

PARADIGMA DE POLÍTICA BUROCRÁTICA Y NARCOTRÁFICO EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Argentino Mendoza

Resumen

La propuesta del paradigma de política burocrática presenta herramientas analíticas pertinentes para la comprensión de la estructura de la burocracia estadounidense. La lógica de jugadores jerárquicamente constituidos y con múltiples canales de acción para influir en la estructura decisional de la política exterior estadounidense, muestra que ésta se da en un contexto de continuas fricciones e invitaciones a la batalla, lo cual es un componente inherente al sistema político de ese país. Así, acciones que al observador común se presentan como meros accidentes coyunturales, analizados bajo la óptica del modelo, reafirman su incidencia como una respuesta inherente de la estructura del sistema político de Estados Unidos, relacionado directamente con su *mainstream*. Al llevar este enfoque a un acontecimiento coyuntural, como lo fue la Operación Casablanca, se comprueba la viabilidad de este paradigma para enriquecer el debate teórico y la comprensión de los potenciales conflictos en la relación bilateral México-Estados Unidos en lo referente a la política antinarcóticos.

Abstract

The bureaucratic politic paradigm offers analytical tools for understanding the structure of the bureaucracy of the United States. The logic of hierarchically constituted players with multiple channels of action that enable them to influence the decisional structure of the external politics of this country, shows that this politic takes place within a context of continuous frictions, which is an inherent component of the country's political system. Actions that appear to the common observer as coyuntural accidents, when analyzed with this model, reaffirm their incidence as an inherent response of the United States political system. When the model is applied to the analysis of a coyuntural event, as the Casablanca Operative, it proves the viability of the paradigm to enrich the theoretical debate and the understanding of potential conflicts in the bilateral relation between Mexico and the United States in reference to the anti narcotic politics.

El fenómeno del narcotráfico ha impactado multidimensionalmente a los sistemas sociales, sus manifestaciones abarcativas han transitado de la esfera de la sociedad civil: desviación social,¹ violencia social, adicción, etcétera, a la esfera gubernamental: formulación de políticas públicas y exteriores. Estas últimas presentan ramificaciones interesantes, sobre todo analizadas a partir de las estructuras de dominación peculiares de los estados modernos, es decir, los aparatos administrativo-burocráticos.

En la relación México-Estados Unidos, es notorio que los actores gubernamentales jerárquicamente constituidos se desempeñan como jugadores² importantes en el proceso de decisión e implementación de políticas contra las drogas. Así, resulta de especial interés estudiar la estructura de las burocracias gubernamentales para comprender su acción político-social, la cual es y será estratégicamente calculada en términos organizacionales y de sistema político, repercutiendo en la toma de decisiones y en el tipo de política a implantarse, así como en su operatividad. En este sentido, la dinámica burocrática está relacionada con el proceso de toma de decisiones, el cual se entiende como aquel pensamiento que resulta de la selección entre cursos posibles de acción.³ Si bien estas consideraciones no eran sobresalientes hasta antes de la aceleración de los procesos de integración entre México y Estados Unidos (vgr: NAFTA), en la actualidad actores políticos constreñidos a la esfera doméstica cobran una nueva dimensión en estos procesos. Es decir, se presencia lo que en el lenguaje de las relaciones internacionales se conoce como transnacionalización de las esferas de incumbencia de lo doméstico a lo internacional y viceversa.⁴

En este sentido, el presente artículo centrará su atención primeramente en la exposición del modelo de política burocrática desarrollado por Graham Allison y Morton Halperin, a partir de las propuestas

¹Véase: Tamar Pich. *Teoría de la Desviación Social*, México, Nueva Imagen, 1980.

²Un jugador será un individuo en una posición jerárquica dentro de la estructura política de la administración de dominación. Véase Allison Graham T. y Morton H. Halperin. "Política burocrática: Un paradigma y algunas implicaciones de política" en *Cuadernos Semestrales*, CIDE, núm. 10, 1981, p. 234 y Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1980, p. 43.

³William Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process: The State Department Country Director System*, New Jersey, Princeton University Press, 1974.

⁴Véase: Susan Kaufman Purcell. "La naturaleza cambiante de las relaciones México-EU" en *Este País*, sept. 1997 y Jorge Domínguez. "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-EUA" en *Nueva agenda bilateral en la relación México-EU*, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998.

metodológicas de modelos sociotécnicos de Robert K. Merton.⁵ A continuación nos enfocaremos a deslindar las características de la estructura burocrática en Estados Unidos, relacionada con la política antidrogas, para pasar finalmente, a la comprensión de un hecho concreto, la llamada Operación Casablanca, en donde se deslindará el juego de intereses burocráticos participantes en el mismo, así como sus repercusiones potenciales en la relación México-Estados Unidos.

Partimos de la hipótesis de que la dinámica burocrática al interior de Estados Unidos es factor de explicación de la naturaleza de las fricciones institucionales que se dan en la relación bilateral México-Estados Unidos, así como de las decisiones de política contra las drogas que se formulan e implementen.

