



Política y Cultura

ISSN: 0188-7742

politicaycultura@gmail.com

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Xochimilco

México

Mendoza, Argentino

Estados Unidos: política burocrática, narcotráfico y relaciones con México

Política y Cultura, núm. 15, primavera, 2001, p. 0

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26701505>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Estados Unidos: política burocrática, narcotráfico y relaciones con México

Argentino Mendoza*

Estados Unidos emprende su lucha contra el narcotráfico desde un organigrama complejo de oficinas, agencias, departamentos, los cuales generan muchas veces duplicidad de funciones y una aparatosa burocracia. México, por su parte, a causa de la debilidad de sus instituciones, no puede ofrecer la réplica necesaria para disminuir o empatar, cuando menos, el dominio estadounidense en esta tarea. Así, las relaciones bilaterales México-Estados Unidos tenderán aún más a dificultarse.

Introducción

En asuntos de política contra las drogas, el gobierno estadounidense presenta una fragmentación en su aparato decisonal y por ello una implantación compleja. Esta característica, la descentralización de funciones y la autonomía de departamentos y agencias, sorprende por su magnitud. Sin embargo, este entramado de agencias, departamentos y burocracias generalmente es simplificado con la idea de que en Estados Unidos existe un actor racional unificado que decide qué hacer en asuntos de drogas. Es decir, el presidente del país, y tan sólo un reducido número de sus allegados son el centro del debate. No obstante, intentaremos demostrar que la maquinaria burocrática estadounidense rebasa los límites de un posible control; es más, aunque lo pretendiera, la misma dinámica descentralizada de su sistema político lo impediría.

El hecho de que las burocracias desempeñen un mayor papel, abrevó en la consideración acuñada en los ochenta de la urgencia por compartimentalizar la relación México-Estados Unidos; en otras palabras, dividir los temas por áreas y encargarlos a burocracias especializadas. Como se describirá, las asimetrías de poder en términos de recursos y disponibilidad de los mismos, ha implicado al gobierno de México grandes retos en términos de innovación y desarrollo institucional.

El modelo

El paradigma de política burocrática abrevia en la consideración de que en el sistema político estadounidense y en su aparato decisonal, las diversas agencias gubernamentales y los individuos que actúan en ellas tienen y desempeñan un papel crucial en los tipos de decisión de política exterior y sus posibles causas de acción; además de que existen intereses particulares que cada agencia defiende y promueve, lo cual se refleja en el tipo de decisiones en política exterior de Estados Unidos hacia México. Paralelamente a estas consideraciones, la naturaleza de la relación México-Estados Unidos, en la década de los noventa, ha determinado que gran parte de los asuntos sobre México sean discutidos a nivel doméstico, donde una gran cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales

* Maestro adscrito al Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), de la UNAM.

participan activamente en las discusiones, lo cual complejiza la relación y dificulta la certidumbre en la dinámica de las relaciones bilaterales.

En este sentido, en la siguiente sección revisaremos la dinámica burocrática de la política antinarcóticos de Estados Unidos hacia México, la cual responde a consideraciones colectivas o causas de política particulares de actores y dinámicas propias en el entramado burocrático de Estados Unidos. Tales acciones, analizadas desde la perspectiva del sistema político y organizacional estadounidense, parecen ser la norma y no la excepción, es decir, hay un sistema de competencias interburocráticas que en determinados contextos rebasa a la política exterior de Estados Unidos.¹

Así, dada la magnitud del número y nivel de departamentos y agencias que participan en la elaboración, diseño, implantación y operatividad de la política antinarcóticos relacionados con México, se convierte en una tarea de primer orden su inclusión para comprender las relaciones México-Estados Unidos en la actualidad.

Para los términos del presente apartado, es preciso definir algunos términos pertinentes relacionados con la estructura de la burocracia estadounidense.²

Marco conceptual

Autonomía. Es la facultad privativa de un grupo en una zona geográfica o de un grupo disperso, o sea la capacidad de cada agencia a responder a sus prioridades de competencia burocrática independientemente de las del departamento del cual dependen políticamente. En otras palabras, capacidad discrecional.

Interinstitucionalidad. Capacidad de establecer relaciones de alianza con sectores poderosos del sistema político estadounidense, mayormente con el Congreso.

Descentralización. Cambio en la localización geográfica del poder desde un área central a un cierto número de distritos periféricos, en los que los desplazamientos geográficos no son sinónimos de desplazamientos de poder. Implica la extensión de poder y autoridad de agencias federales establecidas en los niveles local y estatal. Tal facultad es usualmente independiente de las posiciones diplomáticas adoptadas por otros actores gubernamentales relacionados con México. Es decir, cada agencia tendrá su propia política exterior.³

Liderazgo. Es el proceso-situación en que una persona —o varias—, en méritos de su capacidad real o supuesta para resolver problemas cotidianos en la vida de un grupo, encuentran simpatizantes que se hayan bajo su influjo. Estas cualidades influyen en la capacidad del responsable de la agencia de conducir y establecer relaciones institucionales con el resto de los actores vinculados con la política antidrogas.

Cultura organizacional. Forma permanente y sistemática de estructurar tareas medulares y relaciones humanas en una organización, lo cual se relaciona con los patrones de socialización y reclutamiento de personal.

¹ Véase M. Delal Baer. "The U.S. at Odds With Itself on Mexico", en The Washington Post, 1/vi/98, p. 17a.

² José María Ramos. *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*: El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1995, pp. 41-44.

³ John Bailey menciona que hay intereses subnacionales implícitos en las políticas particulares de cada agencia, los cuales pueden entrar en choque con los intereses nacionales de largo plazo y más amplios del Departamento de Estado, véase John Bailey y Timothy Goodman. "Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos", en Mónica Vereá y Rafael Fernández de Castro. *La nueva agenda de la relación bilateral México-Estados Unidos*: UNAM/ITAM/FCE, México, 1998, pp. 196-198.

Estructura burocrática. Naturaleza de la organización interna de las dependencias públicas enfocadas a una política particular; tipo de distribución de tareas, patrones de cooperación y conflicto.

Conflicto burocrático. Fricciones entre agencias con diferente ámbito de competencia y que son incentivadas a coordinarse en políticas particulares, tal es el caso del narcotráfico, en el que departamentos y agencias convencionales de inteligencia y defensa chocan con las responsables de mantener el orden público y éstas, a su vez, con las responsables de atacar al narcotráfico; mención aparte merecen los departamentos y agencias encargados de la Diplomacia, Departamento de Estado, y el Consejo Nacional de Seguridad.⁴

Contexto. Esta variable determina qué circunstancias sociales, económicas y políticas pueden influir para que adquiriera o no mayor importancia el papel de una agencia en el desarrollo de una política. Las circunstancias sociales pueden estar relacionadas con la atención de la opinión pública de Estados Unidos ante un asunto en particular. Las económicas, con la reducción o aumento del presupuesto a la agencia o departamento – lucha por el mismo mediante el cabildeo apoyado en acciones contundentes y de gran impacto–. Las políticas se relacionan con el desempeño de otras agencias, departamentos o gobiernos sobre el asunto; además de la cercanía de coyunturas electorales.

La naturaleza de la política antinarcóticos entre Estados Unidos y México está altamente influida por la dinámica burocrática estadounidense. Así, a nivel Ejecutivo (ministerial) la Oficina Nacional de Control de Drogas (ondcp por sus siglas en inglés), es responsable de la coordinación de más de 50 agencias y departamentos con ámbitos de competencia, tareas y cultura organizacional diferentes.

Burocracia

Las agencias con responsabilidades en asuntos relacionados con narcotráfico y seguridad nacional son las siguientes.

Oficina del Presidente

- Consejo Nacional de Seguridad. Coordinación General de Políticas Relativas a la Seguridad Nacional y Asuntos Internacionales.
- Oficina para Políticas Nacionales para el Control de Drogas (ONDCP)- Coordinación General (interna y externa) de Programas Antinarcóticos.

Departamento de Estado

- Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos (INL): responsabilidades internacionales en tareas de desarrollo, implantación, asistencia y monitoreo en materia de antinarcóticos. Además, tiene la responsabilidad de evaluar el desempeño del gobierno en materia de lucha contra las drogas, para el proceso de certificación.

⁴ John Bailey. “Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos”, en John Bailey y Sergio Aguayo. *Las seguridades de México y EE UU en un mundo en transición*: siglo veintiuno editores, México, 1997, pp. 207 s.

- Oficina de Asuntos Interamericanos (ARA): análisis político y coordinación de actividades diplomáticas en América Latina y el Caribe.
- Oficina de Asuntos Políticos (P): análisis político y coordinación de actividades diplomáticas.
- Oficina de Asuntos Mexicanos (ARA/MEX): coordina las relaciones Estados Unidos-México en un amplio rango de asuntos.
- Embajada de Estados Unidos en México (U.S. Embassy of Mexico).

Departamento de Justicia

- Oficina para el Control de Drogas (DEA): responsabilidades operativas, de inteligencia y estrategia doméstica e internacional. Es la agencia con mayor presupuesto: en 1999 programó 1 255 millones de dólares.
- Buró Federal de Investigaciones (FBI): encargado de tareas nacionales e internacionales en materia de drogas, terrorismo y crimen organizado, así como contraespionaje.
- Servicio de Inmigración y Naturalización (INS): reglamentación de extranjeros en puntos de entrada y al interior de Estados Unidos. A través de la Border Patrol tiene responsabilidades en materia de interdicción de drogas en la frontera México-Estados Unidos.
- División Penal: enjuiciamiento del crimen organizado, procesos de extradición.
- Interagencia para el Crimen y el Esfuerzo de la Ley (ICDE): identificar, investigar y perseguir miembros de organizaciones internacionales de narcotraficantes.
- Centro Nacional sobre Inteligencia de Drogas (NDIC): coordinar y consolidar la organización estratégica de la inteligencia sobre drogas para la seguridad nacional y el esfuerzo de las agencias involucradas, a fin de producir diagnósticos sobre organizaciones de narcotraficantes.⁵
- Interpol-U.S National Central Bureau (USNBC): comunicación y enlace sobre investigaciones, localización, aprehensión, extradición de fugitivos y criminales internacionales.
- Servicio de Alguaciles de Estados Unidos (USMS): detención de fugitivos y confiscación de sus bienes en demanda de agencias como la DEA, FBI, Aduanas e Interpol.

Departamento del Tesoro

- Buró de Alcohol y Armas de Fuego (ATF): detección y prevención del tráfico ilegal de armas.
- Ingresos de la Federación (IRS): delitos financieros y asistencia a gobiernos en materia de mejoramiento institucional y legal para prevenir lavado de dinero.
- Servicio Secreto (SS): falsificación de dinero y terrorismo.
- Servicio de Aduanas (U.S. Customs Service): es la agencia más poderosa del Departamento del Tesoro. Tiene responsabilidades en materia de interdicción,

⁵ Esta agencia ha puesto atención especial a la organización de los hermanos Amezcua, a través de informes de inteligencia provenientes de su rama de evaluación multiorigen, véase GAO. "Drug Control, An Overview of U.S. Counterdrug Intelligence Activities", GAO/NSIAD-98-142, Washington D.C., junio 1998, pp. 31-33.

inteligencia operativa, táctica y estratégica. Competencias en delitos de contrabando y lavado de dinero.

- Centros de Delitos Financieros (FinCen): apoyar y reforzar la legislación nacional e internacional para prevenir el lavado de dinero; fomenta la cooperación global e interagencial por medio de la colección de información, análisis y el intercambio de información y la asistencia tecnológica.
- Centro de Entrenamiento y Mejoramiento de la Ley Federal (FLECT): responsabilidades nacionales e internacionales para brindar capacitación y entrenamiento a oficiales y funcionarios con responsabilidades en delitos financieros.

