones e interactúa de manera muy poderosa con otros agentes, principalmente el Ejecutivo Federal, es el Poder Judicial Federal, uno de los tres poderes de la Unión y encargado de la organización de los Tribunales Federales (juzgados de Distrito en materia penal), quienes se constituyen en juzgados de primera instancia. El narcotráfico es considerado un delito del “Fuero Federal”; esto es, la competencia de juzgar recae en los Juzgados de Distrito, que dependen directamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así pues, la persecución es obligación del Ejecutivo; el juzgamiento, del Judicial; ambos a nivel federal. Los gobiernos estatales y municipales sólo pueden hacer algo contra un narcotraficante en el caso de lo que se conoce como la “flagrancia”⁵⁶. Este aspecto ha sido largamente debatido, ya que el monopolio que detenta el gobierno central excluye casi por completo de la

⁵⁵ Mensaje del presidente Vicente Fox en el texto del Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006.

⁵⁶ Término usado para designar el momento mismo de la comisión del delito. La Ley equipara la persecución de un delincuente después de haber cometido el delito como flagrancia.

persecución de este tipo de delincuencia a los otros dos niveles de gobierno, por lo que las entidades federativas, al tener conocimiento de este tipo de delincuencia, se vean incapacitados para reaccionar, por ser prerrogativa del gobierno federal.

Este es uno de los puntos que constituyen el cambio institucional en las postrimerías del gobierno foxista: se trata de hacer partícipes como actores no sólo a los poderes federales, sino a autoridades estatales e incluso municipales para controlar el narcotráfico en sus diversas manifestaciones -como lo es, por ejemplo, el narcomenudeo-, mediante la firma de convenios de colaboración con estas instancias, dándoles capacidad de decisión y dotándolos de poder. En Sonora, por ejemplo, a finales de 2004, se suscribió un convenio de colaboración entre el gobierno del Estado y la PGR, mismo que se ve traducido en el Plan Maestro de Seguridad, que pretende coordinar esfuerzos entre los dos niveles de gobierno contra el narcotráfico⁵⁷, ya que hasta ahora, las investigaciones se hacían por separado, dando lugar a duplicación de esfuerzos, facilitando así diferentes tipos de actividades ilícitas, en el sentido de que hay una modificación de las normas, reglas, rutinas y valores (de seguridad pública); ya que se empodera a los gobierno estatales y municipales en materia de seguridad pública; estas atribuciones nos permiten decir, que ahora las entidades también pueden considerarse como actores institucionales que se desenvuelven en el ambiente que describimos en este trabajo.

Se responsabiliza, al igual que la legislación, la práctica administrativa, encabezada por la Procuraduría General de la República la coordinación de varias instancias de gobierno: Secretaría de Salud, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Secretaría de Marina, Secretaría de Comunicaciones y Transportes⁵⁸, todas ellas, encabezadas (cuando menos en la administración Fox), por la misma PGR. Esto nos da la idea de la importancia que

⁵⁷ Tomado de la página <http://www.sonora.gob.mx/planmaestro.asp>, consultada el 30 de junio de 2005.

⁵⁸ La lista es extensa y abarca casi la totalidad de las Secretarías federales.

le concede el Estado mexicano al combate a las drogas: todas las Secretarías dependientes al Ejecutivo Federal con alguna fuerza policial están coordinadas en esta lucha. Esta multitud de agencias a quienes se les involucra de alguna manera con el tema de las drogas, es un intento de abordar el problema de una manera multidisciplinaria; bien como un tema de seguridad nacional, donde actúa la fuerza pública, o bien, como parte de la política de salud. Ello representa para nosotros un esfuerzo por coordinar los esfuerzos de los actores institucionales, evitando multiplicidad de esfuerzos y unidad en la recopilación de información, para lograr que la toma de decisiones sea en armonía con el entorno institucional que prevalece fuera del gobierno, por ejemplo, los Estados Unidos, prensa nacional, etc. Rothstein dice que el cambio institucional es guiado por agentes estratégicos, en este caso, por el Estado.

3.2 EL PROGRAMA NACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS.

Este es el documento que da a conocer a la opinión pública nacional e internacional los esfuerzos que realiza el gobierno federal en combate al narcotráfico. Las presiones de actores institucionales obligan al Estado mexicano a la proyección de una imagen de intensa actividad a nivel general dentro de la administración pública, por ello, pone a disposición de otros actores institucionales un documento que por un lado, hace un intento de diagnóstico de la situación que guarda en el país el tráfico de drogas, pero al mismo tiempo, deja ver los esfuerzos que este actor realiza en ámbitos de seguridad y salud pública.

Se señalan los cuatro ejes sobre los que camina la maquinaria estatal de combate a esta problemática:

- **Prevención y Control** de la demanda de drogas. Esta cuestión es más relativa a aspectos de Salud Pública, sin embargo, el problema se acrecienta con México cuando al restringir la entrada de estupefacientes a Estados Unidos, el excedente de la droga que

queda en poder de los traficantes busca acomodarse en un nuevo mercado, que en este caso, se constituye en los adictos locales; al evitar la oferta y disminuir la demanda, el estado mexicano busca, en primer lugar, salvaguardar la libertad de los mexicanos, y de manera secundaria, evitar la gran cantidad de conductas antisociales aparejadas con el consumo. Tradicionalmente, México sólo era un país de tránsito y producción, sin embargo, se comienza a presentar en este gobierno la creencia de que el problema del consumo es un tópico que no debe dejar de lado el gobierno, emulando los esfuerzos que hace por su lado Estados Unidos, quien cree que su mayor problema es el consumo.

- **Prevención y control de la oferta.** Este punto es el referente al combate frontal de la delincuencia como tal. Adelantamos las dos principales formas de enfrentar este tipo de delito: uno, mediante la destrucción de la droga en el plantío. Hay que hacer notar que el gobierno mexicano reconoce la necesidad de no sólo combatir en lo formal (destruyendo la planta), sino atendiendo las necesidades socio económicas del campesino, que en la mayoría de las ocasiones comete el delito bajo la premisa de lo redituable que resulta ganar más sembrando menos; la otra, interceptándola en cualquier punto del territorio nacional (incluida aguas patrimoniales y zona económica exclusiva).
- **Delitos conexos.** Algo que constituye a nuestro parecer una cuestión redundante, al ser obligación del Estado investigar cualquier actividad ilícita, independientemente de su origen, además de que algunos delitos salen de la competencia federal, como lo son el robo (de vehículos, por ejemplo), los homicidios, entre otros.
- **Cooperación Internacional.** Se refiere a la cooperación y en su caso, coordinación que debe tener el gobierno mexicano en la adecuación de las políticas públicas contra la droga respecto a intereses transnacionales.

El documento hace hincapié en la situación del consumo de la droga en nuestro país. Estudios señalan que el consumo de droga representa ya una cuestión de preocupación por parte del Estado, quien pretende darle participación a la sociedad en el tema, ya que la misma sociedad constituye un agente que presiona al gobierno para la creación de políticas eficientes que reduzcan los niveles de consumo interno de estupefacientes⁵⁹.

El gobierno federal al señalar el problema de la producción de droga en el país señala las principales zonas donde se produce droga en México. El documento reconoce la importancia de México como principal productor internacional de drogas como amapola y marihuana, así como el papel de ruta de drogas como la cocaína que viene principalmente del sur del continente, así como la importación de precursores químicos que permiten la elaboración de drogas en México (por ejemplo, las anfetaminas). Existe una autodefinición como país de tránsito en cierto tipo de droga, pero productor en otra; por lo que en determinado momento subordina sus decisiones y la transformación de sus instituciones a los dictámenes que otros jugadores, como la prensa o el mismo Estados Unidos, le indiquen para intentar cambiar esta imagen de “país productor”. Como dice Acosta (Acosta, 2002, 24), hay instituciones que acatan las instituciones que le son impuestas, en este caso, por agentes externos.

El Plan Nacional contra las Drogas, hace un repaso de las principales organizaciones delictivas que operan la droga en territorio nacional, sin embargo, es muy difícil establecer un diagnóstico contundente del número de personas dedicadas a esta actividad, así como el monto total de recursos que disponen para

⁵⁹ Para ello, la siguiente dirección de internet, consultada el día 30 de junio de 2005, es un buen ejemplo de lo anterior. http://www.conadic.gob.mx/fileinclude.asp?inc=doctos/consolidar_sistemas.raw. Hemos de decir que las organizaciones no gubernamentales encargadas de luchar contra las adicciones pueden ser consideradas como un actor más dentro de esta arena institucional que hemos venido relatando, sin embargo, sus funciones de presión dentro del esquema de seguridad pública, nos parecen limitadas, por lo que consideramos que su rol como actor institucional que presiona es mínimo, ya que su esfuerzo institucional se encamina hacia los esquemas de salud pública, sin embargo, no por ello menospreciamos la posibilidad de influencia en la toma de decisiones.

sus operaciones, así como el total del dinero que recaudan anualmente por el tráfico y venta de drogas. Es pertinente establecer la similitud que guarda el texto de este plan al señalar dichas organizaciones delictivas con los informes que rinde la DEA respecto a las organizaciones delictivas mexicanas, es decir, la información es la misma⁶⁰. Por ello, podemos apreciar el control que ejerce Estados Unidos sobre las instituciones que regulan su relación con México en lo referente al narcotráfico, repitiendo nuestra aseveración, que, institucionalmente hablando de seguridad pública, el conocimiento es el poder institucional, ya que genera, como dice North, ajustes marginales del comportamiento de las organizaciones.

Las operaciones con recursos de procedencia ilícita, es decir, el lavado de dinero, representa tal vez el delito más importante de los que se consideran vinculados con la actividad del narcotráfico, y que es descrito por el Plan Nacional de Control de Drogas. Consiste en invertir las ganancias generadas por un hecho delictivo, introducirla a la economía “lícita” y generar ganancias plenamente apegadas al Estado de derecho. Dichas ganancias permiten mantener en gran parte la infraestructura de la corrupción.