Uno de los modelos más pertinentes para comprender la dinámica del sistema político de Estados Unidos en materia decisional, es el conocido como paradigma Allison. Dicho modelo –como él mismo lo indica– es un paradigma analítico en el sentido técnico desarrollado por Robert Merton para el análisis sociológico.

Se presenta como una exposición de supuestos básicos, conceptos y proposiciones sugerentes de carácter técnico operativo. La proposición general del paradigma es que las acciones que hace un gobierno en particular, pueden ser entendidas en gran medida como el resultado de negociaciones entre los actores que participan jerárquicamente dentro de él. La negociación sigue circuitos regularizados. Tanto la negociación como los resultados son afectados de manera importante por cierto número de restricciones, en particular, procesos organizacionales y valores compartidos.⁶

La unidad básica del modelo son las acciones de un gobierno, que se definen como los diferentes actos de los funcionarios en el ejercicio de la autoridad gubernamental; para este fin, será necesario identificar las acciones por medio de los posibles canales de acción, que se definen como el conjunto regularizado de procedimientos para producir tipos particulares de acciones. Algunos incluyen recomendaciones de embajadores, directores de agencias, comandantes y generales del ejército y de miembros de la comunidad de inteligencia, finanzas, etcétera.

En este sentido, podemos decir que en los canales de acción para las principales decisiones, se incluye a los jugadores de alto nivel que toman

⁵Allison T. Graham, *op. cit.*, y *La esencia de la decisión: Explicando la crisis de los misiles cubanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

⁶Allison y Halperin, *op. cit.*, p. 230.

las decisiones, y una porción de aquéllos que las implementan. En términos analíticos, se identifica la actividad de jugadores superiores como los juegos de decisión; a las actividades que llevan a la formulación de la política (diseño e implementación) como juegos de política, y las que provienen de, o corresponden a la ausencia de decisiones por jugadores superiores como juegos de acción. En este último caso, intervienen los niveles operativos, comúnmente con el trabajo de los agentes en las calles. Así, los actores de mayor nivel dominarán en los juegos de decisión, pero en los juegos de acción los jugadores menores, que están encargados de aplicar la decisión, pueden jugar un rol importante.

Ahora bien, entre los factores que afectan los resultados deseados por los jugadores se encuentran: los intereses de seguridad nacional, los intereses de la organización, los de la política interna, y los intereses personales. Por otro lado, los jugadores de mayor nivel tenderán a ver la resolución de un problema en función de varias dimensiones interrelacionadas, mientras que los jugadores menores apostarán sobre todo a resultados particulares.⁷

En los juegos de decisión y de política la probabilidad de éxito de los jugadores dependerá de al menos cuatro factores: ventajas de negociación, la habilidad y deseo de utilizarlas, y las percepciones de otros jugadores sobre los dos primeros elementos.

Por su parte, en los juegos de acción básicamente intervienen el control sobre los recursos necesarios para desarrollar la acción y el control sobre la información.⁸

El modelo anterior se complementa a partir de algunas consideraciones referentes al sistema político estadounidense.

En Estados Unidos las políticas internas y exteriores son afectadas por las peculiaridades inherentes a su *ethos* constitucional: el *Checks*

⁷ Los funcionarios de alto nivel del Departamento de Estado de EU ponderan los resultados en función de la relación exterior integral hacia México, en cambio agentes de la DEA, FBI y Servicio de Aduanas sólo miden los resultados en función de intereses organizacionales y personales. Los intereses organizacionales están a menudo dominados por el deseo de mantener la autonomía de la organización al perseguir lo que sus miembros consideran la esencia de la actividad de la organización. En términos weberianos sería la consecución de la legitimidad por sus méritos.

⁸ Weber comenta que: "toda burocracia intenta acrecentar la superioridad de los profesionalmente informados conservando en secreto sus conocimientos y propósitos. La administración burocrática siempre propende a ser una administración de sesiones secretas; tanto como sea posible hurtan a toda crítica sus conocimientos y sus actividades." Max Weber, *¿Qué es la Burocracia?* en *La Pleyade*, Buenos Aires, 1977, p. 90.

*and Balance*⁹ y el *Accountability*, es decir, un proceso de balance entre los tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, y un escrutinio riguroso sobre la evaluación de desempeño de las políticas (*performance policy*). Desde esta perspectiva, la administración¹⁰ gubernamental es compartimentalizada y compartida, lo cual se relaciona con la forma de reclutamiento de la burocracia que se da por medio del *spoils system* y el *merit system*, el primero, relacionado con la racionalización de los cargos de los jugadores de alto nivel que actúan en el círculo presidencial y el segundo, con los funcionarios de la burocracia permanente que se desempeña en las diferentes esferas del gobierno a nivel federal, estatal y local.