Departamento de Defensa

- Oficina del secretario de Defensa-subsecretario para política de defensa; secretarios adjuntos para asuntos de seguridad internacional; asuntos de reserva; coordinador de actividades y apoyo contra narcotráfico.
- Estado Mayor-J3 (operaciones), J5 (formulación de políticas).
- Agencia de Inteligencia de la Defensa.
- Comandos Unificados-Forcescom (Estados Unidos), Comando Sur (de Panamá hasta el sur del continente), Comando del Atlántico (Cuenca del Atlántico), Comando del Pacífico (Cuenca del Pacífico).
- Equipos de Análisis Táctico (TAT). Apoyo en materia de inteligencia táctica y operativa en las respectivas embajadas de Estados Unidos en el mundo.
- Fuerzas de Tarea Conjuntas Interagencia JIATF: Este, Oeste, Sur y Fuerza Conjunta Seis (JTF-6)- coordinación multiagencial para tareas de investigación e interdicción de tráfico de drogas en sus respectivas zonas geográficas.

Departamento de Transporte

- Servicio de Guardacostas. La agencia más importante del Departamento, aunque también recibe fondos del Departamento de Defensa⁶ en apoyo a la seguridad nacional, contempla las tareas de interdicción y vigilancia costera para prevenir el tráfico de drogas. Brinda entrenamiento y asesoría a oficiales de fuerzas armadas de otros países. En el caso de México, otorgó entrenamiento a oficiales de la Armada de México para que éstos pudieran operar dos fragatas clase Knox que el gobierno de México adquirió en agosto de 1997 en 7 millones de dólares mediante el Programa de Ventas Internacionales del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

Agencia Central de Inteligencia

- Director Adjunto de Inteligencia. Análisis general de asuntos de inteligencia.

⁶ El Servicio de Guardacostas es una rama de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, por lo cual los fondos para tareas de interdicción deben ser evaluados por el Departamento de Defensa, véase GAO. "U.S. Coast Guard, Use of DOD Funds for National Security Functions", GAO/NSIAD-98-110, Washington D.C., junio 1998.

- Director Adjunto de Operaciones. Medidas activas, espionaje y contraespionaje.
- Centro Antinarcóticos. Coordinación entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antinarcóticos.
- Centro Antiterrorismo. Coordinación entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antiterrorismo.

De lo anteriormente explicitado, se aprecia una amalgama de agencias y departamentos con diferentes niveles de competencia y atribuciones. Algunas de las cuales realizan labores similares, además de que cada una organiza y define sus tareas y funciones de manera diferente.

El Departamento de Estado tiene la responsabilidad de conducir la diplomacia, organizando tareas y asignando funciones según las necesidades de política exterior. Por lo general, sus empleados son diplomáticos de carrera y pertenecen a la élite del gobierno; así mismo, poseen amplia currícula en temas internacionales, políticos y económicos.

En temas relacionados con México, se producen fricciones y falta de comunicación entre diversas agencias y funcionarios con distintas responsabilidades. Por ejemplo, a nivel embajada, el embajador tiene la obligación de reportarse con el subsecretario regional del cual depende, pero en algunos casos no es la regla.⁷ Además, en algunas embajadas operan los Equipos de Análisis Táctico apoyados por el Departamento de Defensa, enfocados a labores de inteligencia antinarcóticos. En el caso de México, opera el Information Agency Center (IAC), el cual es un centro de recopilación de información múltiple interagencial, es decir procesa información de varios centros de inteligencia: DEA, Aduanas, FBI, Defensa, Guardacostas.⁸

En el Departamento de Justicia la organización es mucho más compleja, y algunas de sus agencias gozan de mayor autonomía e independencia para ejercer sus propias tareas (DEA, FBI, INS, etc.). Estas últimas están comprometidas en la aplicación de la justicia, y de su adecuado desempeño depende su evaluación. La cultura burocrática de estas agencias fomenta en sus miembros altos valores de cohesión, compromiso y lealtad, pues muchas veces de ello depende su propia vida. Por lo regular, sus miembros tienen un perfil policiaco y militar.⁹

⁷ Éste fue el caso del operativo encubierto realizado por Aduanas y la DEA en México, llamado “Casablanca”. Dicha operación fue del conocimiento del ex embajador James John, el cual no lo reportó a la secretaria de Estado Madeleine Albright.

⁸ El conocimiento de dicho centro, por especialistas en derecho internacional, despertó críticas. Según la Convención de Relaciones Diplomáticas de Viena, en 1961, no se considera la posibilidad de albergar o construir un centro de espionaje como uno de los usos y funciones de una embajada. En palabras de Carlos García Moreno, miembro de la Corte Permanente de La Haya, Holanda, las embajadas no se pueden convertir en centros de espionaje, represión o tortura. Apunta que entre México y Estados Unidos hay convenios bilaterales para enfrentar al narcotráfico, “pero una cosa es la cooperación, y otra, la violación de la soberanía interna y territorial de los países”. Respecto a la posibilidad de otorgar inmunidad diplomática a los agentes de la DEA, señaló que esto también estaría en contra de la citada convención, ya que no se puede otorgar inmunidad a policías. Véase Carlos Benavides. “Viola el CAI el derecho internacional”, en *El Financiero*, 14/XI/97, México, p. 34.

⁹ Por ejemplo, la Border Patrol convoca a ex militares a participar en sus tareas antiinmigrantes a través de atractivos planes de trabajo, que incluyen salarios altos, retiro de desempleo, etc., además de motivarlos a no desperdiciar su experiencia castrense y canalizarla a las necesidades de la agencia, véase Carlos Benavides. “Recluta la Border Patrol de Estados Unidos a exmilitares”, en *El Financiero*, 1/X/98, p. 32.

Por lo general, el Departamento de Defensa integra perspectivas estratégicas a largo plazo, con objetivos claros y compromisos firmes, por ello al involucrarse en tareas antinarcóticos dichos planes y objetivos son rebasados debido a la naturaleza del narcotráfico, que dificulta la identificación del enemigo y sus canales de acción.¹⁰ Además, fricciones interburocráticas con otras agencias son comunes, básicamente con la DEA, la CIA y el FBI.

El Departamento del Tesoro, el Servicio de Aduanas y el Buró de Alcohol y Armas de Fuego se caracterizan, en el ámbito operativo, por una cultura burocrática propia, marcada por tareas y responsabilidades asignadas. El Fincen tiende más al secreto y ser más cerrada que otras agencias, pues maneja información confidencial sobre lavado de dinero.

Sucede lo mismo con el Servicio de Guardacostas, el cual está comprometido con tareas que involucran la seguridad nacional, ante lo cual logros de política exterior comprometidas con la diplomacia y arreglos bilaterales a nivel ejecutivo o Departamento de Estado, pueden no coincidir con la lógica de sus tareas.

En el caso de la CIA, su organización más amplia, dedicada a tareas de inteligencia y contrainteligencia de amplio espectro, integrada por especialistas formados en las altas esferas de la defensa y la inteligencia político-militar, la ha llevado, a partir de su integración a tareas antinarcóticos, a entrar en rivalidades y conflictos interburocráticos con el FBI y la DEA. En términos de asignación presupuestal, estos problemas se han acentuado, pues cada agencia busca más presupuesto, poder y status en el sistema de la burocracia estadounidense.¹¹ En el caso de la CIA, el hecho de haber privilegiado el uso de alta tecnología fue en demérito de su principal recurso: el humano. Ante ello, la CIA parece retomar el uso tradicional de la inteligencia y la infiltración: el trabajo directo de sus agentes. Ello provocará futuras tensiones con el FBI y la DEA, sobre todo con el nuevo papel asignado a esta agencia en tareas antinarcóticos a través del Centro de Narcóticos y Crimen que la CIA desarrolló en 1989 para evaluar, analizar y diseminar información de inteligencia relativa al narcotráfico y el crimen internacional.¹²

Comunidad de inteligencia y narcotráfico

Para tener una idea más clara de la complejidad de la estructura burocrática, realizaremos una aproximación a la organización de las unidades enfocadas al desarrollo, análisis y producción de inteligencia, lo cual es fundamental para entender la toma de decisiones en política antinarcóticos. Como intentaremos demostrar, gran parte de la responsabilidad se concentra en las agencias de Estados Unidos que controlan las redes enfocadas a estas tareas, dejando a México en una debilidad estructural profundamente asimétrica. Es decir,

¹⁰ En este sentido, el mismo McCaffrey comentó que las guerras se ganan, pero en el narcotráfico no existe una noción de victoria.

¹¹ Por ejemplo, el presidente Clinton destinó más de 1.5 mil millones de dólares de fondos suplementarios para las agencias de inteligencia estadounidenses, la cantidad más alta en 15 años. La CIA sólo recibirá menos del 20% del total, el cual se orientará a fortalecer los recursos humanos. Véase Walter Pincus. "Much of Intelligence Funding Go to Satellites", en *The Washington Post*, 23/x/98, p. 16a.

¹² Cfr. cia. "Directorate of Intelligence Organizational Componentes", en cia, <http://www.odi.gov/cia/di/mission/componentes.html>, 10/xi/98. En materia de producción de información, hay cinco pasos fundamentales: 1) Planeación y dirección, 2) Recolección, 3) Proceso, 4) Producción y análisis y 5) Distribución. Véase: Rafael Abascal. "Cómo se toman las decisiones", en *El Financiero*, 9/x/98, p. 74.

las agencias de Estados Unidos, al desarrollar inteligencia estratégica, operativa y táctica,¹³ tienen un control sobre México que puede llegar a rebasar el ámbito de lo estrictamente delictivo y pasar a una dimensión política más profunda.

En esta clasificación listaremos las unidades con que cada agencia participa en asuntos relacionados con la producción y desarrollo de inteligencia. Si bien hemos acotado el mapa de la burocracia relacionada con tareas de combate al narcotráfico y seguridad nacional vinculadas con México, es necesario incluir la estructura organizativa de la burocracia estadounidense enfocada a la elaboración de productos de inteligencia en la lucha contra las drogas y, en esa medida, comparar la dimensión a la que se enfrenta México, lo cual puede ayudar a entender la magnitud del control que tiene Estados Unidos sobre esta área.

La información de inteligencia relacionada con el narcotráfico es compartida por dos comunidades: la inteligencia nacional orientada a lo internacional (incluyendo el Departamento de Defensa)¹⁴ y la comunidad de las agencias federales para la aplicación de la ley. Se identifican 22 organizaciones distribuidas en cinco niveles del gabinete: Justicia, Tesoro, Transporte, Defensa y Estado, además de dos al nivel de organizaciones del gabinete: la ONDCP y la CIA. Se distribuyen de la siguiente forma:

Cuadro 1
Departamentos y agencias orientadas a tareas relacionadas
con el control de antinarcóticos en Estados Unidos

Departamento	Agencias y organizaciones
Departamento de Justicia	Drug Enforcement Administration (DEA) El Paso Intelligence Center (EPIC) Federal Bureau of Investigation (FBI) National Drug Intelligence Center (NDIC) Justice-Funded Regional Information Sharing Sistem (RISS) Program
Departamento del Tesoro	U. S. Customs Service Customs' Domestic Air Interdiction Coordination Center (DAIC). Financial Crimes Enforcement Network (FinCen).
Departamento del Transporte	U.S. Coast Guard
Departamento de Defensa	Joint Inteagency Task Force-East (JIATF-East). Joint Inteagency Task Force-West (JIATF-West). Joint Inteagency Task Force-South (JIATF-South). Joint Task Force Six (JIAT-6).

¹³ La información estratégica es la concerniente a lo relacionado con el tráfico de drogas y sus amenazas, la cual es usada por los hacedores de política y tomadores de decisión para planeación estratégica y programar propósitos generales de largo alcance. La operativa se refiere a la que puede ser usada para apoyo en la consecución de investigaciones criminales, o puede ser útil también como recurso de planeación. Inteligencia táctica se vincula con usos inmediatos para apoyar investigaciones, evaluaciones para posicionamiento de agentes federales para monitorear actividades de criminales y narcotraficantes, o facilitar localización de agentes para decomisos de cocaína y otras sustancias: GAO. "Drug Control An Overview...", op. cit., p. 8

¹⁴ Se incluye a la CIA, la Agencia Nacional de Seguridad, NSA, la Agencia de Inteligencia de la Defensa DIA, la Agencia Nacional de Mapeo e Imágenes NIMA y la Oficina de Inteligencia de la Marina, ONI.

