

## La política burocrática y la agenda bilateral de seguridad en el gobierno de Clinton

JOHN BAILEY

El gobernador del estado de Arkansas, Bill Clinton, concentró su campaña presidencial en 1992 primordialmente en el tema de la recuperación sostenible de la economía doméstica. Aunque sus ideas sobre política exterior esencialmente hacían eco a aquellas del gobierno de Bush, se mostró más agresivo en cuanto a la vinculación entre el comercio internacional y la reestructuración de la economía doméstica, la modernización de las fuerzas militares estadounidenses y la promoción de los derechos humanos y la democracia. Sus declaraciones de campaña ilustraban la promoción de la democracia como una alta prioridad de seguridad nacional.

Elegido con sólo una pluralidad del 43% en una competencia entre tres candidatos, Clinton poco después se enfocó sustancialmente en asuntos domésticos, gozando de la buena fortuna del ciclo de negocios que trajo consigo tasas de interés bajas y una fuerte recuperación económica. Sin embargo, su administración tuvo que enfrentar una serie de problemas, tales como recurrentes retrasos en la designación de funcionarios de alto nivel en los Departamentos de Justicia, de Estado y de Defensa, así como en la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

Enseguida cabe señalar cuatro puntos iniciales. Primero, la reducción del déficit y los presupuestos ajustados han guiado la política de seguridad en el gobierno de Clinton. Segundo, la administración se ha preocupado por asuntos domésticos, dejando la política exterior básicamente como instrumento para responder a situaciones de crisis. Tercero, aunque generalmente no es reconocido, Clinton ha logrado una reducción sin precedente en el tamaño de la burocracia federal, creando sin embargo, posibles repercusiones en cuanto a la moral y el desempeño de quienes componen la burocracia. Cuarto, la debilidad inicial del gobierno de Clinton y su fuerte caída sufrida en las elecciones al Congreso en noviembre de 1994 significa que éste, dominado por el Partido Republicano y sus alianzas en distintas burocracias y grupos de interés podría actuar cada vez más independientemente de la Casa Blanca. Pero con la recuperación del presidente Clinton en las encuestas de opinión pública de las últimas semanas se espera que los actores burocráticos estén prestando mayor atención a su liderazgo.

La promoción de la democracia ciertamente ha sido un tema central en la política exterior de Clinton. Es evidente también que la estrategia estadounidense para combatir el narcotráfico en otros países se ha alejado de las prácticas agresivas de interdicción y se ha acercado a políticas de colaboración y asistencia en el área de seguridad y la aplicación de la ley en otros países. Aún reiterando que las drogas ilícitas continúan presentando una grave amenaza a la seguridad nacional, es notable el cambio en la aplicación de recursos del Pentágono, de la interdicción a una mayor asistencia militar para operaciones contra los laboratorios de cocaína y las organizaciones traficantes en América del Sur. El cambio

propuesto causó fuertes protestas por parte del Servicio Aduanero y la Guardia Costera, quienes dependían de los recursos militares para bloquear la entrada de drogas a Estados Unidos.

El gobierno de Clinton aún no ha puesto en marcha políticas claras con respecto a la migración, el crimen organizado y el terrorismo, pero la tendencia de derecha en la opinión pública ha forzado al gobierno a adoptar posiciones más extremas, lo cual a su vez se ha visto reflejado en la relación México-Estados Unidos. Por ejemplo, la administración Clinton aumentó sustancialmente la vigilancia de la frontera del suroeste en enero de 1996, en parte para mostrar una fuerte medida de contención de la inmigración ilegal y el contrabando de drogas y así prepararse para la campaña de reelección del presente año. La medida buscaba combinar las operaciones especiales ya en práctica en las zonas de San Diego y Tucson, llamadas Gatekeeper y Safeguard y formar una estrategia regional coherente que incluyera también iniciativas antidrogas.