A nivel Ejecutivo, es donde se dan las tensiones entre los jugadores de mayor nivel y los responsables de la implantación. Ese poder está dividido en una amplia variedad de departamentos, agencias y organizaciones que juegan un papel en las relaciones de Estados Unidos con México. En este nivel, los canales de acción se relacionarán directamente con el tipo de proceso de coordinación interdepartamental, el cual tiene como meta establecer criterios de administración y coordinación entre un número considerable de organizaciones. En el caso de México el gobierno de Estados Unidos involucra a instancias que tienen que ver con la seguridad nacional como: el Consejo Nacional de Seguridad, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA); la Agencia Estadunidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Central de Información (CIA).

Por la naturaleza de la relación con México, también se ha involucrado a las llamadas agencias domésticas tales como la Oficina Nacional de Control de Drogas, el Departamento de Justicia a través de la DEA, el FBI y el *Immigration and Naturalization Service* (INS), la *Border Patrol*, el Departamento del Tesoro por medio del Servicio de Aduanas (U.S. *Customs Service*), el *Financial Crimes Enforcement Network*; el Departamento de Transporte con el Servicio de Guardacostas (U.S. *Coast Guard*).¹¹

⁹ Esto significa que ningún poder puede permitirse la posibilidad de dominar totalmente a los otros, cada uno cuenta con mecanismos de control y fiscalización, es decir contrapesos.

¹⁰ Cuando hablamos de administración nos referimos a la estructura general del gobierno, *cfr.* Marie France, Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp. 155-193.

¹¹ En relación con la política antidrogas existe un conglomerado de más de 50 agencias, las cuales son coordinadas por medio de la Oficina Nacional de Control de Drogas, que depende de la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca. Véase Office of National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy*, ONDCP, Washington D.C., 1998, pp. 14-17

Si bien existe un conglomerado muy amplio de departamentos y agencias, en las cuestiones de política antidrogas se presentan tensiones en los departamentos que cuentan con metas generales de política exterior y en las agencias subordinadas a las mismas, enfocadas a la obtención de resultados concretos. Además, la estructura decisional se vincula con la naturaleza que haya adquirido la coordinación y la administración de la estructura interdepartamental.¹²

A nivel de agencias se encuentran grandes diferencias. Por ejemplo, dentro del Departamento de Justicia existe una rivalidad de competencias burocráticas entre el FBI y la DEA, ya que la primera se enfoca a la aplicación de la ley en lo general y la segunda se especializa en la aplicación de la ley antidrogas. Otro ejemplo se encuentra en el Centro del Departamento de Estado, en donde la sección de Asuntos Interamericanos se enfoca a la relación de Estados Unidos con América Latina en lo general, mientras que la sección de Narcóticos se especializa en asuntos de política antidrogas. Esta última podría disputarle a la Sección de Asuntos Mexicanos, la política de certificación con nuestro país. Adicionalmente la Embajada de Estados Unidos en México, que tiene la obligación de reportarse con el secretario de Estado, ha pasado a ocupar un papel crucial en la relación con Estados Unidos, es decir en un canal de comunicación relevante.

En cuanto a tendencias recientes, algunas agencias como la DEA, el FBI, el Servicio de Aduanas y Guardacostas, han cobrado un rol significativo por la prioridad de los asuntos relacionados con drogas. Así, la inclusión de programas de entrenamiento y asistencia en su Estrategia Internacional contra el Narcotráfico en la administración Clinton, ha robustecido a las agencias antes señaladas, lo cual vislumbra fuertes conflictos interdepartamentales por atribuciones, recursos disponibles y lucha por espacios de competencia.

Como un intento de equilibrar los juegos burocráticos en función del Centro Político Presidencial, Clinton nombró al general Barry McCaffrey al frente de la Oficina Nacional de Control de Drogas (ONDCP), ello como un intento simbólico de fortalecer su liderazgo y dar un sentido militar a su política. Sin embargo la DEA y el FBI no reaccionaron positivamente.

¹² Clinton estableció una estructura de coordinación interdepartamental *ad hoc*, la cual tuvo su eje en el Consejo Nacional de Seguridad, los Comités de jefes de Departamento, Comités de Asistentes de Departamento y las Mesas de Trabajo Interdepartamentales. Véase: Kurz, Robert. "La política burocrática de Estados Unidos y las relaciones con México" en *Este País* núm. 61, México, abril 1996, pp. 28-29.

El anterior zar antidrogas de la ONDCP fue Lee P. Brown que junto con Tom Constantine, jefe de la DEA y, Louis J. Freeh, director del FBI, ocuparon altos cargos en la policía de Nueva York. Tal antecedente permitió administrar la coordinación entre la ONDCP, DEA, y FBI adecuadamente, lo cual con McCaffrey no ha tenido la claridad deseada.

También será interesante observar cuál será la naturaleza del conflicto burocrático entre agencias y departamentos en un ámbito de reorientación de nuevas misiones¹³ (ámbitos de competencia) con el objetivo de aumentar su participación en las políticas de control de drogas y cuál será la implicación para la relación con los países en los cuales trabajan dichas agencias, en nuestro caso la situación de la relación México-Estados Unidos.¹⁴

A continuación se hará un análisis de un caso concreto de conflicto burocrático, en lo referente a la política antinarcóticos de Estados Unidos, y que tuvo una importante repercusión en México.