	Defense Intelligence Agency (DIA). National Security Agency (NIMA) Office of Naval Intelligence (ONI) Tactical Analysis Teams (TAT)
Departamento de Estado	Bureau of Intelligence and Research (INR). Para el caso de México. El Information Agency Center de la Embajada de Estados Unidos en México.
Executive Office of the President/ONDCP	ONDCP-funded High Intensity Drug Trafficking Areas (HIDTA) Program.
Director of Central Intelligence	Central Intelligence Agency (CIA) Crime and Narcotics Center (CNC)

Fuente: GAO. "Drug Control, An Overview of U.S...", op. cit., pp. 2-4.

No todas las agencias y organizaciones tienen una relación directa con México, y como lo que nos importa es enfatizar las relaciones burocráticas en el contexto de la política antinarcóticos bilateral deslindaremos aquéllas con un grado significativo en los asuntos mexicanos.

En este punto es importante señalar que tanto las comunidades vinculadas a la inteligencia externa como la interna, confluyen en una misma dimensión, esto es por el grado de incidencia de los asuntos mexicanos en la política doméstica de Estados Unidos. Tal sería el caso de la CIA, el FBI, la DEA, Aduanas y la Guardia Costera, que tienen gran responsabilidad en labores de interdicción de drogas y en la producción de inteligencia estratégica, táctica y operativa. En este sentido, sus funciones sufren sobreposicionamientos, lo cual se complica con el tipo de recursos que se utilizan para coleccionar la información de inteligencia, que incluye recursos humanos, electrónicos y mapeo satelital.

Las agencias en donde son más recurrentes estas fricciones son la DEA, el FBI, la Guardia Costera, Servicio de Aduanas, la CIA y la ONDCP, esta última encargada de la coordinación de la política antinarcóticos de Estados Unidos. La causa de lo anterior es por la multiplicación de responsabilidades, falta de coordinación, diferentes culturas burocráticas, cuestiones de liderazgo y la influencia del contexto.

México y la burocracia antinarcóticos de estados unidos

En relación con México, las agencias más importantes enfocadas al combate al narcotráfico se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

Política y estrategia hacia México de agencias de Estados Unidos enfocadas al control del narcotráfico

Agencia	Política y Estrategia hacia México
ONDCP/Oficina Ejecutiva del Presidente	Planeación estratégica antinarcóticos, conjuntamente con gobierno de México. Vínculos de alto nivel con PGR y Ejecutivo de México.
DEA/ Dep. de Justicia	Funciones tácticas y operativas con PGR y policías

	estatales. Recolección de inteligencia al más alto nivel sobre movimientos de rutas de narcóticos, crimen organizado y corrupción institucional. Realizó operación Zorro I y II conjuntamente con policías de México.
El Paso Intelligence Center (EPIC)/DEA	Es el centro de recolección de inteligencia de la DEA, que también brinda recursos al SIN, el Servicio de Aduanas, el Centro Multiagencias de Inteligencia de la Embajada de Estados Unidos en México y el CENDRO de la PGR. Este centro se orienta básicamente a México.
FBI/ Dept. de Justicia	A través de su División de Investigaciones Criminales se responsabiliza de las tareas antinarcóticos hacia México. Conjuntamente con la DEA y Aduanas apoyan el Proyecto para la Frontera del Suroeste- Mex-Estados Unidos- de la ONDCP. Asimismo, desarrolla programas de entrenamiento para oficiales de la policía estatal y federal de México. ¹⁵
National Drug Intelligence Center(NDIC)/ Dep. Justicia	Su misión es consolidar y coordinar la organización estratégica de inteligencia de la seguridad nacional y las agencias para la aplicación de la ley, a fin de producir análisis y evaluaciones dirigidos a la estructura, organización, comunicación, finanzas y otras actividades de las organizaciones criminales. Esta agencia trabajó intensamente en proporcionar información sobre el cartel de los hermanos Amezcua y otras organizaciones criminales mexicanas. En 1998 manejó un presupuesto de 30 millones de dólares.
U.S.Customs Service/Dep.Transporte	El Servicio de Aduanas es la agencia líder para labores de interdicción de drogas hacia Estados Unidos, la cual tiene acuerdos específicos con la DEA para operaciones especiales. Se divide en la Rama de Análisis de Inteligencia, Rama de Operaciones, Rama de Evaluaciones de Programas y Política. Durante más de 15 años Aduanas ha mantenido una política firme hacia México.
Domestic Air Interdiction Coordination Center(DAICC)/Aduanas-Dep-Transporte	El Centro Coordinador para la Interdicción Aérea Doméstica tiene la responsabilidad de detectar los contrabandos aéreos de droga hacia los Estados Unidos y coordinar su aprensión. Se coordina con las JIAFTs

¹⁵ Como ejemplo, en marzo de 1998 el FBI aplicó un programa de entrenamiento para supervivencia política en la calle a elementos de la seguridad pública de los estados de Colima, Guanajuato, Tamaulipas, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí, Véase. Serrato, Gloria, “Capacitará el FBI a policías mexicanos”, *La Jornada*, 11-03-98, p. 33. Además también ha aplicado conjuntamente con la DEA los exámenes de polígrafo (detector de mentiras) a las unidades especiales contra la delincuencia organizada de la PGR, llamada Unidad Contra el Crimen Organizado, y la Unidad de Inteligencia contra Delitos Financieros de la SHCP-PGR. Paralelo a estas actividades, la Embajada de Estados Unidos en México también cuenta con elementos de esta corporación.

	del Departamento de Defensa en sus centros del Caribe y América Latina. Como sus responsabilidades incluyen coordinación con el sistema de radares de Estados Unidos, monitorea todo el territorio nacional mexicano. Se conecta con CENDRO y PGR para labores de interdicción en México.
Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) /Dept. del Tesoro.	La misión de la Red para la Prevención de Crímenes y Delitos Financieros es apoyar el esfuerzo doméstico e internacional para prevenir y perseguir el lavado de dinero, además de asistir a gobiernos extranjeros en mecanismos para prevenir el lavado de dinero. En el caso de México, el FinCen ha apoyado a través de su programa de entrenamiento a funcionarios de la SHCP y la PGR para formar la Unidad de Inteligencia Financiera. Cabe señalar que el FinCen realiza tareas de coordinación con la SHCP a través de su Unidad de Inteligencia Financiera.
U.S. Coast Guard/Dep. de Transporte.	Si orgánicamente está vinculado al Departamento de Transporte, al incluir responsabilidades de seguridad nacional también es apoyado con fondos del Departamento de Defensa. Es la agencia líder en interdicción marítima. La información de inteligencia es producida en el Coast Guard Intelligence Center y para asuntos con México la División de Inteligencia del Área del Pacífico en Alameda California. Con la Armada de México ha establecido acuerdos de cooperación para interdicción de drogas en la zona fronteriza de Támpico-Texas, además de brindar entrenamiento a más de 700 marinos mexicanos y facilitar la compra de dos fragatas clase Knox al gobierno de México. ¹⁶ También a través del Equipo Mobil de Entrenamiento (Mobil Training Team) ha proporcionado entrenamiento en labores de interdicción a marinos y militares de México.
Joint Interagency Task Force West (JIATF-West)/Dep. de Defensa.	Las JIATF son fuerzas de tarea conjuntas que integran a elementos del Departamento de Defensa, además de agentes de otras agencias como la DEA, Aduanas, FBI y Guardacostas. Su función es monitorear y recolectar información sobre rutas del narcotráfico y embarcaciones sospechosas de transportar contrabando de drogas en sus zonas de influencia. En relación con México la más importante es la JIATF-West, ya que monitorea la zona del Pacífico y parte del Caribe

¹⁶ Las fragatas no son operativas debido a falta de requerimientos técnicos, lo que ha hecho del entrenamiento a marinos de México para operar esas fragatas inoperable. véase ONDCP, “*Report to the Congress*, september 1997.”, p. 21 y GAO, “*Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics Activities*, WASHINGTON D.C.”, pp. 5-10.

	mexicano. Gran parte de los mapas sobre rutas de narcotráfico que apoya la Estrategia de Estados Unidos contra las drogas es producida por dichas agencias.
Office of Naval Intelligence (ONI)/ Dep. de defensa	Se especializa en el desarrollo de información fotografías y planos de contrabandos marítimos, de las zonas de tránsito de narcóticos, los cuales son utilizados por el CENDRO de la PGR y la SCT.
Tactical Analisis Team. (TAT)/Dep. de Defensa.	Su misión es servir oportunamente con información de inteligencia a los equipos especializados de las embajadas de Estados Unidos, el staff del Departamento de Defensa, a las naciones huéspedes y a las agencias especializadas de Estados Unidos. TATs analiza los productos de inteligencia externa en apoyo de labores de interdicción y monitoreo en Centroamérica, Sudamérica, México y el Caribe. El mayor contingente de personal externo de los TATS se encuentra en la embajada de Estados Unidos en México. ¹⁷
Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affaires(INLE)/Departamento de Estado	<p>Su función principal es la planeación estratégica para asistir a gobiernos extranjeros en el perfeccionamiento de las políticas antinarcóticos: erradicación, destrucción de laboratorios, entrenamiento de personal, interdicción y educación para la prevención del consumo de drogas. Produce información de inteligencia para los altos niveles del Departamento de Estado, Oficina de la Casa Blanca y tomadores de decisión. Es responsable de la evaluación de países considerados como productores y países tránsito para el proceso de certificación, el cual se realiza mediante el International Narcotics Strategy Control Report, que se publica cada año.</p> <p>En cuanto a México, han sido notorias las evaluaciones positivas, que han tratado de cabildear a México con el Congreso de Estados Unidos, aunque no siempre con éxito.</p>
High Intensity Drug Trafficking Area(HIDTA)/ONDCP/Executive Office of the President.	Su función es facilitar el flujo de información de inteligencia entre las agencias participantes en los más de 20 programas HIDTA que existen en Estados Unidos. Para el caso de México el Southwest HIDTA, conocido como Southwest Border Program, es el que tiene más repercusión ¹⁸ . Bajo la coordinación de ese

¹⁷ Para octubre de 1997 se indica que un total de 13 TATS con 42 elementos se encontraban en México y países de Sudamérica. Informes recientes señalan que en la embajada de México funciona un centro multiagencia de inteligencia, el cual sin duda integra a los equipos TATS, agentes de la DEA, Aduanas, FBI y otras unidades de inteligencia, véase: ONDCP, “*Report to the Congress....*”, p. 24-25 y GAO, “*Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics...*”, p. 5-10

¹⁸ Véase ONDCP, Briefing Book, *An Overview of Federal Programs on the Southwest Border*, ONDCP, Washington D.D., 1997.

	organismo estarán las Fuerzas de Tarea de la Frontera, que integrará a fuerzas de la DEA-FBI-Aduanas-Servicio de Inmigración y Patrulla Fronteriza con la PGR y policías estatales mexicanos en un esfuerzo conjunto contra el narcotráfico en la zona fronteriza.
Director of Central Intelligence(DCI), Central Intelligence Agency(CIA) y Crime and Narcotics Center(CNC)/ Presidencia-National Council of Security(NCS)	La información respecto a la comunidad de inteligencia es reservada con relación a tareas antinarcóticos. Su unidad Centro de Narcóticos y Crimen (CNC) fusiona análisis y operaciones que son manejados con extrema discrecionalidad. Sus investigaciones siempre consideran la seguridad nacional como el eje principal, de ahí las fricciones con las demás agencias enfocadas a la aplicación de la Ley.

FUENTE: GAO varios reportes, ONDCP, International Narcotics Control Report del Departamento de Estado varios años y prensa de Estados Unidos y México

Los departamentos y agencias de Estados Unidos con responsabilidad hacia México, ya sea en funciones de amplio espectro político o en funciones de inteligencia antinarcóticos reseñados, brindan la significatividad de la integración de la política burocrática como enfoque complementario para poder explicar la relación Estados Unidos-México, la cual ha tendido a una complejización por el número de actores y diseños políticos que entran en juego.