El Programa que analizamos tiene una meta a futuro; señala el año 2025 como el plazo para que las instituciones alcancen un nivel de máxima excelencia para una sociedad excelente. Para ello, se contempla hacer los cambios institucionales necesarios que permitan no sólo la óptima coordinación interinstitucional (es decir, de las organizaciones), sino la obtención de los recursos necesarios para la optimización de las actividades de las diferentes oficinas encargadas del combate al narcotráfico. Para ello, se apunta la necesidad de la construcción de mecanismos institucionales que permitan eficientar la asignación de recursos. En este punto el Estado mexicano se plantea la obligación de “incorporar tecnología de punta permanentemente actualizada, así como contar

⁶⁰ Lo interesante consistiría en saber cuál es la información original, si la del gobierno estadounidense o el mexicano.

con personal capacitado y especializado de manera regular en la realización de tareas para el combate al narcotráfico en todas sus manifestaciones” (PNCD, 2001: 83). La visión del gobierno actual es intentar dejar sentadas las bases institucionales con las que las agencias futuras puedan enfrentar el problema, más allá de intereses políticos; mas bien, con un interés administrativo, retomando el pensamiento de North, al decir, que el actor institucional del Estado mexicano está tomando sus decisiones en razón de preferencias proyectadas al futuro.

De la lectura de los párrafos anteriores, encontramos los siguientes aspectos: la lucha contra el narcotráfico, es todavía una prioridad de Estado; considerada un asunto de “seguridad nacional”, involucra una gran movilización de recursos, tanto materiales como humanos. Ello, representa un gran gasto para el gobierno, luego entonces, el mismo texto del documento hace patente la necesidad de la optimización de recursos. Nuestro interés de investigación se centra en las tecnologías con las que el gobierno de México enfrenta al narcotráfico, en cualesquiera de sus dos principales acciones (es decir, destrucción de plantíos e intercepción de droga).

3.3 CÓMO SE COMBATE EL NARCOTRAFICO EN NUESTRO PAIS

Hay que distinguir dos grandes acciones de la PGR contra las drogas: la destrucción y la intercepción, tratando de disminuir con ello, la oferta.

Por lo que hace a la cocaína y precursores químicos para drogas sintéticas el tráfico es desde el exterior, como lo mencionamos en el análisis histórico, mediante la utilización de barcos y vuelos ilícitos. Para ellos, México efectúa operaciones de intercepción aérea. Ello, en coordinación con el Ejército Mexicano y la Secretaría de Marina, a pesar que la misma PGR tiene vehículos capaces de realizar operaciones de rastreo e intercepción de vehículos⁶¹.

⁶¹ Sin embargo, como señalábamos anteriormente, esta flota aérea adolece de mantenimiento, por lo que su operacionalidad no es total.

La intercepción terrestre además busca evitar la distribución de la droga producida domésticamente. Para ello se realizan retenes en carreteras y caminos⁶². Los resultados de la intercepción, a nivel nacional, se expresan en el Cuadro:

Cuadro 2

Sustancias Ilícitas interceptadas en México 1990-2000.⁶³

	Marihuana	Cocaína	Goma de Opio	Heroína	Psicotrópicos
Año	(Toneladas)		(Kilogramos)		(Unidades)
1990	594.8	49.9	208.9	212.0	554909
1991	255.0	50.3	95.2	146.4	92269
1992	404.6	38.8	167.3	96.8	36298
1993	494.7	46.2	128.8	61.7	15723
1994	529.8	22.1	149.2	297.5	46685
1995	780.2	22.2	222.9	203.2	569789
1996	1015.8	23.8	196.4	363.5	1108863
1997	1038.5	35.0	342.8	114.9	117104
1998	1062.1	22.6	149.6	120.9	1484078
1999	1472.0	34.6	801.2	260.2	1490152
2000	2050.4	23.2	469.5	299.1	3418369

Al igual que la erradicación de plantíos, la capacidad de respuesta del Estado ha tenido una tendencia histórica hacia el aumento. Sin embargo, como demostraremos más adelante, no existe el reforzamiento del factor humano en la PGR., por lo que el aumento en la eficiencia contra plantíos y erradicando, es consecuencia de la participación de las fuerzas armadas.

Dentro del organigrama de la Procuraduría General de la República se encuentra la Dirección General de Erradicación de Cultivos, dependiente de la Agencia Federal de Investigación (AFI), quien es la encargada directamente de la eliminación de los plantíos de flora vinculada con el narco, además de ser el brazo operativo de la Procuración de Justicia a nivel federal, siendo el reemplazo de su predecesora, la Policía Judicial Federal⁶⁴. Dentro de sus atribuciones se encuentra

⁶² Como lo hemos mencionado igualmente, acto que constituye un hecho ilegal al no estar contemplado en la constitución.

⁶³ Fuente: Biblioteca del Instituto tecnológico Autónomo de México (ITAM). Consultado el 6 de febrero de 2006.

⁶⁴ <http://www.pgr.gob.mx/afi/prof.htm>, consultada el 30 de junio de 2005.

la localización y la destrucción de sembradíos, aplicando para ello técnicas, métodos, equipos y productos, es decir, la tecnología para cumplir su cometido.

El narcotráfico elige como terrenos para siembra zonas serranas o de difícil acceso, por lo que la primera fase de la actividad de esta Dirección General (y en sí de la PGR) se hace mediante la utilización de aeronaves. Sin embargo, debido a que los reconocimientos son hechos a baja altitud, se expone al piloto y al avión (o helicóptero) a las agresiones de arma de fuego o incluso a tendidos de cable que se elaboran sobre el sembradío con la intención de derribar el vehículo de reconocimiento.

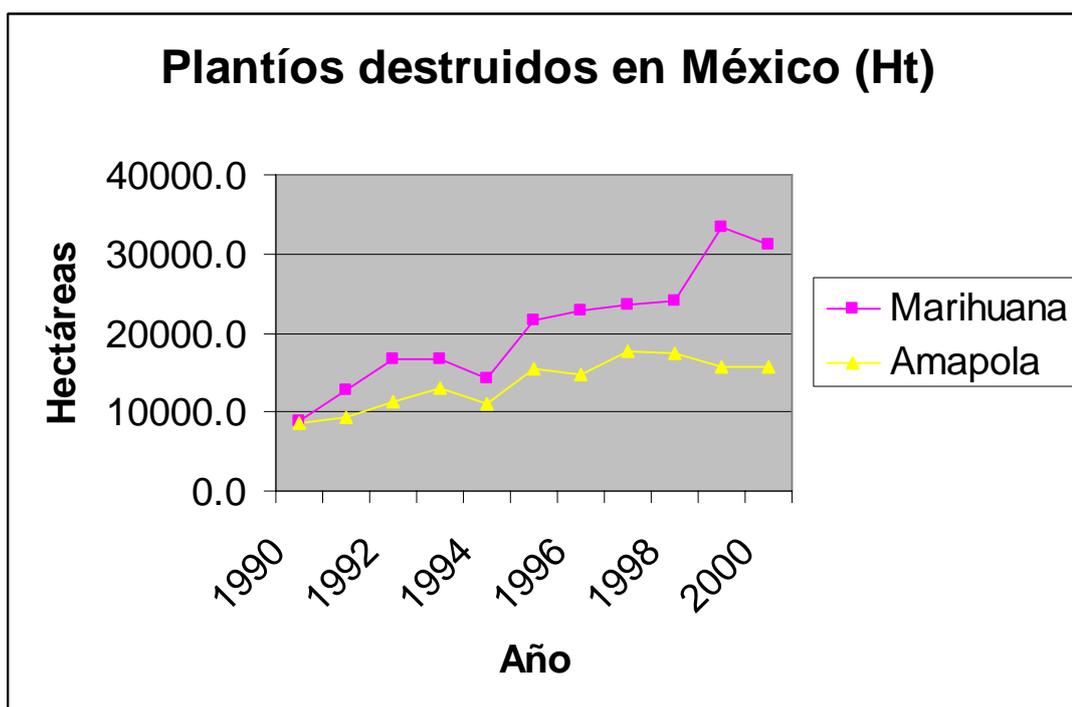
Desde la “Operación Cóndor”⁶⁵, se vio en la fumigación de los sembradíos la opción para controlar la producción de droga. En atención a la recomendación de un panel de expertos de Naciones Unidas que para efectos de nuestro estudio es otro actor que tiene injerencia desde el exterior en la manera de plantear las políticas contra el narcotráfico en nuestro país en 1976 durante la administración de José Luis López Portillo, se dijo que tres son los herbicidas que se pueden utilizar para la destrucción de marihuana y amapola principalmente: Glifosfato, Paraquat y 2.4D. México utiliza principalmente actualmente el segundo, que es un herbicida que en horas se inactiva con los sedimentos del suelo, es decir, mata a la planta, pero se inactiva con el suelo. Con ello, planteamos la necesidad de entender que si bien Estados Unidos es el actor institucional con mayor participación en la modificación de las políticas mexicanas de seguridad pública, otros actores supra nacionales, como Naciones Unidas, cuentan con el suficiente “capital institucional”, como para influenciar, del mismo modo que nuestro vecino del norte, la lucha contra el narcotráfico, apareciendo en el ambiente institucional como un actor más, y que México les permite dicha injerencia, es decir, hace ajustes marginales en razón de la preferencia, como dice North, de pertenecer a un organismo internacional que brinda otro tipo de beneficios (en materia de derecho internacional).

⁶⁵ A la que hicimos alusión en el segundo capítulo de este trabajo.

La destrucción de plantíos ilícitos en todo México, lo mostramos en el siguiente cuadro y la gráfica que nos permitirá aseverar lo siguiente:

Cuadro 3

Año	Marihuana	Amapola	Total
1990	8778.2	8660.4	17438.7
1991	12702.3	9342.4	22044.6
1992	16801.7	11221.8	28023.6
1993	16645.2	13015.2	29660.4
1994	14207.1	10958.6	25165.7
1995	21573.3	15389.2	36962.5
1996	22768.6	14670.9	37439.4
1997	23576.1	17732.2	41308.3
1998	23928.3	17449.1	41377.4
1999	33351.3	15746.5	49097.9
2000	31046.5	15717.5	46763.9



De la anterior tabla podemos apreciar que la tendencia histórica en lo que a destrucción de plantíos ilícitos refiere, es a la alza, es decir, año con año se destruyen más hectáreas de enervantes.