Mientras que el gobierno de Clinton ha recibido diversas críticas en cuanto a su política doméstica, la opinión generalizada sobre su política externa había sido negativa hasta finales de 1995, a partir de los supuestos éxitos de Clinton en el Medio Oriente, así como una posición más clara sobre Bosnia que aparentaba levantar la imagen del presidente. Durante gran parte de su primer periodo presidencial, Clinton le dedicó poco tiempo e interés a los asuntos internacionales; su grupo más cercano era percibido como débil y poco organizado y la tendencia de la administración de permitir que las acciones del gobierno quedaran en poco más que retórica, creaba un serio vacío de credibilidad. Por fortuna para la administración no surgió una severa crisis de política exterior en sus primeros meses de gobierno. Los intereses nacionales centrales no estaban en peligro en Somalia, Haití o ni siquiera en Bosnia.

La relación bilateral México-Estados Unidos calificaba entre los más grandes de la corta lista de triunfos en política exterior. Su apuro de último momento en noviembre de 1993 por obtener la aprobación del Congreso para poner en marcha el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) marcó una gran victoria. No obstante el temor de fraude y posible violencia, las elecciones presidenciales en México en agosto de 1994 fueron ampliamente vistas como mucho más limpias que comicios previos. Y la administración mostró una firmeza inusual en responder a la severa crisis financiera que surgió en diciembre de 1994. Con la profunda recesión económica en México y la continua controversia sobre actividades criminales vinculadas a las drogas, Clinton parece estar distanciándose de su vecino, y en general también del resto de América Latina y del concepto del libre comercio.

### ***La lucha contra las drogas***

La política antidrogas ofrece una perspectiva útil sobre la dinámica burocrática en el gobierno de Clinton. En gran medida, a nivel de la política burocrática, la principal tensión en cuanto a la política antidrogas tiene que ver con los propósitos de cada agencia. Esto es visto a nivel de departamentos (o secretarías) como política externa general, y las agencias de seguridad —como el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y la CIA— generalmente enfatizan las metas generales de política exterior, así presentando los

programas antinarcóticos como un interés subordinado. Esto también es visto dentro de los departamentos. Por ejemplo, dentro del de Justicia, la Agencia Federal de Investigación (FBI) se encarga de la aplicación de la ley criminal en general, mientras que la Agencia Antidrogas (DEA) se especializa en la aplicación de las leyes antidrogas. Dentro del Departamento de Estado, la Sección de Asuntos Interamericanos se encarga de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en general, mientras que la Sección de Narcóticos se especializa en las políticas antidrogas.

Esta diferencia en énfasis frecuentemente lleva a tensiones en diferentes niveles, por ejemplo, entre la CIA (que podría estar dedicándose a asuntos de espionaje) y la DEA, con su énfasis en investigaciones criminales específicas. Las diferencias se reflejan dentro de las agencias, como en la Oficina de Asuntos Mexicanos dentro de la Sección de Asuntos Interamericanos podría disputar la política de certificación con la Sección de Narcóticos.

En lo que se refiere a tendencias recientes, aunque es demasiado pronto para juzgar, el FBI parece estar emergiendo como un actor más fuerte en la dinámica interdepartamental como resultado de un liderazgo nuevo y efectivo, el nuevo contexto político doméstico y los problemas que afligen a otros programas y agencias antidrogas. Louis J. Freeh trajo consigo un fuerte perfil y un talento considerable a la dirección del FBI. Antiguo agente especial del FBI y agente fiscal en Nueva York, Freeh se ganó una buena fama (y una atención favorable de la prensa) por su papel en el procesamiento exitoso de casos contra la mafia. También es importante el hecho de que dos funcionarios del Estado de Nueva York fueron contratados a puestos de alto nivel en el Departamento de Justicia: Tom Constantine a la cabeza de la DEA y Lee P. Brown a la dirección de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP). Freeh había colaborado cercanamente con ambos oficiales en Nueva York.