Operación Casablanca y el entramado burocrático

El efecto cascada de la Operación Casablanca realizada por agencias especializadas del gobierno de Estados Unidos, creó un clima de desconcierto para la relación bilateral México-Estados Unidos, en momentos en los que la cooperación y el entendimiento parecían superar las enormes asimetrías de poder. El acontecimiento analizado a partir de consideraciones sistémicas y de racionalidades burocráticas puede arrojar resultados interesantes. Algunos vectores comprensivos partirían de las siguientes interrogantes:

¿Cuál es la racionalidad burocrática e interdepartamental de la llamada operación Casablanca? ¿La operación es una acción intencionada del gobierno de Estados Unidos o es resultado de los actores burocráticos en lucha por el poder? ¿Qué repercusión tendrá en el

¹³ Con el fin de la Guerra Fría las misiones de las agencias involucradas en temas de seguridad se han reestructurado en función de los temas emergentes: narcotráfico, terrorismo, medio ambiente, derechos humanos, etc., véase Allison, Graham y Gregory Treverton, *Rethinking American Security: Beyond Cold War to New World Order*, W.W. Nueva York, Norton, 1992.

¹⁴ Investigadores de la Universidad de Georgetown argumentan que el escenario de las fricciones burocráticas e interdepartamentales será recurrente en la relación México-EUA, véase John Bailey, y Sergio Aguayo, *Las Seguridades de México y EUA en un Mundo en Transición*, México, Siglo XXI, 1997 y "La política burocrática y la agenda bilateral de seguridad en el gobierno de Clinton" en *Este País*, núm. 63, México, junio 1996.

contexto general de las relaciones México-Estados Unidos, y en particular sobre los acuerdos de política contra las drogas?

Algunas respuestas a estas interrogantes se inscriben en la naturaleza del sistema político norteamericano, ya que la Operación Casablanca puede entenderse como el resultado de un complejo sistema burocrático no centralizado de aplicación de la ley de ese país; el cual, se da paralelamente a una jerarquía de temas prioritarios visualizados a diferente nivel en la agenda bilateral tanto en Estados Unidos como en México. Es decir, hay políticas que están escapando a los acuerdos establecidos a nivel ejecutivo entre ambos países y sus resultados marcarán la naturaleza de la relación bilateral.

La intervención burocrática

El caso Casablanca debe contextualizarse en la política de las burocracias federales de aplicación de la ley en EUA. Este operativo fue realizado por la Oficina de Aduanas (dependiente del Departamento del Tesoro) y en menor medida la DEA (Departamento de Justicia). Ambas agencias manejaron el asunto como una operación policiaca común y corriente; para lo cual, recurrieron al secreto para evitar filtraciones y proteger a los agentes e informantes. Tal motivo llevó a Aduanas y DEA a cerrar comunicación con agencias de más alto nivel, lo cual afectó no sólo a la Oficina Nacional para el Control de Drogas, sino también al Departamento de Estado. Así lo reconocieron tanto Barry McCaffrey, director de la ONDCP, y Madeline Albright, titular del Departamento de Estado.

Esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué el responsable de la ONDCP se quedó al margen de la operación? Hay que aclarar que McCaffrey desempeña la función de coordinar a más de 50 agencias responsables de la política antinarcoóticos del gobierno de Estados Unidos, pero cada una de ellas a su vez, tiene programas y políticas particulares a nivel regional, estatal, federal e internacional. Es decir, gozan de un amplio nivel de competencia y autonomía;¹⁵ además, por estatuto éstas no tienen la obligación de rendir cuentas, salvo explícita investigación del Congreso a través de sus órganos de control.

En el caso del Servicio de Aduanas, responsable de la operación, es

¹⁵ La legislación de EUA contempla la cláusula de puerto seguro para sus agentes encubiertos, la cual consiste en que éstos gozarán de toda inmunidad e impunidad en acciones en el exterior.

considerado más importante en las tareas de interdicción de drogas del gobierno de Estados Unidos. Su presupuesto para 1998 asciende a 606 millones de dólares, el cual aumentará a 672 en 1999.¹⁶

Precisamente es la lucha por el presupuesto y el poder de decisión por lo que las agencias tienen que desarrollar un férreo trabajo de competencia burocrática. Para complementar estas labores algunas agencias desarrollan un fuerte trabajo de coaliciones al interior de sistema político de EUA, lo cual se ve robustecido a través de presiones que cada agencia pueda hacer en el tema de su incumbencia.

En la Oficina de Aduanas existe una larga trayectoria de relaciones de poder con sectores importantes del Congreso norteamericano, que se remontan al periodo en que William Von Rab dirigió la Oficina de Aduanas durante la administración Reagan (1980-1988). Durante su administración, se realizaron una serie de críticas hacia México en el combate al narcotráfico y denuncias sobre corrupción de funcionarios mexicanos coludidos con el narcotráfico, las cuales fueron llevadas por él, a audiencias en el Congreso de Estados Unidos. Su intención era responsabilizar a México del problema del narcotráfico en la frontera de ambos países. Igualmente, otro de sus objetivos era incrementar el poder y el presupuesto destinado al Servicio de Aduanas.