Ahora bien, lo que merece un apunte es el hecho de que por un lado, el Estado mexicano aumenta su capacidad de destrucción de plantíos, sin embargo, cuando analicemos más adelante el recurso humano de la PGR, veremos que esta organización tuvo una tenencia hacia la disminución de efectivo, por lo que estamos en posibilidad de afirmar que la capacidad de erradicar plantíos en México no depende de la organización gubernamental que legalmente persigue los delitos (El Ministerio Público Federal, la PGR), sino a la participación de los actores que a lo largo del tiempo se han integrado a la arena institucional, que en este caso, es el Ejército y la Marina Nacionales.

3.4 CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DEL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO TRADUCIDAS COMO ENTORNO INSTITUCIONAL

Lo cierto es que existen diferentes tipos de consecuencias por este tipo de delincuencia en México. Esto moldea el entorno por el cual otros actores institucionales deben regirse para la toma de sus decisiones, modificando, igualmente, la interacción entre ellos mismos, sea como tomadores de decisiones o como presionadores a los primeros.

3.4.1 CORRUPCIÓN

La corrupción genera la creación de un Estado paralelo, una autoridad ilícita en el seno del Estado nación. Regido por sus propias reglas, la corrupción genera:

“...la falta de operatividad de los mecanismos diseñados para verificar la legalidad de los actos del poder público, resquebrajando las reglas del juego democrático” (Carbonell, 1999: 29).

La corrupción, en este caso que genera el narcotráfico, ocasiona desigualdad social. Ante un ambiente corrupto, siempre se obtienen más beneficios a quien cuenta con más recursos para repartir.

El grave problema de la corrupción es que no se cuenta con estadísticas que den una noción de la dimensión real del problema, solo se puede saber algo cuando quienes están inmersos en la dinámica de la corrupción hablan del tema. Uno de los pocos indicadores con que se cuenta, podría ser el número de funcionarios sentenciados por prácticas corruptas en ejercicio de sus funciones.

Hasta ahora la respuesta del gobierno a este problema es las modificaciones que hace a las dependencias de seguridad, especialmente a corporaciones de policía, debido a que este tipo de agencias son las que se encuentran más expuestas a la tentación del narcotráfico. El ejemplo más claro de ello es la policía Judicial Federal, que sufrió una importante baja en el número de sus elementos durante la gestión de Zedillo, y su posterior desaparición con el gobierno de Fox,.

3.4.2 INESTABILIDAD POLÍTICA

Se cree que una de las principales fuentes de estabilidad es el bienestar económico, sin embargo, el narcotráfico es capaz de desestabilizar la arena política. Pensemos en la fuga de Joaquín Guzmán Loera, alias el “Chapo Guzmán”. Narcotraficante sinaloense nacido en Bardiraguato, quien dominó desde finales de los ochenta hasta bien entrada la década de los noventa las rutas de la droga en el noroeste mexicano (Sinaloa, Sonora y Baja California). Su fuga de un penal de máxima seguridad puso en entredicho la capacidad del gobierno mexicano para aislar de la sociedad aquellos individuos que le representan cierta clase de peligro, además de significar un escándalo ante la opinión internacional, al existir sospechas de colaboración de empleados federales para lograr su salida del penal.

3.4.3 VIOLENCIA

Al no contar con medios que legitimen la competencia entre los grupos delictivos, así como no están en posibilidad de garantizarse protección total y de manera legal por parte de la autoridad. El único medio que les resta es el uso de la violencia, sea para castigar deslealtades dentro de la misma célula operativa, por lo general, puniendo con la muerte en la mayoría de los casos.

Pero el problema se agrava cuando los medios intimidatorios se extienden a personas que están fuera de la mafia: periodistas, jueces, abogados. Las ejecuciones sumarias, incrementan por mucho la percepción de inseguridad en la ciudadanía, quien agrupada como Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) se constituye de esta manera en un actor más dentro de esta red de interacciones institucionales que analizamos.

3.4.5 MILITARIZACION

En la opinión de los estudiosos, el hecho de que el Ejército esté involucrado de lleno en tareas de seguridad nacional es el balance entre el poder civil y el poder militar (Toro, 1995: 56). Hay quienes se oponen tenazmente a la participación del Ejército en tareas de seguridad nacional, bajo el entendido que la función original de las fuerzas armadas es la de brindar seguridad ante ataques del exterior. Lo cierto, es que la institución "ejército" es una de las que goza del mayor reconocimiento y confianza del ciudadano común.

La realidad en México es que el Ejército tiene cada vez mayor participación en tareas de combate al narcotráfico. Como quedó visto cuando citamos al caso de Gutiérrez Rebollo, la militarización es un proceso sugerido por Estados Unidos

hacia México, pero, de la misma forma, la historia se encargó de enseñarnos que ni siquiera sus miembros están exentos de involucrarse con agrupaciones delictivas.

Este cambio institucional es importante, y lo consideramos como tal, ya que el Estado mexicano dotó de poder al Ejército, a pesar de contar con organizaciones que legal y administrativamente (como las policías) se encontraban facultadas para enfrentar este tipo de delincuencia.

Con el siguiente cuadro ilustramos la participación del Ejército en funciones de seguridad pública:

Cuadro 4
**: Participación de las Fuerzas armadas en la destrucción de Plantíos
1990-2001. Héctareas⁶⁶**

Año	Marihuana (ht)		Amapola (ht)	
	Fuerzas Armadas	Total Nacional	Fuerzas Armadas	Total Nacional
1990	5388.0	8778.2	5975.1	8660.4
1991	8799.9	12702.3	6450.3	9342.4
1992	12215.9	16801.7	7467.5	11221.8
1993	11919.2	16645.2	9083.3	13015.2
1994	8956.5	14207.1	8951.4	10958.6
1995	15811.1	21573.3	12582.4	15389.2
1996	16444.4	22768.6	11249.4	14670.9
1997	17043.4	23576.1	12960.8	17732.2
1998	17806.9	23928.3	12897.3	17449.1
1999	25659.4	33351.3	12140.1	15746.5
2000	24449.7	31046.5	11754.3	15717.5

De la interpretación de los datos antes expuestos, podemos presentar los porcentajes de participación de las fuerzas armadas en lo que respecta a la erradicación de cultivos:

⁶⁶ Fuente: Biblioteca Raúl Baillères del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Consultado el 6 de febrero de 2006. El cuadro incluye la participación de la Secretaría de Marina (ejército) y de la Secretaría de Marina (Armada de México).

Cuadro 5.

**Participación de las fuerzas armadas en erradicación de cultivos
ilícitos (porcentual del esfuerzo nacional)**

Año	Marihuana	Amapola
1990	61.4	69.0
1991	69.3	69.0
1992	72.7	66.5
1993	71.6	69.8
1994	63	81.7
1995	73.3	81.8
1996	72.2	76.7
1997	72.3	73.1
1998	74.4	73.9
1999	76.9	77.1
2000	78.8	74.8

Como se aprecia de la lectura del cuadro anterior, la participación del Ejército y Marina en el esfuerzo nacional contra plantíos ilícitos representa, en la mayoría de los casos, porcentajes superiores al 50 del total nacional. Queda demostrado con esto el papel fundamental del Ejército y Marina en la que es considerada por el Estado como la política más exitosa contra el narcotráfico, que es, la erradicación de plantíos.

CAPITULO 4

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO EN SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRÁFICO

El cambio institucional en la organización gubernamental mexicana, la Procuraduría General de la República, es referirse a un cambio institucional en las maneras de enfrentar un problema del Estado mexicano en general, ya sea por la interacción entre diferentes tipos de agentes, tanto internos, como externos a México. El tema es tan importante que cuando se estudian las políticas que implementa la Procuraduría, no sólo intervienen organizaciones estatales como lo son las policías o agentes del Ministerio Público, jueces, sino también la sociedad civil, medios de comunicación.

4.1 LAS PRESIONES INTERNACIONALES

Los Estados Unidos ha influenciado la política anti narcóticos mexicana, sin embargo, otros actores institucionales también ejercen presiones sobre el gobierno mexicano que traen como consecuencia cambios institucionales, uno de ellos, es la Unión Europea.

En Europa había en la década de los noventa preocupaciones relativas a la cuestión relativa a la droga en México. La relación económica entre nuestro país y la Unión Europea era muy importante para el gobierno mexicano ante la eventual suscripción de un Tratado de Libre Comercio. En 1998, El Observatorio Geopolítico de las Drogas (OGD), organismo francés dedicado al estudio global del fenómeno del narcotráfico, daba a conocer un estudio del comportamiento global del narcotráfico, y en su apartado dedicado a México, señala con claridad que la economía mexicana se encuentra “narcotizada”, y señala como la causa de ello al Tratado de Libre Comercio (TLC), narcotización auspiciada por Estados

Unidos, toda vez que los mecanismos de inteligencia con los que cuenta ese país, le advierten con toda puntualidad de los movimientos que realizan los cárteles en México y su eventual relación delictiva con altos funcionarios en el poder.

Teniendo como futuro inmediato la elección presidencial del año 2000, el estudio francés reveló la preocupación porque “narco políticos” tuvieran pretensiones al poder⁶⁷. El informe señala que desde la década de los ochenta, el narcotráfico pudo colarse hasta altas esferas del poder y que en la consolidación del TLC, dinero del narcotráfico participa activamente en la consecución de importantes negocios permitidos por el nuevo convenio mercantil. Entonces, el conjunto internacional de actores se ve incrementado con opiniones venidas del extranjero, lo que incentiva la toma de decisiones para transformar las instituciones por parte de las agencias locales.