El FBI también se ha beneficiado por el enfoque que la administración le ha prestado a problemas domésticos y aprovechó el resurgimiento de interés por parte del Congreso en las leyes anticrimen y su disponibilidad por concentrar más recursos a la aplicación de leyes domésticas en un periodo de recortes presupuestales. Por otro lado, la Comisión para la Reinversión del Gobierno, encabezada por el vicepresidente Al Gore, propuso integrar la DEA y el FBI para mejorar la coordinación y la eficiencia. Aunque la Procuradora General Janet Reno finalmente bloqueó esta iniciativa, el FBI reforzó su influencia sobre la DEA como resultado de una orden interna del Departamento de Justicia y la cercana cooperación a nivel personal entre Freeh y Constantine.

Asimismo, mientras las audiencias en el Congreso sobre el manejo de los enfrentamientos armados en Waco, Texas que ejerció el Departamento de Justicia, como fue también el caso en Ruby Ridge, Idaho, perjudicaron a la Sección de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego del Departamento del Tesoro, Freeh pudo desviar los ataques al FBI despidiendo al oficial a cargo de la operación en Waco. Aún así, el récord del FBI en programas antidrogas ha sido criticado y la agencia sufre de una imagen de arrogancia y oportunismo.

Problemas de distintos niveles de seriedad afectaron a otras agencias antidrogas. La ONDCP fue escogida para el más grande recorte de personal para ayudar al presidente Clinton a cumplir con su promesa de campaña de reducir en un 25% los empleados de la

Casa Blanca. Legisladores republicanos propusieron como una medida económica la eliminación de la agencia. El Departamento de Estado creó una Sección para Asuntos Globales para mejorar la coordinación de políticas ambientales, la aplicación de la ley y los asuntos antinarcóticos y antiterrorismo. Sin embargo, la nueva agencia sufrió importantes retrasos y llegó a ser aparentemente irrelevante. Asimismo, el ajuste fiscal más amplio afectó al Departamento en general y a los programas antidrogas en especial: recientes propuestas presupuestales por parte de la Sección para Asuntos Internacionales de Narcóticos sufrieron ataques tanto de la administración como dentro del Congreso.

Al otro lado del Potomac, el Departamento de Defensa sufrió primero con retrasos en la asignación de quienes tomarían los puestos políticos de alto nivel, después con la renuncia forzada en diciembre de 1993 del secretario Les Aspin y, finalmente, con la designación frustrada del almirante Bobby Ray Inman para reemplazar a Aspin. No fue sino hasta febrero de 1994 que fue nombrado el subsecretario de Defensa William J. Perry al puesto que tenía Aspin. Los consecuentes retrasos y la confusión ayudaron a que los servicios de uniformados se salvaran de lo que pudiera haber sido una revisión a fondo y una redistribución de recursos. La prioridad en el Departamento de Defensa siguió siendo el proteger su presupuesto y se benefició de manera sustancial con el resurgimiento de la fuerza republicana en el Congreso.

Tanto en el Departamento de Defensa como en el de Estado, los programas antidrogas permanecieron en gran parte dentro de los márgenes establecidos durante el gobierno de Bush, y se mantuvo una considerable continuidad en el enfoque a nivel de subsecretario en ambos departamentos. La primera evaluación de la política antidroga de Clinton (la Directiva Presidencial del 14 de noviembre de 1993) cambió un poco en énfasis, de la aplicación de las leyes antidrogas hacia tratamiento y prevención, y de la interdicción hacia la asistencia a cuerpos antidrogas en países productores, primordialmente Perú y Colombia. En mayo de 1994 surgió una disputa entre el Departamento de Estado y el de Defensa sobre la política hacia los esfuerzos de interdicción de vuelos que sospechan transportan drogas de contrabando por parte de terceras naciones (por ejemplo Perú y Colombia). La disputa terminó en la ruptura al acceso de estos países a los sistemas de espionaje antidrogas de Estados Unidos y obstaculizó el esfuerzo entero por combatir el narcotráfico. El conflicto interdepartamental persistió durante la mayor parte de 1994. Sin embargo, la estrategia antidrogas del presidente Clinton demostró ser igual de ineficiente que las anteriores. En una declaración de inusual franqueza en enero de 1996, el teniente general Barry McCaffrey, entonces comandante del Comando Sur, señaló que la disponibilidad y el precio de la cocaína en Estados Unidos permanecía inalterado más de dos años después de la puesta en marcha de la nueva estrategia. Los problemas centrales continuaron siendo la falta de una coalición antidrogas internacional y la de una cooperación efectiva entre las muchas agencias estadounidenses a cargo de las actividades antidrogas. El general McCaffrey concluyó que la lucha contra las drogas no era como una guerra, sino más bien como el combate contra el cáncer o la mafia.