Se puede argumentar que al participar agencias con competencias locales-nacionales en asuntos internacionales, lleva a que los límites entre lo externo e interno, que era común hasta la década de los ochenta, tienda a desaparecer en un entramado de jugadores estratégicos y operativos localizados en una jerarquía que va de los altos niveles de la toma de decisión (Casa Blanca-Consejo Nacional de Seguridad-Congreso) a los departamentos y agencias que responden a diferentes culturas departamentales-organizacionales e intereses de liderazgo y status, lo cual repercute en la agenda bilateral, específicamente en la política antinarcóticos.

Además, si asumimos que la invitación a la batalla es algo característico entre el poder ejecutivo y el legislativo, el reflejo de esto a nivel departamental e interagencias es más acentuado, lo cual se incrementa en asuntos internacionales donde las esferas de competencia y responsabilidad de cada agencia se multiplican y superponen.¹⁹

En términos de estructura de toma de decisiones el proceso interdepartamental desempeña un papel principal, por ello la administración Clinton intentó establecer criterios para lograr la coordinación del mismo a fin de lograr canales adecuados para regular las acciones de agencias y departamentos involucrados en asuntos internacionales.

En dicha estructura, el Consejo Nacional de Seguridad desempeña la principal función de coordinación tanto para asuntos rutinarios como de crisis, el cual incluye al Presidente, Vicepresidente, secretario de Estado, de Defensa, al director de la CIA y los

¹⁹ En la toma de decisiones no sólo la estructura del sistema político de Estados Unidos en sus niveles más altos es la variable determinante, otra que se debe de tomar en cuenta es la corte de la opinión pública. Esta última tiende a actuar coherentemente en las corrientes ideológicas predominantes, llámese neoconservadurismo, nueva derecha o liberalismo, utilizando como canal de expresión a los Think Tanks, los medios de comunicación masiva y la representación congresional estadounidense

jefes del Estado Mayor Conjunto y asesores especiales, y otros miembros de la élite política. Para complementar esta instancia Clinton agregó los Comités de Jefes de Departamento, que según Robert Kurz fue creado como un foro interdepartamental para altos funcionarios responsables de analizar los asuntos políticos que afecten la seguridad nacional de Estados Unidos. “Se ideó como un instrumento flexible para asuntos que no requieren de la participación del presidente, incluye al secretario de Estado, al secretario de Defensa, al representante de Estados Unidos ante la ONU, al asistente del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, al director de la CIA, al director de los jefes conjuntos del Estado Mayor y al asistente del presidente para Política Económica.”²⁰

Otra instancia es el Comité de Asistentes de Departamento, el cual se estableció como un foro interdepartamental al nivel de subsecretarios para asuntos políticos que afecten la seguridad nacional. Se encarga del manejo diario de situaciones críticas y su función es evaluar el proceso interdepartamental del NSC.

También, las Mesas de Trabajo Interdepartamentales, que fueron autorizadas para operar como un sistema bajo la dirección del Comité de Asistentes de Departamento para evaluar y coordinar la puesta en marcha de las decisiones presidenciales en áreas específicas de trabajo. Incluye a representantes de agencias y del Consejo Nacional de Seguridad.

La estructura para la coordinación de las políticas de seguridad nacional resulta tan sofisticada como el proceso interdepartamental mismo. Se pretende establecer criterios institucionales para lograr políticas coherentes que se reflejen en trabajos coordinados entre agencias y departamentos con diferentes competencias y culturas organizacionales.

En relación con México, la gran disputa se centra en departamentos y agencias con responsabilidades diplomáticas, económicas y de seguridad nacional, con aquellas vinculadas a la aplicación de la ley de Estados Unidos.²¹

En México, las competencias y responsabilidades de las agencias constantemente son foco de conflictos. Así, más que una excepción es una norma la fricción interburocrática. La claridad de una política y el liderazgo en el ámbito presidencial, reducen dichos conflictos. Por eso un presidente políticamente débil, además de afectar su propio liderazgo, repercute en sus principales allegados vis à vis agencias y organizaciones que gozan de cierta autonomía. En este sentido, el problema parece centrarse en conciliar las metas de política general de seguridad nacional de Estados Unidos hacia México, con los intereses de las diversas agencias y departamentos que han cobrado relevancia en las relaciones con nuestro país, debido a que su ámbito de competencia ha integrado a México motivado esto por los procesos de integración y la incrementada inclusión de los asuntos mexicanos en la política interna de Estados Unidos.

Conclusiones

Como se aprecia, la gran disputa interburocrática se centra en dos niveles. Por un lado, entre departamentos y agencias con responsabilidades diplomáticas, económicas de seguridad nacional y aplicación de la ley, y por otro, entre estas últimas por ámbitos de

²⁰ Véase Rober Kurz. “La política burocrática de Estados Unidos y las relaciones con México”, en *Este País*, núm. 61, abril 1996, México, pp. 26-34.

²¹ Agencias como la DEA, el FBI, Aduanas, SIN y Guardia Costera definen sus responsabilidades por la ley, no por la dirección política.

competencia, recursos y poder en áreas específicas. En este sentido y como ejemplo, la fricción entre los intereses de largo plazo de la Casa Blanca y el Departamento de Estado con el Departamento de Justicia, la DEA, el FBI y Aduanas. Adicionalmente la DEA, el FBI y Servicio de Aduanas mantienen líneas de cooperación y entendimiento muy frágiles, que han trasladado sus disputas interburocráticas y de lucha de poder a las regiones donde operan, en este caso a México.

También se presenta la interinstitucionalidad entre miembros del Congreso y líderes de agencias, lo cual lleva a respaldar ciertas acciones de política que en ocasiones entran en contradicción con el Ejecutivo. A su vez, éste ha llegado a utilizar a algunos de sus funcionarios para lograr el respaldo de sus políticas, como fue el caso del zar antidrogas Barry McCaffrey en la administración Clinton, quien respaldó ampliamente los acuerdos alcanzados con México en materia de cooperación antidrogas en 1997 y 1998.

Como ya dijimos, la magnitud de las agencias participantes en México abarca 22 organizaciones en los cinco niveles del gabinete: Departamento de Estado, Justicia, Tesoro, Defensa y Transporte, además de dos en el ámbito de organizaciones del gabinete: la ONDCP y la CIA. En términos de producción de inteligencia en política antinarcoóticos, estas agencias se vinculan con inteligencia estratégica, táctica y operativa, lo cual rebasa en recursos humanos, materiales y tecnológicos a los utilizados por las agencias y dependencias mexicanas, logrando con ello una influencia y poder considerable sobre sus similares de México.

De las agencias destacan 15 en labores antinarcoóticos en México. Entre las más importantes están El Paso Intelligence Center (EPIC) de la DEA; el Domestic Air Interdiction Coordination Center (DAICC) del Servicio de Aduanas; el Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) del Tesoro, y los Tactical Analysis Team (TAT) que trabajan en el Information Agency Center (IAC) de la Embajada de Estados Unidos en México, y el Crime and Narcotics Center (CNC) de la CIA. Dichas agencias tienen un control sobre la información más importante de organizaciones criminales, rutas terrestres y aéreas de narcotraficantes, lavado de dinero, y planeación estratégica, táctica y operativa.

En México el Centro de Planeación de Drogas (CENDRO) es la única instancia relacionada horizontalmente con las agencias de Estados Unidos antes mencionadas. Otras que participan subordinadamente son la Unidad contra el Crimen Organizado de la PGR y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Dicho esquema se acentuará debido a la corrupción institucional y la falta de confianza de Estados Unidos sobre México.

Irónicamente la institucionalización de la relación, en particular la participación de numerosas agencias que, ante todo, poseen responsabilidades domésticas, provoca el efecto de animar la transformación de cuestiones internacionales en domésticas, aumentando la presión proveniente de los electores y con ello de los congresistas, Think Tanks y la corte de la opinión pública estadounidense. Tal institucionalización de la relación ha causado que los temas se manejen de forma rutinaria en el sistema político de Estados Unidos, aumentando con ello la presión de diversos actores y procesos, y desdibujando los límites entre política interna y externa y, por tanto, una idea de interés nacional que ha afectado profundamente a México, pues ahora los objetivos de seguridad nacional de Estados Unidos parecen reflejarse en los intereses nacionales de México.

Sin duda, los esfuerzos por institucionalizar la relación en temas-agenda de extrema confidencialidad han sido una de las prioridades de México en su relación bilateral con Estados Unidos. Debido a ello, México promovió la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), como mecanismo de diálogo y negociación política de alto nivel para

el análisis y diagnósticos de asuntos relacionados con narcotráfico, y con ello crear mecanismos de cooperación con Estados Unidos. Así, tanto México como el vecino del norte, contaron con el instrumento político para el desarrollo de regímenes bilaterales de control de drogas.

Para 1997 el GCAN, a través de sus grupos de trabajo, produjo el Estudio-Diagnóstico Conjunto para desarrollar una visión común del narcotráfico y los delitos conexos. Cabe agregar que dichos marcos se dieron gracias a la voluntad presidencial por impulsar una estructura institucional donde los especialistas tuvieran más control.

En mayo de 1997 se da a conocer la Alianza contra las Drogas, que establece la institucionalización en ambas naciones de 16 metas específicas, las cuales abarcan aspectos que integran estrategias contra la oferta de drogas, fortalecimiento de mecanismos institucionales y de cooperación, prevención de la demanda, y factores conexos como lavado de dinero, tráfico de armas y corrupción.

En el marco de la Alianza, los gobiernos de Estados Unidos y México diseñaron la Estrategia Bilateral contra las Drogas, dada a conocer en febrero de 1998, y que abarca los siguientes aspectos:

1. reducción de la demanda;
2. reducción de la oferta,
3. desarrollo institucional aplicación de la ley y programas de entrenamiento;
4. iniciativas multilaterales e
5. iniciativas para la frontera. Los mayores esfuerzos se concentraron en el desarrollo institucional, ya que de los 16 puntos que contempla la mitad correspondió a ese rubro.

Con el objetivo de evaluar la Estrategia, para enero de 1999 se publica un documento titulado *1999 United States Mexico Bi-National Performance Measures of effectiveness*,²² el cual trataría de medir la efectividad real, en términos de política pública, de la Estrategia.

En este contexto, es de suponer que habría un ambiente propicio para el diálogo y la negociación entre ambos países. Sin embargo y como hemos analizado, la presencia de las agencias de Estados Unidos en materia de políticas binacionales antinarcóticos continuará predominado y balanceando las asimetrías de poder hacia Estados Unidos, ante ello México recurrirá a lo ya firmado en los acuerdos como instrumento de negociación.

En resumen, las agencias de Estados Unidos continuarán dominando y expandiendo su presencia en México debido a factores relacionados con la debilidad de las instituciones mexicanas; la pugna interburocrática de las agencias de Estados Unidos por lograr mayor poder, y su acelerada participación en tareas relacionadas con la seguridad nacional de Estados Unidos en el ámbito binacional. En dicho contexto, las relaciones bilaterales México-Estados Unidos tenderán a complejizarse como resultado de esta compartimentalización.²³

²² ONDCP. Bi-National Drug Control Strategy, Performance Measures of Effectiveness: Implementation and Findings: Washington D.C., 1999.

²³ La compartimentalización es el proceso mediante el cual la relación bilateral México-eeuu tendió a fragmentarse a partir de temas especializados, y su tratamiento se dio por burocracias especializadas en el que el poder ejecutivo de ambos países funcionaba como orientador de la misma. Sin embargo, en la práctica el poner en la cúspide de la agenda el interés nacional de ambos países por lograr que las tensiones de la relación no contaminaran el resto de la agenda sólo tenía vigencia coyuntural dependiendo de los intereses del

presidente de ee uu. Cuando éste perdía el interés o presentaba debilidad, las agencias, Departamentos o el mismo Congreso de ee uu afectaban la armonía de la relación, lo cual ponía en riesgo los acuerdos de cooperación signados entre ambos países.