Podemos decir entonces que las presiones que ejerce Estados Unidos contra el gobierno mexicano, representan la colectivización del ambiente de la que nos hablan Meyer y Rowan, ya que el mito que difunde el gobierno estadounidense respecto al cómo ha de enfrentarse el narcotráfico en otros países, y para lograr esa coercibilidad, aplica sus medios de presión como actor institucional poderoso, capaz de modificar el entorno institucional en el que se toman las decisiones. Son entonces, las presiones internacionales, el motor del cambio institucional en materia de seguridad pública y narcotráfico en México.

4.2 NO TODO ES EL EQUIPO

La asistencia estadounidense comenzó en la década de los 70's, mediante una dotación de helicópteros “Huey”⁶⁸, utilizados en la guerra de Vietnam. Sin embargo, los problemas comenzaron con la falta de planeación para el funcionamiento y manejo de dichas aeronaves por parte del personal de la PGR.

⁶⁷ Proceso no. 1150, p. 24, 15 de noviembre de 1998.

⁶⁸ Como analizamos en el capítulo 2.

Cuando se comenzó a dudar de la eficacia de la Operación Halcón del presidente Salinas, el gobierno estadounidense elaboró un reporte donde se concentraba en explicar la incapacidad del personal de la PGR para operar los helicópteros que les habían sido asignados por Estados Unidos⁶⁹.

A principios de la década pasada comenzaron los problemas. Primero, falta de pago al personal aeronáutico quienes salían a campaña sin el pago de viáticos y con pagos vencidos⁷⁰. El trabajo de esta área de la PGR consistió en hacer vuelos de reconocimiento, sobre todo de cultivos de amapola y marihuana, por lo que esta tarea asignada a la organización gubernamental estaba desatendida.

La utilización de tecnología de punta a cargo de las instituciones de seguridad pública representa lo que los nuevo-institucionalistas (económicos y politológicos) llaman “costos de transacción”, que es el precio que las agencias de seguridad pública mexicana han tenido que pagar por emplear estos insumos, por recabar la información para el correcto manejo de estos recursos.

4.3 PRESIONES INTERNAS

Después del asesinato del cardenal Posadas Ocampo el 24 de mayo de 1993 en el aeropuerto de Guadalajara y a la par que en el gobierno de Salinas la Iglesia volvió a tener una personalidad jurídica que se le había quitado desde tiempos de Benito Juárez, comenzó a presionar por un esquema de impartición de justicia más eficiente, constituyéndose la Iglesia en otro actor más dentro de la arena que estudiamos.

Un año después de perpetrado el homicidio, la Iglesia dio a conocer su “postura oficial” respecto al problema del tráfico de drogas en México, mediante un

⁶⁹ Proceso no. 865, p. 19, 31 de mayo de 1993.

⁷⁰ Proceso no. 811, p. 12, 18 de mayo de 1992.

documento denominado *El narcotráfico, preocupación pastoral de la Iglesia*, firmado por 19 integrantes que en ese momento formaban parte de la Conferencia del Episcopado Mexicano.

En el documento acusa los altos niveles de corrupción dentro de la PGR, el tráfico de armas y semillas de hierbas, asesinatos y venganzas, relacionadas con un sector de la Policía Judicial Federal. Es interesante agregar las “causas” a las que les atribuye el narcotráfico: miseria, hambre, analfabetismo, marginación, desempleo, corrupción, ambición desmedida, apoyo del gobierno hacia campesinos, que genera que les sea más redituable los sembradíos ilícitos que los “normales”, un deficiente sistema de concientización y prevención⁷¹.

De igual forma, otros actores tienen fuerza en este tema, como lo son los medios de comunicación. Al referirnos a las presiones internas, hablamos de la suma de actores institucionales que hacen sentir su influencia, en mayor o menor medida, dentro de la arena institucional; es la interacción de intereses y la modificación del ambiente institucional lo que ha motivado los cambios en la toma de decisiones por parte de las organizaciones de seguridad pública en México. Lo importante de esto, es que la elaboración de redes de relaciones de las que hablan Meyer y Rowan facilitan la generación de mitos y se extienden a otros ambientes institucionales, (relaciones internacionales, relación estado-prensa, relación con las estado-Organizaciones no Gubernamentales).

4.4 RENDICIÓN DE CUENTAS

La Procuraduría General de la República tiene asignados por Ley una multitud de funciones: su jefe, es el abogado del país, encargándose de asesorar al Ejecutivo Federal en asuntos internacionales como extradiciones, por ejemplo; es el titular del Ministerio Público Federal, así como ser el brazo ejecutor de la totalidad de los ordenamientos jurídicos que integran el marco normativo nacional.

⁷¹ Proceso no. 917 p. 31 30 de mayo de 1994.

Contrario a la percepción generalizada entonces, su función es mucho más amplia que el simple combate al narcotráfico y persecución de la gama de delitos que integran el catálogo de conductas ilícitas a nivel federal.

Entonces es importante desentrañar cuáles son los mecanismos empleados para lograr sus publicitados fines, aunque la duda a resolver, tal vez no sea lo que se hace, sino, lo que se dice que se hace. (Arroyo, 2004: 2)

La asignación de recursos y la multitud de atribuciones, así como una suplantación por otras agencias de estas funciones, obligarían a la procuraduría a hacer del conocimiento público dichas situaciones, sin embargo, se carece de instrumentos de evaluación que permitan establecer el éxito o fracaso de sus políticas, sólo valiéndose de los medios para tratar de mejorar su imagen institucional, pero ocultando su información, que teóricamente, estaría a disposición de cualquier persona.

La presente administración trató de imponer la visión de que el Estado era un prestador de servicios y el gobernado, una especie de “cliente”. Entonces, la actividad de gobernar se convierte en un servicio que puede o no ser de la satisfacción del cliente. Además de las críticas que se presentaron al principio de este régimen del riesgo de imponer procesos de la iniciativa privada en los esquemas de gobierno, pero además, se abrió la obligación de las dependencias de someterse a evaluaciones para medir la satisfacción de sus “clientes”.

Cuando se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de las normas básicas se encontraban apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, *transparencia y rendición de cuentas*.

La transparencia y rendición de cuentas fue la respuesta inicial del gobierno ante el arraigado problema de corrupción e ineficiencia, permitiendo así a cualquier ciudadano detectar irregularidades; por lo que se obliga a los

funcionarios a tener muy claras sus atribuciones y obligaciones, para someter así su desempeño al escrutinio público, aunque en diferentes documentos, como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Procuración de Justicia, no están definidos los términos *transparencia y rendición de cuentas* lo que es algo recurrente en la administración pública federal (Arroyo, 2004: 6).

De tal suerte que el Plan Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, sólo enumera acciones ideales en el mejor de los casos de cómo cumplir con las responsabilidades en materia de seguridad pública del gobierno entonces entrante; dicho plan, fue elaborado por la PGR.

La realidad es que estos informes se abocan literalmente a la descripción de hechos policíacos, presentan series estadísticas no completas que no permiten formarse una idea clara de la evolución del delito, mucho menos de la evolución o deterioro de las actividades de la Procuraduría, así como descripción de las bandas que operan el país y hasta su *modus operandi*.

En materia de narcotráfico, cuando se trata de evaluar el desempeño real de la Procuraduría, quienes estamos interesados en el tema, nos encontramos con la primera dificultad de no saber cual es el parámetro a medir; porque se puede inferir que los resultados de la Procuraduría son mejores año con año, pero lo cierto es que conforme se decomisa y destruye más droga y se logra la detención de mayor número de personas, es porque en el mercado hay mayor demanda y circulación de productos ilícitos, así como el reclutamiento de mayor número de personas, tendientes a lograr una mayor división del trabajo en el narcotráfico, de ahí su eficiencia; pero también podría tratarse de evaluar en razón de los documentos oficiales, como el Plan Nacional de Desarrollo o el Plan Nacional de procuración de Justicia o incluso utilizando los compromisos que se han adquirido con Estados Unidos. Sin embargo, ninguno de estos documentos son aptos para la evaluación, porque los mismos datos que se presentan por las autoridades son sesgados y tendientes a corroborar sus informaciones mediáticas.

La importancia que tiene el gran retraso en la ejecución de un enorme número de órdenes de aprehensión, un gran retraso detectado es la falta de presentación de indicadores que permitan formarnos un juicio del desempeño de la Procuraduría en materia de narcóticos.

El documento presenta un total de decomisos y destrucciones por años, pero la realidad es que nadie sabe a ciencia cierta, cuál es la cantidad real de droga que se produce y circula en el país. De igual forma, es ignorado el monto del mercado de consumo interno en México. La DEA afirma que la producción mundial de cocaína es de aproximadamente 900 toneladas, de las cuales, circulan por México alrededor de 200, por lo que *grosso modo* México intercepta apenas el 15% del circulante ilícito en su territorio. Aunque se interceptara más droga, un 85% de éxito es demasiado alto para la mafia, pensando además de las cantidades que están almacenadas, fruto de producciones de años anteriores. Es decir, las operaciones del narcotráfico son exitosas, y su contraparte, las acciones de gobierno, plenamente ineficientes.

Por ejemplo, el gobierno utiliza para la erradicación de plantíos ilícitos el químico *Paraquat*⁷²; su costo, es uno de los pocos datos que se pueden obtener mediante programas de acceso a la información; sin duda, el costo de las unidades de este químico no importarían que fuesen más altas, siempre y cuando se lograsen los objetivos institucionales de la PGR: destrucción total de sembradíos.

Entonces, como lo hemos expuesto, si bien se pregona que las dependencias del gobierno federal tienen a disposición de los gobernados la totalidad de su información, la estrategia del gobierno fue limitar el acceso discrecionalmente a las áreas más sensibles de su actuación, es decir, aquello

⁷² Este químico fue empleado como agente herbicida por el ejército norteamericano en la guerra de Vietnam; su uso está restringido en la mayoría de los países desarrollados por su nivel de toxicidad.

que en potencia pueda servir como argumento en contra de su gestión, es negado con argumentos apegados al marco institucional, es decir, legalmente.