Esta dinámica burocrática se encuentra también en la Operación Casablanca, ya que Raymundo Kelly, subsecretario del Tesoro para Procuración de Justicia, quien autorizó y supervisó la operación, ha establecido vínculos con un gran número de congresistas de línea dura que tienen relación con la política antinarcóticos y comercial, los cuales le han garantizado su confirmación como futuro administrador del Servicio de Aduanas.

Hay que tomar en cuenta que la composición del Congreso con mayoría republicana constantemente utiliza temas candentes para impactar la opinión del electorado norteamericano, tal motivo lleva a que el narcotráfico sea ampliamente debatido en las audiencias y debates congresionales. En la última certificación, la Cámara Baja del Congreso denegó la plena certificación a México

En cuanto a operaciones de presión se refiere, Aduanas participó junto con la DEA en la llamada Operación Intercepción en 1985, la cual se aplicó a raíz del asesinato de Enrique Camarena. En este tenor, en 1992 el juez William Rehnquist, presidente de la Suprema Corte de

¹⁶ ONDCP, *National Drug Control Strategy*, Washington D. C., Budget Summary, 1998. p. 15.

Justicia de Estados Unidos, emitió un dictamen en el que autorizó el derecho internacional de este país para realizar aprehensiones en otras naciones para hacer cumplir su ley, lo cual fue el sustento jurídico para dejar actuar libremente a la DEA, Aduanas y al FBI fuera del territorio estadounidense. Una de las consecuencias para México fue la Operación Leyenda, a través de la cual se realizaron los secuestros de Víctor Urquidez y Álvarez Macháin. Tales antecedentes deben ser tomados en cuenta al momento de analizar sucesos como Casablanca; es decir, el fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos para autorizar la aplicación de la ley fuera de sus fronteras es un aspecto que toman las agencias policiacas en sus operaciones, que el derecho internacional lo condene les importa muy poco.

En relación con las fricciones interburocracias, Casablanca muestra las diferencias entre los diversos departamentos y agencias con responsabilidades afines. Por ejemplo, después del anuncio de la operación, por parte de Rubin y Reno, no sólo los funcionarios más importantes del gobierno mexicano fueron tomados por sorpresa al enterarse de la operación. En las altas esferas del poder norteamericano Madeline Albrigh, Barry McCaffrey e inclusive miembros destacados del Consejo Nacional de Seguridad, declararon no conocer el operativo.¹⁷ Esto demuestra, como argumenta M. Delal Bear del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales de Washington D.C., que los esfuerzos de la ley interior de Estados Unidos llega a rebasar a la política exterior de este país hacia México con una cascada tremenda de consecuencias impredecibles a la naturaleza de la relación bilateral.¹⁸

Una de esas consecuencias, es la fragmentación y la incertidumbre que existe en la estructura general de la toma de decisiones hacia México; es decir, se experimenta una falta de coherencia en el liderazgo y de coordinación en la administración Clinton en lo referente a su política antinarcóticos hacia México.¹⁹ Como ejemplo puede mencionarse que

¹⁷ La falta de coordinación entre los tomadores de decisión en la estructura de los jugadores mayores, frecuentemente ocasiona que los jugadores menores-operativos den un sentido estrecho a las misiones asignadas en función de sus competencias. John Bailey menciona que la Operación Casablanca fue fruto de la decisión del Departamento del Tesoro de controlar las finanzas mexicanas a partir del rescate que realizó Clinton de México como consecuencia de la crisis de 1995.

¹⁸ M. Delal Baer, "The U.S. at Odds With Itself on Mexico" en *The Washington Post*, Estados Unidos 1-06-97, p. 17a.

¹⁹ Arturo Valenzuela, ex secretario de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado y actual investigador de la Universidad de Georgetown, habla de este fenómeno como de balcanización de las relaciones interburocráticas en la relación bilateral.

un día antes del anuncio de la operación, Barry McCaffrey se quejaba de la falta de cooperación antidrogas en Estados Unidos.²⁰ Su declaración se orientaba en particular a la DEA y el servicio de Aduanas, los cuales han sido renuentes a cederle todo el poder, sobre todo en la zona fronteriza. Hay que mencionar que McCaffrey fue el impulsor del llamado Programa para el Control Federal del Narcotráfico en la Frontera del Sudoeste,²¹ el cual pretende coordinar todas las acciones de las agencias, que incluye a la DEA, el Servicio de Aduanas y la Guardia Costera.²² Ante ello, el Departamento de Justicia y del Tesoro, de los que dependen la DEA y Aduanas, están intentando cerrarle el paso. Por ello no es aventurado inferir que la acción fortalezca a los diversos departamentos y agencias involucradas frente a la Oficina de McCaffrey; además de ser una cubetada de agua fría a su crítica respecto a la falta de cooperación en Estados Unidos.