En términos de la política burocrática, tanto el Pentágono como el FBI se beneficiaron más directamente por una serie de desastres que acosaron a la CIA. En febrero de 1994 se descubrió de manera espectacular al traidor Aldrich Ames, quien había encabezado en el pasado la unidad de contraespionaje soviético de la CIA, una de las unidades más sensibles

de dicha agencia. El FBI reclamó que no había sido notificada a tiempo sobre la dificultad que tuvo Ames en pasar las pruebas de detector de mentiras. El director de la CIA, James Woolsey, fue forzado a ponerse a la defensiva ante el Congreso con respecto al caso y renunció en diciembre de 1994, y las regulaciones ejecutivas fueron reformuladas para reforzar el papel de contraespionaje que jugaría el FBI. Otra controversia tuvo que ver con el presunto encubrimiento por la CIA de pagos hechos por la Agencia a un oficial del ejército guatemalteco acusado de haber causado la muerte de un ciudadano norteamericano y la de un líder de la guerrilla guatemalteca. Aún más preocupante fueron las revelaciones de que la Agencia había proporcionado a funcionarios políticos información cuyo origen sabían no era confiable.

Como con el Departamento de Estado, sin embargo, los problemas más serios de la CIA no necesariamente debilitaron su programa antidrogas, aunque el FBI se benefició a costa de la CIA en negociaciones interdepartamentales delicadas. Además, el FBI silenciosamente expandió sus actividades en el extranjero en programas de aplicación de leyes internacionales y aparentó competir con el papel de la CIA en el área de espionaje internacional.

Aún así, esto no implica que el FBI estaba en condiciones de montar una campaña agresiva para reemplazar a la CIA o a otras agencias de investigación y espionaje en operaciones internacionales. Una agencia no busca ventaja automáticamente en un contexto político para así ganar recursos adicionales o un espacio en el sistema político. De hecho, por muchos años bajo la dirección de Edgar Hoover, el FBI evadió la jurisdicción sobre la aplicación de leyes antidrogas. Mucho depende de cómo Freeh y otros funcionarios de alto nivel interpreten los intereses de la agencia, así como la forma que probablemente tomará el contexto burocrático en el futuro. Sin embargo, cabe señalar dos puntos: 1) históricamente el FBI ha favorecido una fuerte presencia en México; 2) la cultura y experiencia del FBI enfatizan la aplicación de las leyes domésticas y le dan menos énfasis a las corrientes internacionales más amplias (como lo hace la CIA). Un posible efecto es que el enfoque más estrecho sobre la aplicación de la ley podría complicar las relaciones bilaterales.

### ***Conclusiones: Inercia y Adaptación***

Algunos aspectos de la política burocrática aquí descritos continuarán indefinidamente debido a la estructura y cultura de las agencias. Es decir, salvo en el caso de cambios en el marco constitucional, uno debería esperar la continua invitación a la batalla burocrática como una característica fundamental. Asimismo, las tensiones institucionales inherentes a la organización burocrática persistirán. Por ejemplo, la coordinación interdepartamental será aún más difícil de lograr mientras que las funciones son transferidas a los niveles estatales y locales como parte

de una continua tendencia hacia la descentralización; las tensiones entre la organización funcional frente a la organización geográfica dentro de las agencias continuarán. Mucho de la dinámica que complica la puesta en marcha de programas antidrogas seguirá complicándose debido a razones organizacionales-institucionales.

Más allá de esto, la aplicación de leyes antidrogas se verá limitada, ya que las soluciones fundamentales al abuso de drogas se hallan en la reducción de la demanda. Aún en el caso improbable de que se inviertan los recursos necesarios para atacar el problema del consumo, los resultados requerirán de varios años —quizá incluso décadas— antes de que sean evidentes. Mientras tanto, gran parte del esfuerzo antidroga permanece a nivel de política simbólica: se generan actividades y se promueven productos de manera que surja la impresión de que se están tomando medidas para atacar el problema. Este es probablemente el caso con el nombramiento del general McCaffrey a la cabeza de la ONDCP, que subraya la imagen militar de la guerra contra el narcotráfico. Al mismo tiempo, McCaffrey ayuda a Clinton al captar el apoyo de algunos legisladores republicanos, mientras ayuda a calmar las críticas sobre la débil imagen del presidente en cuanto al estado de preparación militar. Sin embargo, sin una infusión masiva de recursos y expansión de autoridad, la ONDCP permanecerá relativamente débil.

Un área importante de cambio en el comportamiento burocrático, tiene que ver con las maneras en que el liderazgo en las comunidades de defensa e inteligencia reorientarán las misiones de sus agencias con el fin de aumentar su participación en el combate de una serie de nuevas amenazas que han sucedido a la Guerra Fría. Igualmente importante será cómo una agencia con una gran capacidad de aplicar las leyes domésticas (como el FBI) se adapta a mayores funciones en el ámbito político internacional. En este sentido será especialmente significativo para las relaciones México-Estados Unidos el cambio de funciones de dichas agencias al afrontar las actividades criminales transnacionales.

*Profesor en la Universidad de Georgetown, Washington, DC.*

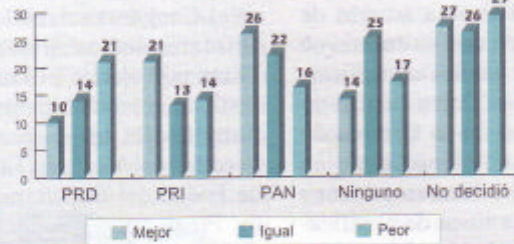
*Este artículo es una adaptación de un capítulo en la obra Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos: mas allá de la guerra fría, compilada por Sergio Aguayo y John Bailey, que publicarán conjuntamente la Universidad de California-San Diego y Siglo XXI Editores.*

INDICADORES

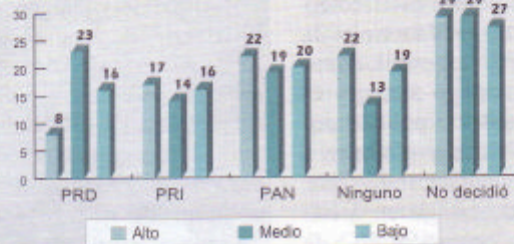
Política y gobierno

Perfiles electorales en la ciudad de México para 1997

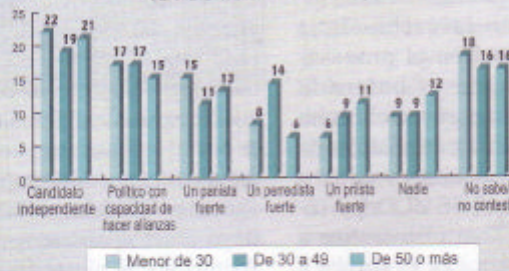
PREFERENCIAS ELECTORALES Y OPTIMISMO EN 1996



PREFERENCIAS ELECTORALES Y NIVEL SOCIOECONÓMICO



ELECCIÓN DEL REGENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CANDIDATURA IDEAL Y EDAD)



ELECCIÓN DEL REGENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO (CANDIDATURA IDEAL E INGRESO)



Vitrina metodológica

Tamaño de la muestra: 1,204 entrevistas en la ciudad de México; Método de muestreo: aleatorio por conglomerados; Tipo de entrevista: personal en casa; Margen de error: ±2.8; Confiabilidad estadística: 95%; Levantamiento: 10 al 12 de febrero de 1996.