Para el caso de esta investigación; nunca se pidieron datos logísticos, como pueden ser despliegue y ubicación de los instrumentos utilizados para el combate al narcotráfico, sólo procesos de adquisición y número de aparatos existentes en el sistema de procuración de justicia, es decir, datos que no ponían en riesgo en lo absoluto la seguridad de quienes lo operan, y mucho menos, la seguridad nacional; aún así nos fueron negados al igual que otros investigadores⁷³.

El cambio institucional es posible asimilarlo con la temporalidad de las instituciones, ya que los procesos por los cuales cambian dichas instituciones se presenta en ciclos de cambios (por ejemplo un sexenio), por lo que el cambio en la manera de rendir cuentas, puede tratarse de un cambio relacionado con el periodo sexenal. El cambio en la rendición de cuentas, es un cambio de *formación institucional* de la que nos habla Jepperson ya que es el cambio que se da dentro de la organización PGR en las actividades que siempre hacía, pero sin rendirle cuentas a nadie de la ciudadanía.

4.5 CAMBIO DE IMAGEN INSTITUCIONAL EN LOS CUERPOS POLICÍACOS

Al hablar de la lucha que contra el narcotráfico entabla la PGR es imposible dejar de referirnos a su brazo operativo, es decir, lo que anteriormente se llamaba Policía Judicial Federal.

Con el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena provocó que en los altos mandos de la PGR se decidiera disolver la Dirección Federal de

⁷³ Tal es el caso del investigador mexicano radicado en Madrid, Carlos Resa Nestares, con interés de investigación similar al nuestro, a quien los mismos datos le fueron negados en un caso, y proporcionados (en lo referente a decomisos y destrucción de enervantes) de tal forma que fuera imposible su utilización para fines de evaluación.

Seguridad, (DFS) que contaba, presuntamente con elementos implicados en dicho homicidio. Todos los agentes que integraban dicha Dirección se trasladaron a la Policía Judicial Federal⁷⁴ en vez de juzgar penalmente a aquellos elementos implicados en actividades ilícitas. Quedó demostrado entonces que dicha transferencia en masa propició que quienes eran corrompidos por el narco en la DFS llevaran sus prácticas a su nueva corporación.

Los problemas comenzaron a evidenciarse de manera alarmante a finales del sexenio de 1988-1994. Los problemas eran (son) muchos: “deficiencia organizacional y falta de credibilidad en las corporaciones policíacas, desarticulación de los instrumentos de formación, elevados índices de corrupción, falta de presencia policial, inadecuado equipamiento, escasa coordinación interpolicial, limitada participación social y deficiente política de comunicación social”.⁷⁵

Durante el sexenio de referencia, cinco procuradores ocuparon el más alto puesto de la PGR. Todos, imprimieron su sello en la reorganización administrativa de la dependencia. Se creó, con el segundo procurador (Morales Lechuga), la coordinación de Lucha Contra el narcotráfico, a cargo de Jorge Carrillo Olea -con problemas con la justicia. Los resultados seguían sin llegar.

Jorge Carpizo, proveniente de importantes cargos como el haber dirigido la Universidad Nacional de México, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, impulsó la creación de “grupos especiales” de investigación que eventualmente operaban contra miembros de la misma Procuraduría. El temor, pues, se convirtió en la principal arma de Carpizo.

Al comienzo de la siguiente administración, la corrupción estaba tan infiltrada en la corporación que tanto el procurador Lozano como Madrazo

⁷⁴ En entrevista del 12 de diciembre de 1999, el entonces Procurador Madrazo calificó este hecho como el error histórico que perjudica hasta ahora el funcionamiento y la imagen de la PGR.

⁷⁵ Proceso no. 913, p. 16, 2 de mayo de 1994.

comenzaron con la “depuración” de la PJF, sin embargo, el primero no tuvo tanto éxito con el cese de policías, ya que la gran mayoría logró su reinstalación mediante amparos federales. Para finales del cargo de Madrazo, eran más de 1800 policías cesados por sus vínculos con el narco, utilizando para ello métodos no contemplados en la legislación mexicana como el uso del polígrafo (detector de mentiras), que no es reconocido por la ley como prueba en ningún tipo de proceso o procedimiento. Esta serie de destituciones generó consecuencias inesperadas, ya que no hubo una política de asignación de agentes a las diferentes zonas del país; además de que la policía estaba plagada de “aviadores”, personas que cobran la nómina sin trabajar. Informes gubernamentales señalan que “el rendimiento de la Policía Judicial Federal es directamente proporcional a la eficacia en el control operativo de su personal sustantivo”⁷⁶. Los edificios donde se concentraba la policía federal estaban en pésimas condiciones. Otro problema fue que los policías destituidos no fueron “repuestos” por otros, lo que mermó sustancialmente la capacidad de respuesta de la policía al comienzo del gobierno de Vicente Fox. Esto lo demostramos con el cuadro siguiente:

En la gráfica siguiente, podemos apreciar que, por lo que hace a los Policías Judiciales y Ministerios Públicos Federales, la tendencia fue la destitución, en vez de la suplencia de los elementos de la corporación separados de su cargo:

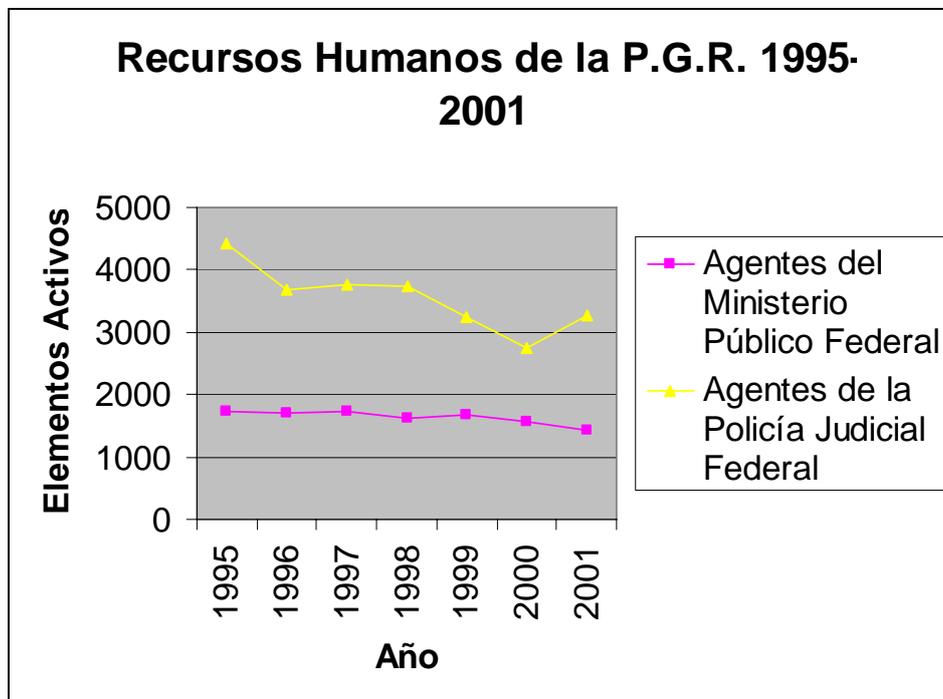
Cuadro 5

Recursos Humanos de la P.G.R.

Año	Agentes del Ministerio Público	Agentes de la Policía Judicial Federal
1995	1724	4414
1996	1702	3673
1997	1724	3757
1998	1632	3741
1999	1667	3243
2000	1572	2752
2001	1424	3276

Fuente: Biblioteca Raúl Baillères del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

⁷⁶ Proceso 1261, p. 27, 31 de diciembre de 2000.



La estrategia del militar Macedo de la Concha para reestructurar la PJF, fue, en primer término, cambiarle de nombre: crear la Agencia Federal de Investigación, creando una estructura de mando que permitiera al gobierno tener el control de la policía bajo los rubros de regionalización de los problemas, especializando unidades de la corporación para la multitud de tareas propias de sus funciones, como lo señala la misma dependencia, al decir que “la Policía Judicial ha sufrido un proceso de deterioro que ha nulificado su naturaleza de policía judicial”⁷⁷ además de establecer programas de participación social (pensemos en los *spots* publicitarios que fomentan la cultura de la denuncia en esta administración).

La organización de este nuevo actor institucional, que constituye la extensión operativa del sistema de seguridad pública en México tiene como

⁷⁷ <http://www.pgr.gob.mx/afi/AntecedentesAFI.html>, consultada el 4 de julio de 2005.

principal adecuación la división de las esferas de competencia de esta entidad policíaca, distribuyendo funciones tales como asuntos internacionales (y su relación con policías internacionales), una unidad operativa, encargada de aplicar las políticas de interceptación y destrucción de enervantes, así como la creación de un servicio civil de carrera, lo que permite la profesionalización de los agentes, es decir, su gradual ascenso dentro de la cadena de mando de la corporación.

Los cambios dentro de los cuerpos policíacos son un cambio institucional discontinuo, del que nos habla North. Debido al entorno de emergencia que le representa a la sociedad y al gobierno la corrupción de la antigua Policía Judicial Federal. El cambio institucional discontinuo es un cambio radical, en este caso, no sólo de imagen, sino de organigrama. Lo importante de este apartado es resaltar el carácter de urgente que tiene el tema del narcotráfico en México, cuya prioridad dentro de los temas de seguridad pública hacen que el gobierno implemente cambios institucionales de emergencia, como el que nos ocupa.

4.6 EL CAMBIO INSTITUCIONAL: LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA MEXICANA

Algunos de los cambios institucionales que se han dado en México, y en especial, en los métodos empleados por la PGR desde principios de los años 90 son:

- Uso de testigos protegidos
- Escuchas telefónicas con valor probatorio
- Aseguramiento de bienes
- Colaboración en la investigación a cambio de beneficios de ley
- Establecimiento de puestos de revisión carreteros (PRECOS)
- Arraigo.