Estados Unidos: política burocrática, narcotráfico y relaciones con México

Argentino Mendoza*

Estados Unidos emprende su lucha contra el narcotráfico desde un organigrama complejo de oficinas, agencias, departamentos, los cuales generan muchas veces duplicidad de funciones y una aparatosa burocracia. México, por su parte, a causa de la debilidad de sus instituciones, no puede ofrecer la réplica necesaria para disminuir o empatar, cuando menos, el dominio estadounidense en esta tarea. Así, las relaciones bilaterales México-Estados Unidos tenderán aún más a dificultarse.

Introducción

En asuntos de política contra las drogas, el gobierno estadounidense presenta una fragmentación en su aparato decisional y por ello una implantación compleja. Esta característica, la descentralización de funciones y la autonomía de departamentos y agencias, sorprende por su magnitud. Sin embargo, este entramado de agencias, departamentos y burocracias generalmente es simplificado con la idea de que en Estados Unidos existe un actor racional unificado que decide qué hacer en asuntos de drogas. Es decir, el presidente del país, y tan sólo un reducido número de sus allegados son el centro del debate. No obstante, intentaremos demostrar que la maquinaria burocrática estadounidense rebasa los límites de un posible control; es más, aunque lo pretendiera, la misma dinámica descentralizada de su sistema político lo impediría.

El hecho de que las burocracias desempeñen un mayor papel, abrevó en la consideración acuñada en los ochenta de la urgencia por compartimentalizar la relación México-Estados Unidos; en otras palabras, dividir los temas por áreas y encargarlos a burocracias especializadas. Como se describirá, las asimetrías de poder en términos de recursos y disponibilidad de los mismos, ha implicado al gobierno de México grandes retos en términos de innovación y desarrollo institucional.

El modelo

El paradigma de política burocrática abrevia en la consideración de que en el sistema político estadounidense y en su aparato decisional, las diversas agencias gubernamentales y los individuos que actúan en ellas tienen y desempeñan un papel crucial en los tipos de decisión de política exterior y sus posibles causas de acción; además de que existen intereses particulares que cada agencia defiende y promueve, lo cual se refleja en el tipo de decisiones en política exterior de Estados Unidos hacia México. Paralelamente a estas consideraciones, la naturaleza de la relación México-Estados Unidos, en la década de los noventa, ha determinado que gran parte de los asuntos sobre México sean discutidos a nivel doméstico, donde una gran cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales

* Maestro adscrito al Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), de la UNAM.

participan activamente en las discusiones, lo cual complejiza la relación y dificulta la certidumbre en la dinámica de las relaciones bilaterales.

En este sentido, en la siguiente sección revisaremos la dinámica burocrática de la política antinarcóticos de Estados Unidos hacia México, la cual responde a consideraciones colectivas o causas de política particulares de actores y dinámicas propias en el entramado burocrático de Estados Unidos. Tales acciones, analizadas desde la perspectiva del sistema político y organizacional estadounidense, parecen ser la norma y no la excepción, es decir, hay un sistema de competencias interburocráticas que en determinados contextos rebasa a la política exterior de Estados Unidos.¹

Así, dada la magnitud del número y nivel de departamentos y agencias que participan en la elaboración, diseño, implantación y operatividad de la política antinarcóticos relacionados con México, se convierte en una tarea de primer orden su inclusión para comprender las relaciones México-Estados Unidos en la actualidad.

Para los términos del presente apartado, es preciso definir algunos términos pertinentes relacionados con la estructura de la burocracia estadounidense.²

Marco conceptual

Autonomía. Es la facultad privativa de un grupo en una zona geográfica o de un grupo disperso, o sea la capacidad de cada agencia a responder a sus prioridades de competencia burocrática independientemente de las del departamento del cual dependen políticamente. En otras palabras, capacidad discrecional.

Interinstitucionalidad. Capacidad de establecer relaciones de alianza con sectores poderosos del sistema político estadounidense, mayormente con el Congreso.

Descentralización. Cambio en la localización geográfica del poder desde un área central a un cierto número de distritos periféricos, en los que los desplazamientos geográficos no son sinónimos de desplazamientos de poder. Implica la extensión de poder y autoridad de agencias federales establecidas en los niveles local y estatal. Tal facultad es usualmente independiente de las posiciones diplomáticas adoptadas por otros actores gubernamentales relacionados con México. Es decir, cada agencia tendrá su propia política exterior.³

Liderazgo. Es el proceso-situación en que una persona —o varias—, en méritos de su capacidad real o supuesta para resolver problemas cotidianos en la vida de un grupo, encuentran simpatizantes que se hayan bajo su influjo. Estas cualidades influyen en la capacidad del responsable de la agencia de conducir y establecer relaciones institucionales con el resto de los actores vinculados con la política antidrogas.

Cultura organizacional. Forma permanente y sistemática de estructurar tareas medulares y relaciones humanas en una organización, lo cual se relaciona con los patrones de socialización y reclutamiento de personal.

¹ Véase M. Delal Baer. "The U.S. at Odds With Itself on Mexico", en The Washington Post, 1/vi/98, p. 17a.

² José María Ramos. *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*: El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1995, pp. 41-44.

³ John Bailey menciona que hay intereses subnacionales implícitos en las políticas particulares de cada agencia, los cuales pueden entrar en choque con los intereses nacionales de largo plazo y más amplios del Departamento de Estado, véase John Bailey y Timothy Goodman. "Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos", en Mónica Vereá y Rafael Fernández de Castro. *La nueva agenda de la relación bilateral México-Estados Unidos*: UNAM/ITAM/FCE, México, 1998, pp. 196-198.

Estructura burocrática. Naturaleza de la organización interna de las dependencias públicas enfocadas a una política particular; tipo de distribución de tareas, patrones de cooperación y conflicto.

Conflicto burocrático. Fricciones entre agencias con diferente ámbito de competencia y que son incentivadas a coordinarse en políticas particulares, tal es el caso del narcotráfico, en el que departamentos y agencias convencionales de inteligencia y defensa chocan con las responsables de mantener el orden público y éstas, a su vez, con las responsables de atacar al narcotráfico; mención aparte merecen los departamentos y agencias encargados de la Diplomacia, Departamento de Estado, y el Consejo Nacional de Seguridad.⁴

Contexto. Esta variable determina qué circunstancias sociales, económicas y políticas pueden influir para que adquiriera o no mayor importancia el papel de una agencia en el desarrollo de una política. Las circunstancias sociales pueden estar relacionadas con la atención de la opinión pública de Estados Unidos ante un asunto en particular. Las económicas, con la reducción o aumento del presupuesto a la agencia o departamento – lucha por el mismo mediante el cabildeo apoyado en acciones contundentes y de gran impacto–. Las políticas se relacionan con el desempeño de otras agencias, departamentos o gobiernos sobre el asunto; además de la cercanía de coyunturas electorales.

La naturaleza de la política antinarcóticos entre Estados Unidos y México está altamente influida por la dinámica burocrática estadounidense. Así, a nivel Ejecutivo (ministerial) la Oficina Nacional de Control de Drogas (ondcp por sus siglas en inglés), es responsable de la coordinación de más de 50 agencias y departamentos con ámbitos de competencia, tareas y cultura organizacional diferentes.

Burocracia

Las agencias con responsabilidades en asuntos relacionados con narcotráfico y seguridad nacional son las siguientes.

Oficina del Presidente

- Consejo Nacional de Seguridad. Coordinación General de Políticas Relativas a la Seguridad Nacional y Asuntos Internacionales.
- Oficina para Políticas Nacionales para el Control de Drogas (ONDCP)- Coordinación General (interna y externa) de Programas Antinarcóticos.

Departamento de Estado

- Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos (INL): responsabilidades internacionales en tareas de desarrollo, implantación, asistencia y monitoreo en materia de antinarcóticos. Además, tiene la responsabilidad de evaluar el desempeño del gobierno en materia de lucha contra las drogas, para el proceso de certificación.

⁴ John Bailey. “Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos”, en John Bailey y Sergio Aguayo. *Las seguridades de México y EE UU en un mundo en transición*: siglo veintiuno editores, México, 1997, pp. 207 s.

- Oficina de Asuntos Interamericanos (ARA): análisis político y coordinación de actividades diplomáticas en América Latina y el Caribe.
- Oficina de Asuntos Políticos (P): análisis político y coordinación de actividades diplomáticas.
- Oficina de Asuntos Mexicanos (ARA/MEX): coordina las relaciones Estados Unidos-México en un amplio rango de asuntos.
- Embajada de Estados Unidos en México (U.S. Embassy of Mexico).

Departamento de Justicia

- Oficina para el Control de Drogas (DEA): responsabilidades operativas, de inteligencia y estrategia doméstica e internacional. Es la agencia con mayor presupuesto: en 1999 programó 1 255 millones de dólares.
- Buró Federal de Investigaciones (FBI): encargado de tareas nacionales e internacionales en materia de drogas, terrorismo y crimen organizado, así como contraespionaje.
- Servicio de Inmigración y Naturalización (INS): reglamentación de extranjeros en puntos de entrada y al interior de Estados Unidos. A través de la Border Patrol tiene responsabilidades en materia de interdicción de drogas en la frontera México-Estados Unidos.
- División Penal: enjuiciamiento del crimen organizado, procesos de extradición.
- Interagencia para el Crimen y el Esfuerzo de la Ley (ICDE): identificar, investigar y perseguir miembros de organizaciones internacionales de narcotraficantes.
- Centro Nacional sobre Inteligencia de Drogas (NDIC): coordinar y consolidar la organización estratégica de la inteligencia sobre drogas para la seguridad nacional y el esfuerzo de las agencias involucradas, a fin de producir diagnósticos sobre organizaciones de narcotraficantes.⁵
- Interpol-U.S National Central Bureau (USNBC): comunicación y enlace sobre investigaciones, localización, aprehensión, extradición de fugitivos y criminales internacionales.
- Servicio de Alguaciles de Estados Unidos (USMS): detención de fugitivos y confiscación de sus bienes en demanda de agencias como la DEA, FBI, Aduanas e Interpol.

Departamento del Tesoro

- Buró de Alcohol y Armas de Fuego (ATF): detección y prevención del tráfico ilegal de armas.
- Ingresos de la Federación (IRS): delitos financieros y asistencia a gobiernos en materia de mejoramiento institucional y legal para prevenir lavado de dinero.
- Servicio Secreto (SS): falsificación de dinero y terrorismo.
- Servicio de Aduanas (U.S. Customs Service): es la agencia más poderosa del Departamento del Tesoro. Tiene responsabilidades en materia de interdicción,

⁵ Esta agencia ha puesto atención especial a la organización de los hermanos Amezcua, a través de informes de inteligencia provenientes de su rama de evaluación multiorigen, véase GAO. "Drug Control, An Overview of U.S. Counterdrug Intelligence Activities", GAO/NSIAD-98-142, Washington D.C., junio 1998, pp. 31-33.

inteligencia operativa, táctica y estratégica. Competencias en delitos de contrabando y lavado de dinero.

- Centros de Delitos Financieros (FinCen): apoyar y reforzar la legislación nacional e internacional para prevenir el lavado de dinero; fomenta la cooperación global e interagencial por medio de la colección de información, análisis y el intercambio de información y la asistencia tecnológica.
- Centro de Entrenamiento y Mejoramiento de la Ley Federal (FLECT): responsabilidades nacionales e internacionales para brindar capacitación y entrenamiento a oficiales y funcionarios con responsabilidades en delitos financieros.