El efecto para la relación bilateral tendrá duras consecuencias, ya que McCaffrey se ha destacado como uno de los más importantes funcionarios de la administración Clinton para México, lo cual se acentuó por la ausencia de embajador en México, José Ángel Gurriá, ex canciller, comentaba sobre él: "es una persona que hasta parece que la mandamos hacer".

¿Contaminación de la relación bilateral?

En el contexto general de la relación bilateral, el tema del narcotráfico ha cobrado un peso significativo en los últimos años. Si bien durante la administración de Salinas descendió su importancia debido a la urgencia de los asuntos comerciales con Estados Unidos, actualmente los temas de relevancia son el narcotráfico y la migración. Tales prioridades

²⁰Cason, Jim y David Brooks. "McCaffrey se queja de la falta de cooperación antidrogas en EU" en *La Jornada*, 17-05-98, p. 1.

²¹Adicionalmente a la Estrategia de la Frontera del Sudoeste, McCaffrey planea impulsar al llamado Zar de la Frontera para coordinar las tareas de todas las agencias en esa zona. Esto último lo declaró en agosto de 1998.

²²Hay cinco departamentos participando en esa zona: Departamento del Tesoro (interdicción de drogas, lavado de dinero, y tráfico de armas de fuego); Departamento de Justicia (aplicación de la ley contra narcotráfico e inmigración); Departamento de Transporte (interdicción de drogas); Departamento de Estado (cooperación con México), y Departamento de Defensa (actividades de soporte en política antinarcóticos), véase ONDCP, "An Overview of Federal Drug Control Programs on the Southwest Border". Washington, D.C. 1997.

estadunidenses han llevado a que las agencias estadunidenses que se encargan de esos asuntos operen con mayor autonomía y cuenten con mayor apoyo, tanto del Congreso como de diversos sectores al interior del sistema político estadunidense.

En Estados Unidos, los temas de México ya no son sólo incumbencia de la política exterior; en la actualidad gran número de comités y subcomités tanto de la Cámara de Representantes como en el Senado participan en asuntos sobre México, esto se confirma a través de la política de la certificación y sus constantes posturas recalcitrantes hacia México,²³ lo cual no es de extrañar debido a la composición del Congreso, que incluye una mayoría de republicanos de línea dura y demócratas sureños conservadores y críticos hacia México.

En 1997, la Cámara Baja del Congreso denegó la certificación plena a México, y el Senado le dio un pase o *weiver* de seguridad nacional, con la condición de que nuestro país debería mejorar su política antinarcóticos en seis meses. El resultado fue el reporte McCaffrey, que mostraba los grandes avances de México a través de la creación de diversas leyes y unidades especializadas para enfrentar el narcotráfico.²⁴ A pesar de este cabildeo y las acciones llevadas a cabo por México contra el narcotráfico, en marzo de este año la Cámara Baja volvió a descertificar a México mediante una resolución del Congreso llamada "S.J. 43".

Ante el caso Casablanca, el Congreso norteamericano ha mantenido su dureza y línea crítica hacia México. El 4 de junio Trent Lott, líder senatorial, envió una carta a Zedillo "regañándolo por sus críticas hacia la Operación Casablanca, en la cual le declaraba: "esto no es inadmisibles o una violación de su soberanía. Es una acción decisiva contra criminales despiadados".²⁵ La irritación del Congreso se acrecentó cuando el gobierno de México solicitó la extradición de los agentes involucrados en las acciones encubiertas en territorio nacional. Ante ello, los congresistas cerraron filas; el 9 de junio el congresista Spencer

²³ Uno de sus últimos actos de arrogancia fue la aprobación en la Cámara de Representantes de la llamada *Western Hemisphere Drug Elimination Act*, la cual en su sección 204 ha condicionado la asistencia a México para el combate a las drogas, exigiendo la inmunidad diplomática de los agentes de la DEA que operan en México, implicando también la facilitación para que porten armas, *105th Congress 2D Session, H.R. 4300 Western Hemisphere Drug Elimination Act, Sec. 204 Additional Eradication Resources For Mexico*, Washington D.C.

²⁴ Algunas de ellas son: la Ley contra el Crimen Organizado, la Ley para Prevenir el Lavado de Dinero, la creación de la Unidad Contra la Delincuencia Organizada de la PGR y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, *Executive Office of the President and ONDCP, Report to Congress*, sept. 1997, Washington D.C.

²⁵ "Regaña a Zedillo Senado de EUA" en *Reforma*, México, 5-06-98, p. 1a.

Bachus, republicano de Alabama, presentó un proyecto no vinculante (H. Con. Res. 288) para obligar a la administración Clinton a no extraditar a los agentes que participaron en la operación, la cual fue aprobada con una aplastante votación de 406 contra uno el 22 de junio.