Todos estos cambios derivados de las presiones a que era sometido el Ejecutivo federal a cargo de Ernesto Zedillo en sus primeros años de gobierno (1994-1996), mismos que generaron modificaciones en la manera en que se enfrentaban los dos grandes tipos de delitos federales: el secuestro y el narcotráfico⁷⁸, primordialmente.

Por lo que refiere a la interceptación de comunicaciones telefónicas y a la de testigos protegidos, estos representan un cambio institucional en la manera en que se afronta un problema. Como lo mencionamos en nuestro apartado teórico, es una manera distinta por la cual el gobierno mexicano trata al delito, sin embargo, engendra una grave contradicción institucional al ser contraria a los principios que establece el marco normativo del país. Por ejemplo, las llamadas telefónicas interceptadas, son contrarias al mandato constitucional.

El programa de testigos protegidos creado en el sexenio zedillista como emulación del modelo norteamericano, pretende dar validez al Estado de Derecho mediante un estado de excepción (Zárate, 2003: 13), lo que genera la contradicción ética de que es imposible defender lo que de origen es vulnerado. Porque este sistema que tiende a buscar dismantelar grandes organizaciones de narcotraficantes es la manera de negociar la justicia. El testigo protegido otorga información relevante para la aprehensión de capos; a cambio, el gobierno le promete inmunidad de cualquier actividad ilícita que haya hecho en el pasado⁷⁹: es la negociación de la Justicia, ya que hay hechos ilícitos (cometidos por el informante) que quedarán impunes. Pero es un ejemplo claro de que el gobierno prefiere el sacrificio de la estricta observancia del marco jurídico a cambio de efficientar sus decisiones en materia de seguridad pública.

La otra transformación institucional que se presentó en México durante la década pasada fue la sobre criminalización de las conductas ilícitas (refiriéndonos

⁷⁸ Aunque hay otras clases de delitos que se persiguen como son el lavado de dinero, la industria del robo de automóviles, entre otros.

⁷⁹ Contemplado en el artículo 35 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

al narcotráfico). Se elevaron las penalidades para quien comerciara o produjese sustancias ilícitas en territorio mexicano. Sin embargo, queda pendiente el tema de la extradición, que hasta ahora y como ya vimos, es contraria al Estado de Derecho, por lo que podemos decir que otro actor más, en este caso los órganos facultados para la creación de leyes (Congreso de la Unión y Senado de la República) respondieron institucionalmente al reclamo de mayor seguridad elevando las penas en los códigos.

Como hemos dicho ya, la política que mayores beneficios le reportó al gobierno en su doble tarea de destrucción / intercepción de estupefacientes fue la de acabar con los plantíos, porque la intercepción no redituaba los frutos que se esperaban. Para el gobierno de Salinas de Gortari se implementó un sistema de revisión de vehículos que transitaban por carreteras y caminos de todo el país. El procedimiento es establecer retenes y someter aleatoriamente a aquellos que circulan para detectar los transportes de drogas. El costo político es muy elevado, ya que a pesar de las molestias e inconformidades que genera al gobernado, los resultados siguen sin ser los deseados. Peor aún, jurídicamente vulnera el apartado de Garantías Individuales, según el cual cualquier persona que se encuentre en México no puede ser molestada en su persona o pertenencias sin orden judicial expedida para tal efecto, así como la libertad de tránsito.

Estos son los cambios institucionales que revela nuestro estudio, como resultado de la búsqueda de eficientar el combate al narcotráfico y al mismo tiempo, mejorar la percepción que se tiene de México en el exterior y sus esfuerzos por disminuir el tráfico de drogas hacia Estados Unidos.

4.7 ESQUEMA

A manera de esquema, nos permitimos presentar un cuadro donde señalamos, cada uno de los periodos en los que dividimos la lucha de México contra el narcotráfico, con sus principales características:

PERIODO 1

AÑOS 1910-1929

POLITICAS

- Se implementa el prohibicionismo de los narcóticos como política en el Estado mexicano.
- Inclusión dentro del Código Penal al narcotráfico como delito.

CAMBIOS INSTITUCIONALES

- Prohibición del comercio de opio hacia Estados Unidos
- El problema es planteado en términos de delincuencia común

AMBIENTE INSTITUCIONAL

- Intento de Estados Unidos por aplicar extraterritorialmente sus disposiciones internas en materia de narcóticos.
- Crecimiento de la demanda de narcóticos en el mercado estadounidense.
- Acaparamiento del mercado de opio por productores mexicanos

PRINCIPALES ACTORES

- Los gobiernos involucrados en el problema: Estados Unidos, México y otros países latinoamericanos

PERIODO 2

AÑOS 1930-1960

POLITICAS

- Erradicación de cultivos ilícitos. Creación de la “Gran campaña”.

CAMBIOS INSTITUCIONALES

- Participación de Ejército en funciones de erradicación.
- Las campañas de erradicación adquirieron el carácter de permanentes.

AMBIENTE INSTITUCIONAL

- Flujo de precursores de morfina hacia Estados Unidos.
- Incremento en la demanda de morfina debido al regreso de tropas de la Segunda Guerra Mundial.

PRINCIPALES ACTORES

- Procuraduría General de la República como órgano acusador de delitos federales.

PERIODO 3

AÑOS 1960-1990

POLITICAS

- Operación Cóndor y Plan Cóndor
- Erradicación de plantíos
- Destitución de Policías federales.

CAMBIO INSTITUCIONAL

Empleo de herbicidas en la erradicación

Redefinición del narcotráfico como cuestión de seguridad nacional.

Militarización de las políticas públicas mexicanas contra el narcotráfico.

Se considera a la erradicación como la política más exitosa.

Renovación tecnológica de insumos empleados para combatir al narcotráfico.

AMBIENTE INSTITUCIONAL

- Globalización de las actividades delictivas.
- México adquiere importancia como ruta de drogas hacia Estados Unidos
- Papel crítico del gobierno de Estados Unidos hacia las políticas anti narcóticos de México. Ejercicio de presiones para la adecuación del marco institucional mexicano a los intereses de su gobierno.
- Relación entre funcionarios y miembros de organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico.
- Asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena.
- Dependencia de los servicios de inteligencia extranjeros.

PRINCIPALES ACTORES

- Procuraduría General de la República
- Ejército Mexicano
- Secretaría de Marina
- DEA (Drug Enforcement Agency)

PERIODO 4

AÑOS: 1990 A LA FECHA

POLITICAS

Prácticas militarizadas en el combate al narcotráfico

Creación de puestos de revisión carretera

CAMBIO INSTITUCIONAL

- Incremento en las penas dentro del marco legal, en relación con el narcotráfico.

- Consolidación del tema de narcotráfico como asunto de seguridad nacional en la agenda gubernamental mexicana.
- Fortalecimiento de la imagen institucional de la Policía Judicial Federal
- Se considera a la intercepción, junto a la erradicación, como políticas exitosas.
- Adecuación del sistema bancario para evitar el lavado de dinero
- Subordinación de las instituciones internas hacia el exterior, en el caso de deportaciones.
- Nombramiento de militares al frente de corporaciones policiales.

AMBIENTE INSTITUCIONAL

Globalización económica en el Estado mexicano

Relación de funcionarios públicos con el narcotráfico

Presión por parte de Estados Unidos hacia el gobierno mexicano.

Juzgamiento de medios de comunicación respecto al éxito de políticas de seguridad.

Asociación por parte de Estados Unidos de los conceptos narcotráfico y terrorismo

PRINCIPALES ACTORES

PGR

CENDRO

Ejército

Marina

DEA

Medios de comunicación Nacionales y Extranjeros

CONCLUSIONES

México se encuentra en un enclave territorial estratégico para los narcotraficantes; es considerado como la puerta de acceso al mercado más grande de la droga en el mundo, lo que trae consigo que las relaciones bilaterales México-Estados Unidos se encuentren influenciadas de manera poderosa por este tema, que encuentra permanentemente en la agenda de ambos países. Como señala Douglass North, las organizaciones ajustan el comportamiento, no sólo en razón de las interacciones con los agentes, sino influenciados por el entorno. Por ello, es que la forma de operar de las organizaciones delictivas en México, moldean en un primero momento el ambiente institucional que rige la interacción entre los actores.

Las organizaciones juegan en cualquier sociedad del mundo un rol trascendental: cuentan con capacidad para introducir nuevas reglas de comportamiento y conducción, lo que implica la construcción de múltiples combinaciones de poder, que llamamos “poder institucional”: la habilidad que tienen las instituciones de movilizar y transformar, así como acomodar el poder humano dentro de las organizaciones y producir una repercusión conductual en la sociedad donde se encuentran.

Explicado el contexto en el que se toman las decisiones y determina la interacción de las organizaciones queda expuesto el “ambiente institucional” que permite discernir el conjunto de interacciones y antecedentes por los cuales los actores toman sus decisiones en esto que hemos llamado un tipo de “arena institucional”. Es por ello que para estudiar las modificaciones de las políticas públicas empleamos la corriente del nuevo institucionalismo, ya que nos es útil como herramienta que permite analizar el ambiente que rodea a las organizaciones y sus instituciones, la manera en que contemplan el mundo, como lo dicen North, Powell y Di Maggio. Así mismo, analizamos la capacidad de tomar decisiones por parte de las organizaciones con base en la información que

algunos actores institucionales tienen limitada, dándose juegos de poder entre estos actores. Es por ello, que México depende de las directrices de Estados Unidos, por ejemplo, los agentes encubiertos de la DEA que operan en México como parte del sistema de inteligencia norteamericano.

La política prohibicionista referente a las drogas, casi llega a un siglo en México. Un fenómeno que explica el narcotráfico en nuestro país y que le diferencia con las mafias de otros países, comenzó a gestarse: el gobernador del territorio de la Baja California auspiciaba el contrabando ilícito de sustancias a Estados Unidos, desarrollando un ambiente donde había protección a este tipo de actividades desde la cúpula del poder. El análisis histórico del ambiente institucional nos permite contemplar los procesos de transformación que producen ciclos de periodos de cambio en las reglas de comportamiento de las organizaciones. Si bien, el actor institucional encarnado por el Estado mexicano, dispone de una serie de recursos para luchar contra el narcotráfico, en un pasado, él mismo fue quien modeló el ambiente que se presenta en la actualidad.