Departamento de Defensa

- Oficina del secretario de Defensa-subsecretario para política de defensa; secretarios adjuntos para asuntos de seguridad internacional; asuntos de reserva; coordinador de actividades y apoyo contra narcotráfico.
- Estado Mayor-J3 (operaciones), J5 (formulación de políticas).
- Agencia de Inteligencia de la Defensa.
- Comandos Unificados-Forcescom (Estados Unidos), Comando Sur (de Panamá hasta el sur del continente), Comando del Atlántico (Cuenca del Atlántico), Comando del Pacífico (Cuenca del Pacífico).
- Equipos de Análisis Táctico (TAT). Apoyo en materia de inteligencia táctica y operativa en las respectivas embajadas de Estados Unidos en el mundo.
- Fuerzas de Tarea Conjuntas Interagencia JIATF: Este, Oeste, Sur y Fuerza Conjunta Seis (JTF-6)- coordinación multiagencial para tareas de investigación e interdicción de tráfico de drogas en sus respectivas zonas geográficas.

Departamento de Transporte

- Servicio de Guardacostas. La agencia más importante del Departamento, aunque también recibe fondos del Departamento de Defensa⁶ en apoyo a la seguridad nacional, contempla las tareas de interdicción y vigilancia costera para prevenir el tráfico de drogas. Brinda entrenamiento y asesoría a oficiales de fuerzas armadas de otros países. En el caso de México, otorgó entrenamiento a oficiales de la Armada de México para que éstos pudieran operar dos fragatas clase Knox que el gobierno de México adquirió en agosto de 1997 en 7 millones de dólares mediante el Programa de Ventas Internacionales del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

Agencia Central de Inteligencia

- Director Adjunto de Inteligencia. Análisis general de asuntos de inteligencia.

⁶ El Servicio de Guardacostas es una rama de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, por lo cual los fondos para tareas de interdicción deben ser evaluados por el Departamento de Defensa, véase GAO. "U.S. Coast Guard, Use of DOD Funds for National Security Functions", GAO/NSIAD-98-110, Washington D.C., junio 1998.

- Director Adjunto de Operaciones. Medidas activas, espionaje y contraespionaje.
- Centro Antinarcóticos. Coordinación entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antinarcóticos.
- Centro Antiterrorismo. Coordinación entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antiterrorismo.

De lo anteriormente explicitado, se aprecia una amalgama de agencias y departamentos con diferentes niveles de competencia y atribuciones. Algunas de las cuales realizan labores similares, además de que cada una organiza y define sus tareas y funciones de manera diferente.

El Departamento de Estado tiene la responsabilidad de conducir la diplomacia, organizando tareas y asignando funciones según las necesidades de política exterior. Por lo general, sus empleados son diplomáticos de carrera y pertenecen a la élite del gobierno; así mismo, poseen amplia currícula en temas internacionales, políticos y económicos.

En temas relacionados con México, se producen fricciones y falta de comunicación entre diversas agencias y funcionarios con distintas responsabilidades. Por ejemplo, a nivel embajada, el embajador tiene la obligación de reportarse con el subsecretario regional del cual depende, pero en algunos casos no es la regla.⁷ Además, en algunas embajadas operan los Equipos de Análisis Táctico apoyados por el Departamento de Defensa, enfocados a labores de inteligencia antinarcóticos. En el caso de México, opera el Information Agency Center (IAC), el cual es un centro de recopilación de información múltiple interagencial, es decir procesa información de varios centros de inteligencia: DEA, Aduanas, FBI, Defensa, Guardacostas.⁸

En el Departamento de Justicia la organización es mucho más compleja, y algunas de sus agencias gozan de mayor autonomía e independencia para ejercer sus propias tareas (DEA, FBI, INS, etc.). Estas últimas están comprometidas en la aplicación de la justicia, y de su adecuado desempeño depende su evaluación. La cultura burocrática de estas agencias fomenta en sus miembros altos valores de cohesión, compromiso y lealtad, pues muchas veces de ello depende su propia vida. Por lo regular, sus miembros tienen un perfil policiaco y militar.⁹

⁷ Éste fue el caso del operativo encubierto realizado por Aduanas y la DEA en México, llamado “Casablanca”. Dicha operación fue del conocimiento del ex embajador James John, el cual no lo reportó a la secretaria de Estado Madeleine Albright.

⁸ El conocimiento de dicho centro, por especialistas en derecho internacional, despertó críticas. Según la Convención de Relaciones Diplomáticas de Viena, en 1961, no se considera la posibilidad de albergar o construir un centro de espionaje como uno de los usos y funciones de una embajada. En palabras de Carlos García Moreno, miembro de la Corte Permanente de La Haya, Holanda, las embajadas no se pueden convertir en centros de espionaje, represión o tortura. Apunta que entre México y Estados Unidos hay convenios bilaterales para enfrentar al narcotráfico, “pero una cosa es la cooperación, y otra, la violación de la soberanía interna y territorial de los países”. Respecto a la posibilidad de otorgar inmunidad diplomática a los agentes de la DEA, señaló que esto también estaría en contra de la citada convención, ya que no se puede otorgar inmunidad a policías. Véase Carlos Benavides. “Viola el CAI el derecho internacional”, en *El Financiero*, 14/XI/97, México, p. 34.

⁹ Por ejemplo, la Border Patrol convoca a ex militares a participar en sus tareas antiinmigrantes a través de atractivos planes de trabajo, que incluyen salarios altos, retiro de desempleo, etc., además de motivarlos a no desperdiciar su experiencia castrense y canalizarla a las necesidades de la agencia, véase Carlos Benavides. “Recluta la Border Patrol de Estados Unidos a exmilitares”, en *El Financiero*, 1/X/98, p. 32.

Por lo general, el Departamento de Defensa integra perspectivas estratégicas a largo plazo, con objetivos claros y compromisos firmes, por ello al involucrarse en tareas antinarcóticos dichos planes y objetivos son rebasados debido a la naturaleza del narcotráfico, que dificulta la identificación del enemigo y sus canales de acción.¹⁰ Además, fricciones interburocráticas con otras agencias son comunes, básicamente con la DEA, la CIA y el FBI.

El Departamento del Tesoro, el Servicio de Aduanas y el Buró de Alcohol y Armas de Fuego se caracterizan, en el ámbito operativo, por una cultura burocrática propia, marcada por tareas y responsabilidades asignadas. El Fincen tiende más al secreto y ser más cerrada que otras agencias, pues maneja información confidencial sobre lavado de dinero.

Sucede lo mismo con el Servicio de Guardacostas, el cual está comprometido con tareas que involucran la seguridad nacional, ante lo cual logros de política exterior comprometidas con la diplomacia y arreglos bilaterales a nivel ejecutivo o Departamento de Estado, pueden no coincidir con la lógica de sus tareas.

En el caso de la CIA, su organización más amplia, dedicada a tareas de inteligencia y contrainteligencia de amplio espectro, integrada por especialistas formados en las altas esferas de la defensa y la inteligencia político-militar, la ha llevado, a partir de su integración a tareas antinarcóticos, a entrar en rivalidades y conflictos interburocráticos con el FBI y la DEA. En términos de asignación presupuestal, estos problemas se han acentuado, pues cada agencia busca más presupuesto, poder y status en el sistema de la burocracia estadounidense.¹¹ En el caso de la CIA, el hecho de haber privilegiado el uso de alta tecnología fue en demérito de su principal recurso: el humano. Ante ello, la CIA parece retomar el uso tradicional de la inteligencia y la infiltración: el trabajo directo de sus agentes. Ello provocará futuras tensiones con el FBI y la DEA, sobre todo con el nuevo papel asignado a esta agencia en tareas antinarcóticos a través del Centro de Narcóticos y Crimen que la CIA desarrolló en 1989 para evaluar, analizar y diseminar información de inteligencia relativa al narcotráfico y el crimen internacional.¹²

Comunidad de inteligencia y narcotráfico

Para tener una idea más clara de la complejidad de la estructura burocrática, realizaremos una aproximación a la organización de las unidades enfocadas al desarrollo, análisis y producción de inteligencia, lo cual es fundamental para entender la toma de decisiones en política antinarcóticos. Como intentaremos demostrar, gran parte de la responsabilidad se concentra en las agencias de Estados Unidos que controlan las redes enfocadas a estas tareas, dejando a México en una debilidad estructural profundamente asimétrica. Es decir,

¹⁰ En este sentido, el mismo McCaffrey comentó que las guerras se ganan, pero en el narcotráfico no existe una noción de victoria.

¹¹ Por ejemplo, el presidente Clinton destinó más de 1.5 mil millones de dólares de fondos suplementarios para las agencias de inteligencia estadounidenses, la cantidad más alta en 15 años. La CIA sólo recibirá menos del 20% del total, el cual se orientará a fortalecer los recursos humanos. Véase Walter Pincus. "Much of Intelligence Funding Go to Satellites", en *The Washington Post*, 23/x/98, p. 16a.

¹² Cfr. cia. "Directorate of Intelligence Organizational Componentes", en cia, <http://www.odi.gov/cia/di/mission/componentes.html>, 10/xi/98. En materia de producción de información, hay cinco pasos fundamentales: 1) Planeación y dirección, 2) Recolección, 3) Proceso, 4) Producción y análisis y 5) Distribución. Véase: Rafael Abascal. "Cómo se toman las decisiones", en *El Financiero*, 9/x/98, p. 74.

las agencias de Estados Unidos, al desarrollar inteligencia estratégica, operativa y táctica,¹³ tienen un control sobre México que puede llegar a rebasar el ámbito de lo estrictamente delictivo y pasar a una dimensión política más profunda.

En esta clasificación listaremos las unidades con que cada agencia participa en asuntos relacionados con la producción y desarrollo de inteligencia. Si bien hemos acotado el mapa de la burocracia relacionada con tareas de combate al narcotráfico y seguridad nacional vinculadas con México, es necesario incluir la estructura organizativa de la burocracia estadounidense enfocada a la elaboración de productos de inteligencia en la lucha contra las drogas y, en esa medida, comparar la dimensión a la que se enfrenta México, lo cual puede ayudar a entender la magnitud del control que tiene Estados Unidos sobre esta área.

La información de inteligencia relacionada con el narcotráfico es compartida por dos comunidades: la inteligencia nacional orientada a lo internacional (incluyendo el Departamento de Defensa)¹⁴ y la comunidad de las agencias federales para la aplicación de la ley. Se identifican 22 organizaciones distribuidas en cinco niveles del gabinete: Justicia, Tesoro, Transporte, Defensa y Estado, además de dos al nivel de organizaciones del gabinete: la ONDCP y la CIA. Se distribuyen de la siguiente forma:

Cuadro 1
Departamentos y agencias orientadas a tareas relacionadas
con el control de antinarcóticos en Estados Unidos

Departamento	Agencias y organizaciones
Departamento de Justicia	Drug Enforcement Administration (DEA) El Paso Intelligence Center (EPIC) Federal Bureau of Investigation (FBI) National Drug Intelligence Center (NDIC) Justice-Funded Regional Information Sharing Sistem (RISS) Program
Departamento del Tesoro	U. S. Customs Service Customs' Domestic Air Interdiction Coordination Center (DAIC). Financial Crimes Enforcement Network (FinCen).
Departamento del Transporte	U.S. Coast Guard
Departamento de Defensa	Joint Inteagency Task Force-East (JIATF-East). Joint Inteagency Task Force-West (JIATF-West). Joint Inteagency Task Force-South (JIATF-South). Joint Task Force Six (JIAT-6).

¹³ La información estratégica es la concerniente a lo relacionado con el tráfico de drogas y sus amenazas, la cual es usada por los hacedores de política y tomadores de decisión para planeación estratégica y programar propósitos generales de largo alcance. La operativa se refiere a la que puede ser usada para apoyo en la consecución de investigaciones criminales, o puede ser útil también como recurso de planeación. Inteligencia táctica se vincula con usos inmediatos para apoyar investigaciones, evaluaciones para posicionamiento de agentes federales para monitorear actividades de criminales y narcotraficantes, o facilitar localización de agentes para decomisos de cocaína y otras sustancias: GAO. "Drug Control An Overview...", op. cit., p. 8

¹⁴ Se incluye a la CIA, la Agencia Nacional de Seguridad, NSA, la Agencia de Inteligencia de la Defensa DIA, la Agencia Nacional de Mapeo e Imágenes NIMA y la Oficina de Inteligencia de la Marina, ONI.