De esta manera, se constata la importancia del desempeño del Congreso de Estados Unidos en asuntos relacionados con México. Es decir, nuestro país es considerado como uno de los temas domésticos de la política estadounidense; el Congreso además presenta una postura desafiante a la administración Clinton, lo cual constitucionalmente es su función, es decir, controlar y vigilar las acciones del Ejecutivo. En relación a México, esto último se ha incrementado debido a la ayuda que recibe nuestro país de Estados Unidos para combatir el narcotráfico. Tan sólo de 1996 a 1998 al gobierno de México se le destinaron 10 millones de dólares por este concepto, y para 1999 se esperan 8 millones de dólares más.²⁶

La respuesta de México

Ante este operativo, en México se tomó una posición tibia y retórica por parte del equipo gubernamental, el cual operó en términos de generar un clima de administración pragmática del conflicto, que no excluyó confusiones y desaciertos. La operación mostró la falta de coordinación de los órganos de gobierno del Estado mexicano, ya que en los primeros días después del anuncio de la operación, la respuesta fue de perplejidad por parte tanto del presidente Zedillo, como de los titulares de su gabinete: Rosario Green (SRE), José Ángel Gurriá (SHCP) y Jorge Madrazo (PGR). Al parecer todas las acciones se encaminaban a bajar de perfil el asunto a fin de no contaminar la relación bilateral en su conjunto. Esta línea no es extraña, ya que ha sido el eje central de la política bilateral de México con Estados Unidos desde los tiempos de Salinas. Este pragmatismo lo dejó claro Rosario Green al declarar que "Estados Unidos es la potencia más poderosa de la tierra. Una confrontación en

²⁶ Department of State, *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report*, March 1998. Department of State, Washington, D.C. 29. La ONDCP de McCaffrey asegura que para 1999 los fondos destinados a México serán de 13 millones de dólares. En este mismo sentido, Rafael Fernández de Castro, jefe del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM, asegura que los últimos dos años la ayuda a México ha sido de 78 millones de dólares. Moysen, Gabriel, "crece 700% la ayuda de EUA a México para la lucha contra el narcotráfico" en *El Financiero*, México, 21-03-98, p. 32.

todos los ámbitos con Estados Unidos sería algo inútil y no tendría beneficio para los mexicanos".²⁷

Este contexto demuestra que la centralidad burocrática en torno a la Presidencia obstruye la adecuada implementación del interés organizacional en función de intereses más generales, de ahí que en México el modelo de actor racional unificado sea el predominante y el debate burocrático sólo sea utilizado para legitimar las acciones de la Presidencia en materia de política exterior.²⁸

Éxito de papel y derrota de *Real Politik*

Los supuestos éxitos del gobierno de México en materia antinarcóticos se han basado en el hecho de haber logrado sentar a los norteamericanos a discutir las estrategias más convenientes para enfrentar al narcotráfico. Podemos citar, por ejemplo, los avances logrados en los equipos de expertos integrados en el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), el cual ha sesionado en cinco ocasiones desde 1996, año en que Zedillo y Clinton establecieron el acuerdo a nivel ejecutivo para crearlos. Como resultado, en el seno del GCAN se creó la Estrategia Bilateral contra el Narcotráfico en febrero de 1998. El punto 12 de la misma estipulaba toda una serie de acuerdos de cooperación en materia de lavado de dinero plasmados en el Acuerdo para el Intercambio de Información Financiera.²⁹ Con la acción realizada, estos acuerdos y otros firmados en el seno de equipos binacionales resultan letra muerta ante el ataque avasallador de la aplicación indiscriminada de los intereses de Estados Unidos.

En la lógica de la no contaminación de la relación bilateral, los contactos a nivel del Poder Ejecutivo llevan la dinámica de la confrontación a un plano de normalización. Es decir, los canales decisionales de los jugadores mayores impactan en la ponderación de las acciones de la estructura sistémica en general. En la relación bilateral México-Estados

²⁷ Ma. Elena Medina, "Rechaza Green una confrontación con EU" en *Reforma*, México, 8-06-98, p.4a.

²⁸ Cfr. Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior de México" en Rosario Green, y Pether Smith, *La Nueva Relación México-EUA*, México, FCE, 1988 y María Amparo Casar, y Guadalupe González "Proceso de toma de decisiones y política exterior de México: el ingreso de México al GATT" en Rusell, Roberto (com), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990.

²⁹ Office of National Control Policy, *United States-Mexico Bi-National Drug Strategy*, ONDCP, Washington, D.C., February, 1998, pp., 28-30.

Unidos esos contactos se dan a nivel presidencial y ministerial, por ello los presidentes Zedillo y Clinton, a raíz de la operación, decidieron limar asperezas a través de reuniones durante la Sesión Extraordinaria de Naciones Unidas Contra las Drogas y la xv Reunión Binacional México-Estados Unidos. Sin embargo, la esperanza de que estas acciones reditúen en compromisos por parte de EUA para evitar acciones unilaterales en el futuro tiene pocas probabilidades.³⁰ Según James Dobbis, máximo asesor presidencial sobre América Latina, en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, la administración Clinton no se compromete a evitar este tipo de acciones en el futuro.

Por otra parte, a nivel de departamentos en Estados Unidos se da una guerra por debajo de la mesa; como ejemplo están las pugnas entre Madeline Albright y Robert Rubin. La primera criticó al segundo por haberla marginado de la Operación Casablanca. Posteriormente para reafirmar su poder, ante el Senado de su país declaró que Estados Unidos, a través del Departamento de Estado, está presionando al gobierno de México para solucionar la situación de los derechos humanos en Chiapas.³¹ Sus comentarios, en un contexto de competencias entre burocracias gubernamentales, reflejan la intención del Departamento de Estado de no quedar rezagado frente al del Tesoro y Justicia, sobre todo en un tema de amplio consenso doméstico e internacional,³² así, durante los primeros meses de 1998 se han dado protestas en más de 20 ciudades de Estados Unidos frente a los consulados mexicanos, lo cual demuestra la presión del electorado estadounidense en relación con los temas de incumbencia de Albright. Asimismo, ésta pretende recobrar la batuta de su departamento en la relación con México, la cual quedó en entredicho por el caso Casablanca.

Esto demuestra que pese a la línea de comunicación directa establecida entre ella y Rosario Green³³ será poco operativa al momento de hacer prevalecer los intereses particulares de su departamento y los

³⁰ John Bailey comenta que salvo en el caso de cambios en el marco constitucional, se deberá esperar la continua invitación a la batalla burocrática.

³¹ Jim Cason, y David Brooks, "Presiona EUA por una solución en Chiapas: Albright" en *La Jornada*, México, 17-06-98, pp. 1-8.

³² En este mismo contexto Lloyd Axworthy, Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, ha llevado a cabo acciones como la de destinar más de 500,000 de dólares canadienses a las comunidades autónomas de Chiapas. Department of Foreign Affairs and International Trade. *Axworthy, Marleu announce New Initiatives for Chiapas*, Ottawa, May, 1998, núm. 147, 5-06-98.

³³ Como resultado de las fricciones diplomáticas a raíz del operativo encubierto Casablanca, el Departamento de Estado y la Secretaría de Relaciones Exteriores decidieron establecer comunicación directa para evitar escenarios problemáticos en el futuro.

generales de política exterior de su gobierno, donde entran en juego un conjunto de acciones e intereses de varias agencias y departamentos.

Conclusión

El paradigma de política burocrática como modelo de comprensión de acciones y decisiones del sistema de elaboración e implementación de política exterior estadounidense, arroja resultados interesantes cuando analiza a la política antinarcoóticos. Definiendo situaciones *test* donde la estructura y cultura política de diferentes agencias y departamentos, con diferente grado de compartimentalización, participan en la estructura decisional por medio de un enfoque pragmático-burocrático en función de intereses organizacionales, y en donde intervienen factores como el liderazgo, las competencias y el uso discrecional y autónomo de los recursos, brinda elementos explicativos de como participan e influyen estos actores. En el modelo los conceptos de jugador, canal de acción y estructura decisional son congruentes con el decurso de la política exterior y la dinámica de las burocracias.

En temas altamente conflictivos la estructura departamental y de cultura burocrática es altamente incidente y no accidental.³⁴ En este sentido la Operación Casablanca ha demostrado un juego de fortalezas burocráticas muy complicado, el cual ha llegado a rebasar a la política de la administración Clinton hacia México. Por otro lado, constata que cuando se trata de aplicar la ley estadounidense realizada por medio de las agencias encargadas, el derecho internacional y los acuerdos bilaterales son subestimados, pues los resultados son los que importan. Asimismo, dejan la lección al gobierno de México, de que las amplias asimetrías de poder entre Estados Unidos y México no han quedado superadas pese al esfuerzo de negociación a nivel bilateral sobre diversos temas de la agenda que se creían resueltos. Acuerdos como el establecimiento del GCAN en marzo del 96; la Alianza contra las Drogas, firmados por Zedillo y Clinton en mayo de 1997, y La Estrategia Bilateral contra las Drogas en febrero de 1998, no parecen ser los canales a través de los cuales se pueda suponer que Estados Unidos será un socio que respete los pactos establecidos.

³⁴ Su incidencia se relaciona con las atribuciones que constitucionalmente tienen ciertas agencias y departamentos de participar activamente en los temas de su competencia, ante lo cual no existen metapoderes que lo obstaculicen, de ahí que no haya accidentes en sus acciones.

Al parecer jugadores colocados en los niveles más altos del poder estadounidense continuarán actuando bajo la lógica de responder a los nuevos desafíos del escenario internacional. Esto implicará que agencias con responsabilidades domésticas cobren nuevos espacios de participación en la relación bilateral, o como en el caso de la DEA, FBI, Guardacostas y Aduanas los incrementen, desafiando el marco formal de negociación bilateral entre los jugadores de mayor nivel, o sea la Presidencia y equipo ministerial de ambos países.