Como Douglass North señala, los actores institucionales realizan convenciones, que se entienden como arreglos entre los actores que comparten intereses en común dentro de cualquier problema. Por ello, es que el narcotráfico pasó de ser un problema considerado como amenaza para el Estado a un problema que se percibe por la población como daño al bien común, por lo que existe el consenso generalizado dentro de la población y el gobierno que el Estado debe encaminar sus esfuerzos a la implementación de políticas exitosas contra el problema.

Derivado de la aseveración anterior, la lucha del Estado mexicano es fuente del cambio institucional discontinuo, como dice North, acontecimientos tales como las guerras, asemejándola, en nuestro estudio, el enfrentamiento contra el narcotráfico en territorio nacional.

Es por ello que las organizaciones de seguridad pública en México, tienen que interactuar entre ellas, en el plano interno, pero si nos remitimos a la relación México-Estados Unidos, veremos que la interacción con las agencias norteamericanas le ha dado a México información sobre la operación del narcotráfico que no disponía anteriormente, pero ha tenido que pagar el costo de dicho acceso a estos datos, permitiendo, por ejemplo, la operación de agentes estadounidenses en territorio nacional. La información cuesta, institucionalmente hablando, como lo dice Mary Douglass.

De lo anterior, estamos en posibilidad de señalar que el tema del narcotráfico moldeó las relaciones entre México y Estado Unidos, cuando menos en el periodo de estudio al que nos avocamos.

La internacionalización del crimen, trajo aparejada en la década de los ochenta el comienzo de las presiones por parte de Estados Unidos hacia el gobierno mexicano. El papel de jugador institucional poderoso e influyente en la toma de decisiones mexicanas comenzó a quedar de manifiesto con la operación de agentes encubiertos en territorio nacional.

Con motivo de las tareas de inteligencia norteamericana en territorio mexicano, el agente de la *Drug Enforcement Agency*, Enrique Camarena, es ejecutado en 1985, poniendo en su punto más álgido las relaciones binacionales entre México y Estados Unidos. Esto motivó que las presiones ejercidas por este actor institucional provocaran un parte aguas en la manera en que las instituciones mexicanas contemplan el problema del narcotráfico. Miguel de la Madrid le redefinió como una cuestión de “*seguridad nacional*” dejando de ser un asunto de seguridad pública. Es decir, se considera, hasta nuestros días que el tema del narcotráfico es un poder que amenaza la soberanía del Estado y su supremacía frente a cualquier otro poder, y contempla la amenaza como un ataque que puede venir incluso, desde el exterior. Ya no es, desde entonces, una clase de delincuencia, sino un cuestionamiento a la existencia misma de la autoridad

estatal. Por ello, la información relacionada con el narcotráfico es fundamental dentro del entorno institucional, es la que permite la movilización de recursos para ejercer presión dentro de la arena institucional, la que permite las presiones para la modificación de las decisiones de los diferentes actores que señalamos en nuestro estudio. Ello da nacimiento al concepto de North de cambio incremental, que permite involucrar contextos institucionales, nuevas negociaciones entre los actores institucionales.

Los actores institucionales ponen en juego sus intereses dentro de sus interacciones con otros actores institucionales, con la finalidad de modificar el ambiente y la toma de decisiones. La redefinición del problema en términos de seguridad nacional nos permite ver que la movilización del capital institucional de Estados Unidos ha logrado hasta nuestros días que el narcotráfico sea una cuestión de Estado. Es por ello, que a lo largo de la descripción del ambiente institucional encontramos una serie de actores que influyen la toma de decisiones y que movilizan sus intereses para modificar el entorno: la prensa, las organizaciones civiles mexicanas, la Unión Europea.

En el afán estatal de resolver los problemas (tales como el narcotráfico y entendiéndolo como una confrontación entre grupos de interés, es decir, una “guerra”), la manera de actuar y considerar actividades, cambió con el paso del tiempo. No sólo eso, sino que el gobierno ha tenido que replantearse estrategias de cómo enfrentar el problema que representa tener la mafia en el seno de la sociedad. Este “cambio discontinuo” es un cambio radical en las reglas formales, y que encontramos presente en la manera en que se han replanteado las decisiones en materia de seguridad pública en México y su relación con el narcotráfico, derivado para nosotros del hecho que el gobierno mexicano⁸⁰ le da al tema del narcotráfico el carácter de problema de “seguridad nacional”, pudiéndolo equiparar entonces con el concepto de guerra de North. Por ello, la manera en que las

⁸⁰ En la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988), criterio reafirmado posteriormente con Carlos Salinas (1988-1994), como lo veremos más adelante.

organizaciones gubernamentales mexicanas contemplan al narcotráfico es como una amenaza hacia la soberanía interna, influenciadas por el discurso de otro actor, Estados Unidos.

El cambio en la manera de interpretar el tráfico de drogas, provoca el cambio institucional en la manera de enfrentarlo. El cambio tecnológico aparece en la esfera internacional, de la que México es parte, con sistemas de rastreo marítimo, así como vigilancia de la frontera con material y asesoría provenientes del exterior. La aidez de conocimiento por parte de las organizaciones conlleva al cambio tecnológico dentro del cambio institucional.

Dentro del ambiente institucional que describimos, encontramos presentes las etapas del cambio institucional que nos habla Ronald Jepperson:

- La formación institucional, que se da en la evolución histórica, específicamente cuando el gobierno mexicano contempla el narcotráfico como una cuestión interna, y comienza elaborar políticas de destrucción de plantíos.
- El desarrollo institucional, que se da con el comienzo de la implementación de nuevas técnicas de destrucción, mediante el empleo de herbicidas, dándole continuidad a las políticas que le precedieron, pero modificándolas técnicamente.
- La desinstitucionalización, cuando México subordina su marco institucional a presiones externas y comienza a contemplar la posibilidad de modificar su comportamiento, en el caso de la extradición en atención a las presiones de otro actor poderoso, en este caso, Estados Unidos.
- La reinstitucionalización. Encarnada en los múltiples intentos del gobierno mexicano por crear organizaciones internas que satisfagan las necesidades de la lucha contra el narco, como lo son el Centro Nacional contra las Drogas, y el Instituto Nacional contra las Drogas. Ambas organizaciones son ejemplos de actores que aparecen en el

ambiente institucional como un cambio institucional dirigido por el Estado, pero que se modificaron y extinguieron por su propio creador ante las presiones del mismo entorno.

Un intento de respuesta desde la perspectiva institucional sería argumentar que los cambios son más aparentes que sustanciales. Los ritos de la política en materia de seguridad pública le exigían a cada nuevo presidente un rompimiento político con el anterior para verdaderamente tomar el control del país. Este rompimiento se refleja, obligadamente, en el abanico de políticas públicas que el nuevo gobierno está dispuesto a implementar. Sin embargo, los problemas subsisten, e incluso se han agravado, por lo que el cambio institucional existe, pero no es eficiente.

Los actores interpretan el mundo que los rodea. Los individuos se consideran “socializados”, y es por ello que adquieren una perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales con ellas construyen una forma “aceptada” de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social con el resto de los actores institucionales. Los procedimientos implementados por el estado mexicano son en razón de las interacciones, de la manera en que contempla el problema del narcotráfico y realiza procedimientos que son “aceptados” por el resto de los jugadores institucionales.

Emilio Sarghini señala que el cambio institucional es guiado por el Estado. En materia de narcotráfico, efectivamente, el cambio es guiado por el Estado, sin embargo, esta dirección obedece poderosamente a la interacción institucional con otros actores, es decir, no se encuentra aislado en la toma de decisiones, ya que tiene una serie de compromisos que modifican sus políticas.

El fenómeno de la militarización en tareas de seguridad pública se hace latente en la lucha mexicana contra las drogas. El Ejército ha acaparado para sí multitud de funciones que otrora pertenecían a la Procuraduría General de la República. Pero, esta misma militarización también ha cambiado institucionalmente: la

aparición de nuevas organizaciones institucionales como la Secretaría de Marina, Policía Federal de Caminos, Secretarías de estado, todas investidas con alguna dosis de facultades para abordar el problema, nos deja clara la preocupación que genera al principal actor institucional de nuestro estudio, que es el Estado. Es por ello que el proceso de militarización de la lucha contra el narcotráfico en México es un claro ejemplo del cambio institucional dentro de las organizaciones en nuestro estudio. El cambio es dirigido por el Estado, en atención a interacciones con otros agentes, aún cuando su marco normativo interno no atribuya facultades de persecución a este actor, por lo que la manera en que se modifica esta institución (la de la investigación del delito), como dice Acosta Silva, es un cambio institucional opuesto a una estructura normativa que teóricamente rige de manera vigente el actuar de la organización, y nuevamente lo señalamos, en atención a las modificaciones derivadas del entorno institucional.

Otro tipo de cambio institucional es el hecho de que el gobierno haya modificado dinámicas institucionales, tales como signar mayores recursos económicos a la lucha contra el narcotráfico, como un intento institucional de dotar de mayor capacidad de respuesta a las organizaciones encargadas de enfrentar este tipo de delincuencia. Al mismo tiempo, durante la última década han existido una serie de esfuerzos institucionales por dotar de tecnología de punta a las organizaciones encargadas de luchar contra el narcotráfico, como lo demuestran los ejemplos de compra de uniformes nuevos para los policías judiciales federales, o la adquisición de embarcaciones y aeronaves. Sin embargo, estas prácticas de renovación tecnológica son ejemplos de problemas institucionales, ya que la implementación de estas nuevas conductas dentro de las organizaciones no pudieron ser implementadas de una manera normal, presentándose irregularidades en el proceso.