	Defense Intelligence Agency (DIA). National Security Agency (NIMA) Office of Naval Intelligence (ONI) Tactical Analysis Teams (TAT)
Departamento de Estado	Bureau of Intelligence and Research (INR). Para el caso de México. El Information Agency Center de la Embajada de Estados Unidos en México.
Executive Office of the President/ONDCP	ONDCP-funded High Intensity Drug Trafficking Areas (HIDTA) Program.
Director of Central Intelligence	Central Intelligence Agency (CIA) Crime and Narcotics Center (CNC)

Fuente: GAO. "Drug Control, An Overview of U.S...", op. cit., pp. 2-4.

No todas las agencias y organizaciones tienen una relación directa con México, y como lo que nos importa es enfatizar las relaciones burocráticas en el contexto de la política antinarcóticos bilateral deslindaremos aquéllas con un grado significativo en los asuntos mexicanos.

En este punto es importante señalar que tanto las comunidades vinculadas a la inteligencia externa como la interna, confluyen en una misma dimensión, esto es por el grado de incidencia de los asuntos mexicanos en la política doméstica de Estados Unidos. Tal sería el caso de la CIA, el FBI, la DEA, Aduanas y la Guardia Costera, que tienen gran responsabilidad en labores de interdicción de drogas y en la producción de inteligencia estratégica, táctica y operativa. En este sentido, sus funciones sufren sobreposicionamientos, lo cual se complica con el tipo de recursos que se utilizan para coleccionar la información de inteligencia, que incluye recursos humanos, electrónicos y mapeo satelital.

Las agencias en donde son más recurrentes estas fricciones son la DEA, el FBI, la Guardia Costera, Servicio de Aduanas, la CIA y la ONDCP, esta última encargada de la coordinación de la política antinarcóticos de Estados Unidos. La causa de lo anterior es por la multiplicación de responsabilidades, falta de coordinación, diferentes culturas burocráticas, cuestiones de liderazgo y la influencia del contexto.

México y la burocracia antinarcóticos de estados unidos

En relación con México, las agencias más importantes enfocadas al combate al narcotráfico se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

Política y estrategia hacia México de agencias de Estados Unidos enfocadas al control del narcotráfico

Agencia	Política y Estrategia hacia México
ONDCP/Oficina Ejecutiva del Presidente	Planeación estratégica antinarcóticos, conjuntamente con gobierno de México. Vínculos de alto nivel con PGR y Ejecutivo de México.
DEA/ Dep. de Justicia	Funciones tácticas y operativas con PGR y policías

	estatales. Recolección de inteligencia al más alto nivel sobre movimientos de rutas de narcóticos, crimen organizado y corrupción institucional. Realizó operación Zorro I y II conjuntamente con policías de México.
El Paso Intelligence Center (EPIC)/DEA	Es el centro de recolección de inteligencia de la DEA, que también brinda recursos al SIN, el Servicio de Aduanas, el Centro Multiagencias de Inteligencia de la Embajada de Estados Unidos en México y el CENDRO de la PGR. Este centro se orienta básicamente a México.
FBI/ Dept. de Justicia	A través de su División de Investigaciones Criminales se responsabiliza de las tareas antinarcóticos hacia México. Conjuntamente con la DEA y Aduanas apoyan el Proyecto para la Frontera del Suroeste- Mex-Estados Unidos- de la ONDCP. Asimismo, desarrolla programas de entrenamiento para oficiales de la policía estatal y federal de México. ¹⁵
National Drug Intelligence Center(NDIC)/ Dep. Justicia	Su misión es consolidar y coordinar la organización estratégica de inteligencia de la seguridad nacional y las agencias para la aplicación de la ley, a fin de producir análisis y evaluaciones dirigidos a la estructura, organización, comunicación, finanzas y otras actividades de las organizaciones criminales. Esta agencia trabajó intensamente en proporcionar información sobre el cartel de los hermanos Amezcua y otras organizaciones criminales mexicanas. En 1998 manejó un presupuesto de 30 millones de dólares.
U.S.Customs Service/Dep.Transporte	El Servicio de Aduanas es la agencia líder para labores de interdicción de drogas hacia Estados Unidos, la cual tiene acuerdos específicos con la DEA para operaciones especiales. Se divide en la Rama de Análisis de Inteligencia, Rama de Operaciones, Rama de Evaluaciones de Programas y Política. Durante más de 15 años Aduanas ha mantenido una política firme hacia México.
Domestic Air Interdiction Coordination Center(DAICC)/Aduanas-Dep-Transporte	El Centro Coordinador para la Interdicción Aérea Doméstica tiene la responsabilidad de detectar los contrabandos aéreos de droga hacia los Estados Unidos y coordinar su aprensión. Se coordina con las JIAFTs

¹⁵ Como ejemplo, en marzo de 1998 el FBI aplicó un programa de entrenamiento para supervivencia política en la calle a elementos de la seguridad pública de los estados de Colima, Guanajuato, Tamaulipas, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí, Véase. Serrato, Gloria, “Capacitará el FBI a policías mexicanos”, *La Jornada*, 11-03-98, p. 33. Además también ha aplicado conjuntamente con la DEA los exámenes de polígrafo (detector de mentiras) a las unidades especiales contra la delincuencia organizada de la PGR, llamada Unidad Contra el Crimen Organizado, y la Unidad de Inteligencia contra Delitos Financieros de la SHCP-PGR. Paralelo a estas actividades, la Embajada de Estados Unidos en México también cuenta con elementos de esta corporación.

	del Departamento de Defensa en sus centros del Caribe y América Latina. Como sus responsabilidades incluyen coordinación con el sistema de radares de Estados Unidos, monitorea todo el territorio nacional mexicano. Se conecta con CENDRO y PGR para labores de interdicción en México.
Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) /Dept. del Tesoro.	La misión de la Red para la Prevención de Crímenes y Delitos Financieros es apoyar el esfuerzo doméstico e internacional para prevenir y perseguir el lavado de dinero, además de asistir a gobiernos extranjeros en mecanismos para prevenir el lavado de dinero. En el caso de México, el FinCen ha apoyado a través de su programa de entrenamiento a funcionarios de la SHCP y la PGR para formar la Unidad de Inteligencia Financiera. Cabe señalar que el FinCen realiza tareas de coordinación con la SHCP a través de su Unidad de Inteligencia Financiera.
U.S. Coast Guard/Dep. de Transporte.	Si orgánicamente está vinculado al Departamento de Transporte, al incluir responsabilidades de seguridad nacional también es apoyado con fondos del Departamento de Defensa. Es la agencia líder en interdicción marítima. La información de inteligencia es producida en el Coast Guard Intelligence Center y para asuntos con México la División de Inteligencia del Área del Pacífico en Alameda California. Con la Armada de México ha establecido acuerdos de cooperación para interdicción de drogas en la zona fronteriza de Támpico-Texas, además de brindar entrenamiento a más de 700 marinos mexicanos y facilitar la compra de dos fragatas clase Knox al gobierno de México. ¹⁶ También a través del Equipo Mobil de Entrenamiento (Mobil Training Team) ha proporcionado entrenamiento en labores de interdicción a marinos y militares de México.
Joint Interagency Task Force West (JIATF-West)/Dep. de Defensa.	Las JIATF son fuerzas de tarea conjuntas que integran a elementos del Departamento de Defensa, además de agentes de otras agencias como la DEA, Aduanas, FBI y Guardacostas. Su función es monitorear y recolectar información sobre rutas del narcotráfico y embarcaciones sospechosas de transportar contrabando de drogas en sus zonas de influencia. En relación con México la más importante es la JIATF-West, ya que monitorea la zona del Pacífico y parte del Caribe

¹⁶ Las fragatas no son operativas debido a falta de requerimientos técnicos, lo que ha hecho del entrenamiento a marinos de México para operar esas fragatas inoperable. véase ONDCP, “*Report to the Congress*, september 1997.”, p. 21 y GAO, “*Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics Activities*, WASHINGTON D.C.”, pp. 5-10.

	mexicano. Gran parte de los mapas sobre rutas de narcotráfico que apoya la Estrategia de Estados Unidos contra las drogas es producida por dichas agencias.
Office of Naval Intelligence (ONI)/ Dep. de defensa	Se especializa en el desarrollo de información fotografías y planos de contrabandos marítimos, de las zonas de tránsito de narcóticos, los cuales son utilizados por el CENDRO de la PGR y la SCT.
Tactical Analisis Team. (TAT)/Dep. de Defensa.	Su misión es servir oportunamente con información de inteligencia a los equipos especializados de las embajadas de Estados Unidos, el staff del Departamento de Defensa, a las naciones huéspedes y a las agencias especializadas de Estados Unidos. TATs analiza los productos de inteligencia externa en apoyo de labores de interdicción y monitoreo en Centroamérica, Sudamérica, México y el Caribe. El mayor contingente de personal externo de los TATS se encuentra en la embajada de Estados Unidos en México. ¹⁷
Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affaires(INLE)/Departamento de Estado	<p>Su función principal es la planeación estratégica para asistir a gobiernos extranjeros en el perfeccionamiento de las políticas antinarcóticos: erradicación, destrucción de laboratorios, entrenamiento de personal, interdicción y educación para la prevención del consumo de drogas. Produce información de inteligencia para los altos niveles del Departamento de Estado, Oficina de la Casa Blanca y tomadores de decisión. Es responsable de la evaluación de países considerados como productores y países tránsito para el proceso de certificación, el cual se realiza mediante el International Narcotics Strategy Control Report, que se publica cada año.</p> <p>En cuanto a México, han sido notorias las evaluaciones positivas, que han tratado de cabildear a México con el Congreso de Estados Unidos, aunque no siempre con éxito.</p>
High Intensity Drug Trafficking Area(HIDTA)/ONDCP/Executive Office of the President.	Su función es facilitar el flujo de información de inteligencia entre las agencias participantes en los más de 20 programas HIDTA que existen en Estados Unidos. Para el caso de México el Southwest HIDTA, conocido como Southwest Border Program, es el que tiene más repercusión ¹⁸ . Bajo la coordinación de ese

¹⁷ Para octubre de 1997 se indica que un total de 13 TATS con 42 elementos se encontraban en México y países de Sudamérica. Informes recientes señalan que en la embajada de México funciona un centro multiagencia de inteligencia, el cual sin duda integra a los equipos TATS, agentes de la DEA, Aduanas, FBI y otras unidades de inteligencia, véase: ONDCP, “*Report to the Congress....*”, p. 24-25 y GAO, “*Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics...*”, p. 5-10

¹⁸ Véase ONDCP, Briefing Book, *An Overview of Federal Programs on the Southwest Border*, ONDCP, Washington D.D., 1997.

	organismo estarán las Fuerzas de Tarea de la Frontera, que integrará a fuerzas de la DEA-FBI-Aduanas-Servicio de Inmigración y Patrulla Fronteriza con la PGR y policías estatales mexicanos en un esfuerzo conjunto contra el narcotráfico en la zona fronteriza.
Director of Central Intelligence(DCI), Central Intelligence Agency(CIA) y Crime and Narcotics Center(CNC)/ Presidencia-National Council of Security(NCS)	La información respecto a la comunidad de inteligencia es reservada con relación a tareas antinarcóticos. Su unidad Centro de Narcóticos y Crimen (CNC) fusiona análisis y operaciones que son manejados con extrema discrecionalidad. Sus investigaciones siempre consideran la seguridad nacional como el eje principal, de ahí las fricciones con las demás agencias enfocadas a la aplicación de la Ley.

FUENTE: GAO varios reportes, ONDCP, International Narcotics Control Report del Departamento de Estado varios años y prensa de Estados Unidos y México

Los departamentos y agencias de Estados Unidos con responsabilidad hacia México, ya sea en funciones de amplio espectro político o en funciones de inteligencia antinarcóticos reseñados, brindan la significatividad de la integración de la política burocrática como enfoque complementario para poder explicar la relación Estados Unidos-México, la cual ha tendido a una complejización por el número de actores y diseños políticos que entran en juego.

Se puede argumentar que al participar agencias con competencias locales-nacionales en asuntos internacionales, lleva a que los límites entre lo externo e interno, que era común hasta la década de los ochenta, tienda a desaparecer en un entramado de jugadores estratégicos y operativos localizados en una jerarquía que va de los altos niveles de la toma de decisión (Casa Blanca-Consejo Nacional de Seguridad-Congreso) a los departamentos y agencias que responden a diferentes culturas departamentales-organizacionales e intereses de liderazgo y status, lo cual repercute en la agenda bilateral, específicamente en la política antinarcóticos.

Además, si asumimos que la invitación a la batalla es algo característico entre el poder ejecutivo y el legislativo, el reflejo de esto a nivel departamental e interagencias es más acentuado, lo cual se incrementa en asuntos internacionales donde las esferas de competencia y responsabilidad de cada agencia se multiplican y superponen.¹⁹

En términos de estructura de toma de decisiones el proceso interdepartamental desempeña un papel principal, por ello la administración Clinton intentó establecer criterios para lograr la coordinación del mismo a fin de lograr canales adecuados para regular las acciones de agencias y departamentos involucrados en asuntos internacionales.

En dicha estructura, el Consejo Nacional de Seguridad desempeña la principal función de coordinación tanto para asuntos rutinarios como de crisis, el cual incluye al Presidente, Vicepresidente, secretario de Estado, de Defensa, al director de la CIA y los

¹⁹ En la toma de decisiones no sólo la estructura del sistema político de Estados Unidos en sus niveles más altos es la variable determinante, otra que se debe de tomar en cuenta es la corte de la opinión pública. Esta última tiende a actuar coherentemente en las corrientes ideológicas predominantes, llámese neoconservadurismo, nueva derecha o liberalismo, utilizando como canal de expresión a los Think Tanks, los medios de comunicación masiva y la representación congresional estadounidense

jefes del Estado Mayor Conjunto y asesores especiales, y otros miembros de la élite política. Para complementar esta instancia Clinton agregó los Comités de Jefes de Departamento, que según Robert Kurz fue creado como un foro interdepartamental para altos funcionarios responsables de analizar los asuntos políticos que afecten la seguridad nacional de Estados Unidos. “Se ideó como un instrumento flexible para asuntos que no requieren de la participación del presidente, incluye al secretario de Estado, al secretario de Defensa, al representante de Estados Unidos ante la ONU, al asistente del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, al director de la CIA, al director de los jefes conjuntos del Estado Mayor y al asistente del presidente para Política Económica.”²⁰

Otra instancia es el Comité de Asistentes de Departamento, el cual se estableció como un foro interdepartamental al nivel de subsecretarios para asuntos políticos que afecten la seguridad nacional. Se encarga del manejo diario de situaciones críticas y su función es evaluar el proceso interdepartamental del NSC.

También, las Mesas de Trabajo Interdepartamentales, que fueron autorizadas para operar como un sistema bajo la dirección del Comité de Asistentes de Departamento para evaluar y coordinar la puesta en marcha de las decisiones presidenciales en áreas específicas de trabajo. Incluye a representantes de agencias y del Consejo Nacional de Seguridad.

La estructura para la coordinación de las políticas de seguridad nacional resulta tan sofisticada como el proceso interdepartamental mismo. Se pretende establecer criterios institucionales para lograr políticas coherentes que se reflejen en trabajos coordinados entre agencias y departamentos con diferentes competencias y culturas organizacionales.

En relación con México, la gran disputa se centra en departamentos y agencias con responsabilidades diplomáticas, económicas y de seguridad nacional, con aquellas vinculadas a la aplicación de la ley de Estados Unidos.²¹

En México, las competencias y responsabilidades de las agencias constantemente son foco de conflictos. Así, más que una excepción es una norma la fricción interburocrática. La claridad de una política y el liderazgo en el ámbito presidencial, reducen dichos conflictos. Por eso un presidente políticamente débil, además de afectar su propio liderazgo, repercute en sus principales allegados vis à vis agencias y organizaciones que gozan de cierta autonomía. En este sentido, el problema parece centrarse en conciliar las metas de política general de seguridad nacional de Estados Unidos hacia México, con los intereses de las diversas agencias y departamentos que han cobrado relevancia en las relaciones con nuestro país, debido a que su ámbito de competencia ha integrado a México motivado esto por los procesos de integración y la incrementada inclusión de los asuntos mexicanos en la política interna de Estados Unidos.

Conclusiones

Como se aprecia, la gran disputa interburocrática se centra en dos niveles. Por un lado, entre departamentos y agencias con responsabilidades diplomáticas, económicas de seguridad nacional y aplicación de la ley, y por otro, entre estas últimas por ámbitos de

²⁰ Véase Rober Kurz. “La política burocrática de Estados Unidos y las relaciones con México”, en Este País, núm. 61, abril 1996, México, pp. 26-34.

²¹ Agencias como la DEA, el FBI, Aduanas, SIN y Guardia Costera definen sus responsabilidades por la ley, no por la dirección política.

competencia, recursos y poder en áreas específicas. En este sentido y como ejemplo, la fricción entre los intereses de largo plazo de la Casa Blanca y el Departamento de Estado con el Departamento de Justicia, la DEA, el FBI y Aduanas. Adicionalmente la DEA, el FBI y Servicio de Aduanas mantienen líneas de cooperación y entendimiento muy frágiles, que han trasladado sus disputas interburocráticas y de lucha de poder a las regiones donde operan, en este caso a México.

También se presenta la interinstitucionalidad entre miembros del Congreso y líderes de agencias, lo cual lleva a respaldar ciertas acciones de política que en ocasiones entran en contradicción con el Ejecutivo. A su vez, éste ha llegado a utilizar a algunos de sus funcionarios para lograr el respaldo de sus políticas, como fue el caso del zar antidrogas Barry McCaffrey en la administración Clinton, quien respaldó ampliamente los acuerdos alcanzados con México en materia de cooperación antidrogas en 1997 y 1998.

Como ya dijimos, la magnitud de las agencias participantes en México abarca 22 organizaciones en los cinco niveles del gabinete: Departamento de Estado, Justicia, Tesoro, Defensa y Transporte, además de dos en el ámbito de organizaciones del gabinete: la ONDCP y la CIA. En términos de producción de inteligencia en política antinarcoóticos, estas agencias se vinculan con inteligencia estratégica, táctica y operativa, lo cual rebasa en recursos humanos, materiales y tecnológicos a los utilizados por las agencias y dependencias mexicanas, logrando con ello una influencia y poder considerable sobre sus similares de México.

De las agencias destacan 15 en labores antinarcoóticos en México. Entre las más importantes están El Paso Intelligence Center (EPIC) de la DEA; el Domestic Air Interdiction Coordination Center (DAICC) del Servicio de Aduanas; el Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) del Tesoro, y los Tactical Analysis Team (TAT) que trabajan en el Information Agency Center (IAC) de la Embajada de Estados Unidos en México, y el Crime and Narcotics Center (CNC) de la CIA. Dichas agencias tienen un control sobre la información más importante de organizaciones criminales, rutas terrestres y aéreas de narcotraficantes, lavado de dinero, y planeación estratégica, táctica y operativa.

En México el Centro de Planeación de Drogas (CENDRO) es la única instancia relacionada horizontalmente con las agencias de Estados Unidos antes mencionadas. Otras que participan subordinadamente son la Unidad contra el Crimen Organizado de la PGR y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Dicho esquema se acentuará debido a la corrupción institucional y la falta de confianza de Estados Unidos sobre México.

Irónicamente la institucionalización de la relación, en particular la participación de numerosas agencias que, ante todo, poseen responsabilidades domésticas, provoca el efecto de animar la transformación de cuestiones internacionales en domésticas, aumentando la presión proveniente de los electores y con ello de los congresistas, Think Tanks y la corte de la opinión pública estadounidense. Tal institucionalización de la relación ha causado que los temas se manejen de forma rutinaria en el sistema político de Estados Unidos, aumentando con ello la presión de diversos actores y procesos, y desdibujando los límites entre política interna y externa y, por tanto, una idea de interés nacional que ha afectado profundamente a México, pues ahora los objetivos de seguridad nacional de Estados Unidos parecen reflejarse en los intereses nacionales de México.

Sin duda, los esfuerzos por institucionalizar la relación en temas-agenda de extrema confidencialidad han sido una de las prioridades de México en su relación bilateral con Estados Unidos. Debido a ello, México promovió la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), como mecanismo de diálogo y negociación política de alto nivel para

el análisis y diagnósticos de asuntos relacionados con narcotráfico, y con ello crear mecanismos de cooperación con Estados Unidos. Así, tanto México como el vecino del norte, contaron con el instrumento político para el desarrollo de regímenes bilaterales de control de drogas.

Para 1997 el GCAN, a través de sus grupos de trabajo, produjo el Estudio-Diagnóstico Conjunto para desarrollar una visión común del narcotráfico y los delitos conexos. Cabe agregar que dichos marcos se dieron gracias a la voluntad presidencial por impulsar una estructura institucional donde los especialistas tuvieran más control.

En mayo de 1997 se da a conocer la Alianza contra las Drogas, que establece la institucionalización en ambas naciones de 16 metas específicas, las cuales abarcan aspectos que integran estrategias contra la oferta de drogas, fortalecimiento de mecanismos institucionales y de cooperación, prevención de la demanda, y factores conexos como lavado de dinero, tráfico de armas y corrupción.

En el marco de la Alianza, los gobiernos de Estados Unidos y México diseñaron la Estrategia Bilateral contra las Drogas, dada a conocer en febrero de 1998, y que abarca los siguientes aspectos:

1. reducción de la demanda;
2. reducción de la oferta,
3. desarrollo institucional aplicación de la ley y programas de entrenamiento;
4. iniciativas multilaterales e
5. iniciativas para la frontera. Los mayores esfuerzos se concentraron en el desarrollo institucional, ya que de los 16 puntos que contempla la mitad correspondió a ese rubro.

Con el objetivo de evaluar la Estrategia, para enero de 1999 se publica un documento titulado *1999 United States Mexico Bi-National Performance Measures of effectiveness*,²² el cual trataría de medir la efectividad real, en términos de política pública, de la Estrategia.

En este contexto, es de suponer que habría un ambiente propicio para el diálogo y la negociación entre ambos países. Sin embargo y como hemos analizado, la presencia de las agencias de Estados Unidos en materia de políticas binacionales antinarcóticos continuará predominado y balanceando las asimetrías de poder hacia Estados Unidos, ante ello México recurrirá a lo ya firmado en los acuerdos como instrumento de negociación.

En resumen, las agencias de Estados Unidos continuarán dominando y expandiendo su presencia en México debido a factores relacionados con la debilidad de las instituciones mexicanas; la pugna interburocrática de las agencias de Estados Unidos por lograr mayor poder, y su acelerada participación en tareas relacionadas con la seguridad nacional de Estados Unidos en el ámbito binacional. En dicho contexto, las relaciones bilaterales México-Estados Unidos tenderán a complejizarse como resultado de esta compartimentalización.²³

²² ONDCP. Bi-National Drug Control Strategy, Performance Measures of Effectiveness: Implementation and Findings: Washington D.C., 1999.

²³ La compartimentalización es el proceso mediante el cual la relación bilateral México-eeuu tendió a fragmentarse a partir de temas especializados, y su tratamiento se dio por burocracias especializadas en el que el poder ejecutivo de ambos países funcionaba como orientador de la misma. Sin embargo, en la práctica el poner en la cúspide de la agenda el interés nacional de ambos países por lograr que las tensiones de la relación no contaminaran el resto de la agenda sólo tenía vigencia coyuntural dependiendo de los intereses del

presidente de ee uu. Cuando éste perdía el interés o presentaba debilidad, las agencias, Departamentos o el mismo Congreso de ee uu afectaban la armonía de la relación, lo cual ponía en riesgo los acuerdos de cooperación signados entre ambos países.