No todos los cambios institucionales han sido para mejorar el desempeño de las organizaciones. Como quedó demostrado en el caso de García Abrego, el hecho de entregar a un nacional mexicano a autoridades extranjeras es, por un

lado, la adecuación del marco normativo interno a las exigencias de las interacciones institucionales con otros agentes, sin embargo, representa, al mismo tiempo, una ataque a las normas fundamentales del Estado que prohíben la extradición de mexicanos para fines de proceso penal. Este es un signo de cambio institucional ya que constituyó el mensaje hacia los narcotraficantes de la posibilidad de ser punidos de una manera diferente a la que convencionalmente se hacía en México, lo que representa en la actualidad una amenaza a los delincuentes: la posibilidad de pasar incluso cadena perpetua en Estados Unidos.

Las prácticas institucionales mexicanas, como lo son, la intercepción de droga en carretera y la destrucción de plantíos, se consideran, el día de hoy, como el método más eficaz para luchar contra el narcotráfico; la erradicación de plantíos, incluso por encima del decomiso en caminos. Y a pesar que la persecución de los delitos es facultad de la PGR, vemos que en cuanto a destrucción de plantíos y decomisos, la participación del ejército supera en más de la mitad el actuar de la Procuraduría.

El crecimiento de los índices delictivos en el país a mediados de la década de los años 90, tajo consigo la aparición en escena de un nuevo actor institucional que abiertamente cuestionaba el actuar de las organizaciones del Estado en su lucha contra la delincuencia (incluido, por supuesto, el narcotráfico): los medios de comunicación. Su percepción del actuar de las autoridades reflejaba la constitución de un nuevo poder, capaz, incluso, de influenciar la toma de decisiones del Estado.

Por lo que hace a la rendición de cuentas, vemos que el acceso a datos relacionados con el narcotráfico está sumamente limitado por la propia autoridad, bajo el argumento de que al tratarse de “cuestiones de seguridad nacional”, el conocimiento de cifras y estadísticas por parte del gobernado, pone en riesgo la estructura de las organizaciones de seguridad. Al mismo tiempo, se evitan mecanismos de evaluación en el desempeño de las organizaciones en cuestión.

Por las conclusiones que hemos expuesto, estamos en posibilidad de decir que los cambios institucionales en las políticas públicas de las organizaciones de seguridad en materia de lucha contra el narcotráfico, obedecen a influencias e interacciones entre los diferentes actores institucionales, principalmente a la injerencia de Estados Unidos para que el marco institucional mexicano sea adecuado a sus intereses, y no en razón de preferencias de carácter interno. El narcotráfico se ha problematizado y definido en razón de las consecuencias que presenta fuera de México..

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Silva Adrián, coordinador. (2002) Ensayos sobre cambio institucional. Universidad de Guadalajara. Guadalajara.
- Andreas Peter. (2003) Construyendo puentes y barricadas: facilidades comerciales y combate a las drogas en la frontera México-Estados Unidos, en Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos. México, Plaza Janés.
- Arroyo Juárez Mario. (2004) Rendición de cuentas en la Procuraduría general de la República. México, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C.
- Artz, Sigrid. (2003) El Combate a la delincuencia organizada en México, en Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos. México, Plaza Janés.
- Astorga, Luis. (2003) Drogas sin Fronteras: Los expedientes de una guerra permanente. México, Editorial Grijalbo.
- Ayala Espino José. (2004) Instituciones y Economía. Una introducción al neo institucionalismo económico. México, Fondo de Cultura económica.
- Bates Robert H. y Shepsle Keneth A. (1997) Intemporal Institutions, en The Frontiers of the New Institutional Economics. San Diego, Academic Press.
- Berger Peter y Thomas Luckman. (1991) La construcción social de la realidad. Buenos Aires. Amorrortu.
- Boyer, Jean Françoise. (2001) La Guerra perdida contra las drogas. Narcodependencia del mundo actual. México. Ed. Grijalbo.
- Carbonell, Miguel. (1999) Democracia y derecho Penal en México: una nota. En Derecho penal y estado democrático. México, INACIPE.
- Cataño José Félix. (2003) Teoría Económica y Neo Institucionalismo en Revista de Economía Institucional, no. 9.
- Cavadias Emis. (2001) El nuevo institucionalismo en América Latina en Ciencias del Gobierno número 10, Gobernación del estado Zulia, Venezuela.

- Douglass, Mary . (1986)How Institutions think. Syracuse University Press. New York.
- Fernández Menéndez, Jorge, (2001)El otro poder. Nuevo Siglo, México.
- Fraga Juárez, Raúl. (2002)Medios de comunicación y cobertura del delito en Los desafíos de la Seguridad Pública en México. México, PGR.
- Friedland Roger y Robert Alford. (1999)Introduciendo de Nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales en Powell Walter W y Paul J. DiMaggio Compiladores., El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.
- Gagliardi Pasquale. Traslating Organizational Change, en Administrative Science Quaterly. Marzo de 1999. Academic Research Library.
- Goldman, Kjell. International relations: an overview. (1998) Political Institutions, Old and New, en A new Handbook of Political Science, editado por Goodin, Robert y Klingemann Hans. Oxford University Press, Gran Bretaña.
- Graham H. Turbiville. La cambiante postura de seguridad de México. Military review, julio agosto 2001.
- Immergut, Ellen. M.. (1998)The rules of the game: The logic of health policy - making in France, Switzerland, and Sweden. En Structuring Politics. Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Jepperson, Ronald L. (1999) Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo, en Powell y DiMaggio. El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.
- Kalmanovitz, Salomón. El neo institucionalismo como escuela. Tomado del sitio <http://www.banrep.org/junta/publicaciones/salomon/El-neoinstitucionalismo-como-escuelaFinal3.pdf>, consultado el 3 de diciembre de 2005.
- March James y Johan P. Olsen. (1989) Rediscovering institutions. The organization basis of politics, New York, N.Y. The Free Press.
- Meyer, John W. y Brian Rowan. (1999) Organizaciones institucionalizadas. La estructura formal como mito y ceremonia. Powell Walter W y Paul J. DiMaggio Compiladores., El Nuevo Institucionalismo en

el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.

North Douglass C. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de Cultura Económica.

Peters, Guy B. (1998) Political Institutions, Old and New, en A new Handbook of Political Science, editado por Goodin, Robert y Klingemann Hans. Oxford University Press, Gran Bretaña.

Powell Walter W y Paul J. DiMaggio Compiladores. (1999) El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.

Roth, André Noel. (2002) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, Bogotá.

Resa Nestares, Carlos. (1999) Sistema Político y delincuencia organizada en México: El caso de los traficantes de drogas. Madrid, I.U. Gutierrez Mellado.

Resa Nestares, Carlos. (2001) El estado como maximizador de las rentas del crimen organizado: el caso de tráfico de drogas en México. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Madrid.

Rivas Leone José Antonio. El neo institucionalismo y la revalorización de las instituciones en Reflexión Política, UNAB, Colombia, junio de 2003.

Romero, Jorge Javier. (1999) Estudio introductorio en Powell y DiMaggio. El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.

Roger Friedland y Robert R. Alford. (1999) Introduciendo de Nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales, en powell y DiMaggio. El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional. México, Fondo de Cultura Económica.

Rothstein, Bo. Political Institutions: An Overview. (1998) En A New Handbook of Political Science. Oxford University Press. Edited by Robert E. Goodin y Hand-Dieter Klingemann, Gran Bretaña.

- Sarghini, Jorge Emilio. (2000) Instituciones y Reforma del Estado en *Cuadernos de Economía. No. 48*, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Sigrid Arzt. (2003) El combate a la delincuencia organizada en México. Una misión (im)posible? En Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos. México, Plaza Janés.
- Steinmo Steven y Kathleen Telen. (1998) Structuring Politics, Cambridge University press. USA.
- Toro, Maria Celia. (1995) Mexico's "War" on drugs. Causes and consequences. Lynne Rienner Publishers, London.
- Toro, Maria Celia. México y Estados Unidos: (1990) El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional en En busca de la seguridad Pérdida. México, Siglo XXI Editores.
- Vergara Blanco, Rodolfo Javier. Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000
- Weingast Barry. (1998) Political Institutions: Rational Choice Perspectives, en A new Handbook of Political Science, editado por Goodin, Robert y Klingemann Hans. Oxford University Press, Gran Bretaña.
- Zepeda Leucona Guillermo. (2003) Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de impartición de justicia en México en Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos. México, Plaza.
- Zarate Ruiz, Arturo. (2003) La ley de herodes y la "lucha" contra las drogas. México, Plaza Valdez Editores.

SITIOS WEB CONSULTADOS

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/ecoleg/addem14.htm>, visitada el 29 de junio de 2005.

http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf, consultada el 3 de julio de 2005.

<http://www.clarin.com/diario/2005/03/22/elpais/p-00401.htm> consultada el 4 de julio de 2005.

<http://bogota.usembassy.gov/wwwsah01.shtml>, consultada el 4 de julio de 2005.

<http://www.sonora.gob.mx/planmaestro.asp>, consultada el 30 de junio de 2005.

http://www.conadic.gob.mx/fileinclude.asp?inc=doctos/consolidar_sistemas.raw. Consultada el 30 de junio de 2005.

<http://www.pgr.gob.mx/afi/prof.htm>, consultada el 30 de junio de 2005 http://www.simplexmfmg.com/spanish/brochures/sp_208.pdf, consultado el 09 de marzo de 2005.

www.sisi.org.mx, consultada el 3 de diciembre de 2005.

http://support.casals.com/newrespondanet/spanish/anti_corrupcion/informes/comp_endio/mexico.htm, consultada el 8 de enero de 2006.

<http://biblioteca.itam.mx/recursos/inf gob01.html#orden>, Biblioteca Raúl Bailleres del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), consultada el 6 de febrero de 2006.

HEMEROGRAFIA

Revista Proceso.

DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS

Salinas de Gortari, Carlos. 6º Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República, 1988.

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.

Plan Nacional de Combate a las Drogas 2001-2006. México, Presidencia de la República, 2002.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada