**EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**EL PROCESO DE DEFINICION DE LA AGENDA
GUBERNAMENTAL DE LOS ESTADOS UNIDOS**

**Tesis que para optar por el grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales
presenta**

JAVIER TREVIÑO CANTU

**México, D.F.
1988**

A Sandra y a Sammy

**A mis padres y
a mis hermanos**

I N D I C E

INTRODUCCION	1
--------------	---

PRIMERA PARTE

CAPITULO 1	
LA DEFINICION DE LA AGENDA: LOS PARTICIPANTES	15

A. PARTICIPANTES VISIBLES	16
---------------------------	----

1. El Presidente	16
2. Los Secretarios y Directores de Agencias	20
3. El Congreso	22
4. Los medios de comunicación	27
5. Partidos, Candidatos, Campañas y Elecciones	32

B. PARTICIPANTES OCULTOS	34
--------------------------	----

1. Equipo de asesores y consultores del Presidente	34
2. La burocracia	46
3. Equipo de asesores y asistentes del Congreso	47
4. Intermediarios académicos y consultores políticos	50

CAPITULO 2	
LA DEFINICION DE LA AGENDA: LAS CORRIENTES	55

MODELO DE KINGDON	57
-------------------	----

1. Corriente de los problemas	58
2. Corriente de las políticas	63
3. Corriente de la política	66
4.. Ventanas de políticas y acoplamiento de las corrientes	75

SEGUNDA PARTE

CAPITULO 3

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS: LOS PARTICIPANTES	83
A. PARTICIPANTES VISIBLES	83
1. El Presidente	83
2. Los Secretarios y Directores de Agencias	88
3. El Congreso	89
4. Los medios de comunicación	96
5. Partidos, Candidatos, Campañas y Elecciones	98
B. PARTICIPANTES OCULTOS	100
1. Equipo de asesores y consultores del Presidente	100
2. La burocracia	104
3. Equipo de asesores y asistentes del Congreso	119
4. Intermediarios académicos y consultores políticos	120
CAPITULO 4	
EL PROBLEMA DE LAS DROGAS: LAS CORRIENTES	126
MODELO DE KINGDON	126
1. Corriente de los problemas	126
2. Corriente de las políticas	144
3. Corriente de la política	155
4.. Ventanas de políticas y acoplamiento de las corrientes	158
CONCLUSIONES	169
APENDICES	176
BIBLIOGRAFIA	191

INTRODUCCION

Graham Allison y Morton Halperin señalan que los analistas de la política internacional, así como los formuladores de la política exterior de un país, se dedican a tres actividades centrales: explicar, predecir y planear.¹ Se escucha frecuentemente, por otra parte, que México no tiene una política exterior definida ante los Estados Unidos; incluso se dice que nuestro país solamente "reacciona" ante los acontecimientos. Esto, de ser cierto, significa que ni los analistas, ni los formuladores, de la política exterior de nuestro país están cumpliendo con su deber. Estamos acostumbrados a esperar que aparezca un problema en las relaciones para empezar a actuar y abocarnos al manejo de la "crisis". El diseño de una política exterior inteligente, sin embargo, supone tres elementos: a) una organización que cuente con analistas capaces, de alto nivel, que puedan planear las políticas de acuerdo con los objetivos e interés nacionales; b) un conocimiento cabal de las realidades política, económica y social del país con el que se entabla la relación; y c) un análisis previo de diferentes escenarios para estar en condiciones de predecir los problemas con mucha anticipación.

¹ Graham T. Allison y Morton H. Halperin, "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política" en Cuadernos semestrales, México, D.F.: Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, no.10, segundo semestre, 1981. p. 227.

La ejecución de una política norteamericana que tiene algún efecto en México está precedida por un largo proceso en donde diversas fuerzas del sistema político estadounidense actúan. No hay "cajas negras", más bien hay mucho ruido que debemos aprender a aislar a fin de que podamos identificar los participantes que desempeñan un papel relevante y los procesos que llevan a la formulación de las políticas.

Se puede decir que hay muchos problemas que integran el conjunto de las relaciones México-Estados Unidos, pero son muy pocos, en realidad, los que llegan a la agenda de decisión del gobierno norteamericano. ¿Qué temas llegan a la agenda? ¿Quién define la agenda gubernamental? ¿Cómo se especifican las alternativas de política? Estas son sólo algunas de las preguntas a las que trataré dar respuesta a lo largo de la primera parte de este trabajo, ilustrándola, posteriormente, con el tema del narcotráfico en la relación bilateral.

Como veremos en la segunda parte, la política antinarcóticos norteamericana es fascinante debido a que se ubica tanto en el ámbito de la política interna como en el de la política exterior de los Estados Unidos. El problema de las drogas ha sido motivo de diferentes estudios, artículos, libros y conferencias internacionales. Existen muchas formas de estudiarlo. Lo que me interesa en este trabajo, sin embargo, es dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Por qué --y cómo-- el gobierno norteamericano decidió que el tema de las drogas era una prioridad en la agenda bilateral de 1985-1986?

El nuevo sistema político norteamericano, 1968-1988

La Constitución norteamericana se basa en la visión liberal del siglo dieciocho, en el sentido de que el poder se controla mejor a través de la fragmentación, los frenos y los contrapesos.

Esta lucha [por control, entre el poder ejecutivo y el legislativo] se complica con la naturaleza federal y relativamente dispersa, en términos geográficos, de la élite política; la debilidad y poca disciplina de los partidos políticos nacionales; la fuerza y legitimidad de grupos de presión económicos, ideológicos y étnicos; la frecuencia en el cambio de funcionarios en el poder ejecutivo después de cada elección; y el papel de la prensa, casi constitucionalmente atrincherada como un cuarto poder en el gobierno. Todos estos aspectos son muy conocidos por los norteamericanos, pero no lo son para la mayoría de los gobiernos.²

Por razones de política interna, los Estados Unidos tienen gran dificultad para formular una política coherente y coordinada hacia México --y hacia todos los países--, y esto no es nuevo, va más allá del período 1985-1986, en el momento de la crisis de los narcóticos, y más allá de 1979, en el momento en que el Presidente Carter nombró a Robert Krueger como embajador y coordinador para asuntos mexicanos. El proceso de la formulación de la política exterior norteamericana es complicado, embrollado, desordenado; y

² Joseph S. Nye, Jr., "The Domestic Environment of U.S. Policy Making", en Arnold L. Horelick, ed., U.S.-Soviet Relations: The Next Phase, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, c1986. p. 112.

esto tiene su origen en las características mismas de un nuevo sistema político que se ha conformado en los últimos veinte años.

Anthony King trata de describir el nuevo sistema que se fue configurando en los Estados Unidos a partir de los primeros años de la década de 1970, y señala que, en el campo de las ideas políticas, dos cambios sobresalen: el primero consiste en la decadencia de los conceptos del Nuevo Trato (New Deal), que actuaban como los principales temas organizadores de la vida política norteamericana.³ El segundo cambio radica en el nuevo énfasis de la participación política.

La política [norteamericana] de los años treinta y cuarenta se parecía a un campo de batalla del siglo diecinueve, con dos ejércitos opuestos, colocados uno contra el otro en una formación más o menos cerrada y compacta; la política hoy en día es un asunto más embrollado y desordenado, con individuos y grupos que frecuentemente cambian de bando. Como resultado, la tarea del liderazgo político se ha vuelto mucho más complicada.⁴

La Presidencia ha cambiado; en los veintiocho años que van de 1933 a 1960, los norteamericanos eligieron tres presidentes. En los veintiocho años que van de 1961 a 1988, los norteamericanos han tenido seis jefes de Estado diferentes; prácticamente el doble. Lo que

³ La idea central era que el gobierno federal podía, y debía, resolver los problemas económicos y sociales del país.

⁴ Anthony King, "The American Polity in the Late 1970s: Building Coalitions in the Sand", en Anthony King, ed., The New American Political System, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978. p. 372.

ha afectado a la Presidencia ha sido el ambiente externo a la institución; por ejemplo, debido a que el poder del Congreso se ha hecho más disperso, es más difícil para el Presidente negociar con él. La disminución de la fuerza de los antiguos partidos políticos le resta poder al Presidente, quien ya no puede cumplir, efectivamente, con su labor de jefe de partido ni edificar las coaliciones necesarias para gobernar. La prensa y la televisión se han convertido en participantes más activos y más críticos.

En el Congreso, el cambio en el sistema de selección de los presidentes de comité, en 1975, dejando al sistema de antigüedad (seniority system) como un criterio, pero no el único, transformó la institución. El Congreso se ha vuelto más descentralizado, los presidentes de comité ya no pueden ser los pequeños dictadores de antes puesto que el número de subcomités ha aumentado y los equipos de asesores han crecido enormemente.⁵ Por otra parte, el Congreso se volvió más poderoso a través de las actividades de supervisión y control que ejerce sobre las agencias burocráticas del poder ejecutivo, y a través de los procedimientos presupuestales.

A raíz de la proliferación de elecciones primarias, los partidos políticos ya no existen, prácticamente, para fines de nominación y elección de Presidentes. Todo se basa en el candidato y en la imagen que los consultores políticos logren proyectar en la televisión. Por otra parte, la burocracia y los equipos de asesores de la Casa Blanca

⁵ A fines de los años cincuenta había 4,000 asesores en el Congreso; a fines de los años setenta había 12,000.

se han profesionalizado; mientras que los funcionarios de carrera, los asistentes de los legisladores, y los mismos grupos de interés, se han convertido en expertos, cada uno, en un solo tema, formando redes de individuos y grupos interconectados e interesados en un problema público.

La formulación de las políticas

El proceso de formulación de políticas en el gobierno norteamericano está integrado por varias etapas. En primer lugar, una situación o una condición se convierten en un problema público. En segundo lugar, se define la agenda gubernamental (se decide qué temas se incluyen en la agenda). En tercer lugar se exploran y se proponen diversas alternativas de política para enfrentar cada uno de los problemas de la agenda. En cuarto lugar, se adopta una de las políticas recomendadas y se toma la decisión. En quinto lugar, se lleva a cabo la política. Por último, se evalúa la decisión y la ejecución de la política.

En este trabajo, me interesa estudiar, solamente, las etapas de formación de un problema, definición de la agenda, y especificación de alternativas de política. Es decir, todos aquéllos tramos del camino que anteceden a la toma de la decisión. Considero que no es conveniente, ni para el analista ni para el formulador de políticas, aceptar los problemas que aparecen en la agenda bilateral como dados, o como punto de partida para el análisis y para la acción. Es común que ante un problema siempre aparezca la pregunta ¿Y ahora

qué hacemos? No puede ser de otra forma si no hay previsión ni planeación.

Es necesario, en cambio, ir un par de pasos atrás en el proceso, anticipar el análisis y entender las condiciones, participantes, situaciones y mecanismos por los que un problema se incluye en la agenda gubernamental. También es importante entender la razón por la que otros temas y problemas se mantienen ocultos y jamás son incluidos en la agenda. Sólo así podremos entender cómo opera el sistema político norteamericano.

Me he referido en varias ocasiones a la "agenda gubernamental" sin definirla con precisión. Una agenda gubernamental no es simplemente una lista formal de asuntos que deben ser estudiados. En realidad, sólo entran a dicha agenda aquellos problemas o asuntos que serán considerados, analizados y decididos por funcionarios gubernamentales. En otras palabras, no todos los problemas públicos llegan a formar parte de la agenda gubernamental; ésta incluye simplemente aquellos problemas o asuntos que los miembros del gobierno se sienten obligados a considerar seria y activamente.

Roger Cobb y Charles Elder señalan que existen dos tipos de agendas políticas: la sistémica y la gubernamental. La agenda sistémica incluye todos los problemas que son percibidos como tales por los miembros de la comunidad y que pueden ser meritorios de atención pública, ya que se encuentran dentro de la jurisdicción

legítima de la autoridad gubernamental existente.⁶ La agenda sistémica está compuesta por temas abstractos y generales que identifican un área de problemas; no sugiere alternativas ni medios para enfrentarlos. Para que un problema sea incluido en la agenda sistémica se requiere que capte la atención de los ciudadanos; que exista una preocupación compartida por una buena parte del público en el sentido de que algún tipo de acción es necesaria; y que se considere que el gobierno debería preocuparse por darle solución porque se encuentra dentro de su jurisdicción.

La agenda gubernamental --institucional o formal--, por el contrario, está formada por el conjunto de temas explícitamente listos para la consideración seria y activa de los funcionarios que tienen autoridad para tomar decisiones. Esta agenda es más específica y concreta; se limita a un número determinado de temas.

Dentro de la agenda gubernamental se pueden encontrar temas que por su propia naturaleza traen consigo alternativas de acción delineadas, es decir, son temas con propuestas predefinidas que se han discutido en muchas ocasiones. Entre éstos se encuentran los temas habituales que aparecen para revisión regular (como en el ciclo presupuestal, en el que una agencia se pelea con otra para obtener una mayor proporción del presupuesto); y los temas recurrentes, que ocurren con cierta periodicidad, pero no necesariamente en intervalos regulares (como el problema de las

⁶ Roger W. Cobb y Charles D. Elder, "Issue Creation and Agenda Building", en James E. Anderson, ed., Cases in Public Policy-Making, New York: Praeger Publishers, c1976. p. 13.

drogas). Los temas habituales y recurrentes son los que se incluyen, en mayor medida, en la agenda gubernamental y reciben prioridad.

La agenda formal incluye también --aunque no son tan frecuentes--nuevos temas que no tienen definiciones predeterminadas y requieren interpretación y propuestas flexibles. Algunos de ellos son producto de una crisis o situación imprevista -- Cobb y Elder los llaman temas automáticos o espontáneos;⁷ otros son "canalizados" o inducidos a la agenda a través de la acción de un grupo de interés. No obstante, es muy difícil que un asunto nuevo llegue a formar parte de la agenda, a menos que sea uno de esos temas automáticos o espontáneos que, por constituir una amenaza al sistema, requieren de la mayor atención.

El caso de las drogas, 1985-1986

Un problema público puede ser incluido en la agenda gubernamental norteamericana cuando algún participante --persona o grupo-- se encuentra en una situación desfavorable en la distribución de posiciones o recursos; también puede surgir cuando algún grupo lo considera en su propio beneficio; o bien, tiene que ser considerado a raíz de un evento imprevisto (catástrofe natural, asesinato, secuestro, cambio tecnológico, cambio ecológico, situación que se deteriora, desequilibrio, conflicto internacional).

En febrero de 1985, las relaciones México-Estados Unidos llegaron al punto más bajo en muchos años, después del secuestro y

⁷ Ibid. p.16.

asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, en Jalisco. El Servicio de Aduanas norteamericano paralizó la frontera mediante la detallada inspección de cada vehículo y de cada persona que intentara cruzar hacia el territorio norteamericano. Esto fue, en realidad, una manera de expresar el resentimiento que había en Washington y de presionar a las autoridades mexicanas para que investigaran el caso.

Esta operación irritó a los funcionarios mexicanos, quienes alegaban que los burócratas norteamericanos no habían seguido el procedimiento establecido, en el sentido de notificar a México antes de llevar a cabo la orden. Además, John Gavin, Embajador de Estados Unidos en México, sugirió públicamente, en Washington, que los ciudadanos norteamericanos debían ser advertidos del peligro de viajar a Jalisco.

Estos lamentables eventos desencadenaron una serie de reacciones en México y en los Estados Unidos que amenazaron la estabilidad de la relación blateral. Artículos periodísticos y reportajes en los noticieros televisivos de los Estados Unidos sobre corrupción en México; audiencias en el Congreso norteamericano que condenaban las políticas mexicanas; desafortunadas declaraciones de funcionarios de alto nivel sobre la corrupción y la ineffectividad imperantes en el gobierno mexicano; todo ello dio lugar a reacciones nacionalistas en nuestro país. Hubo manifestaciones anti-norteamericanas en la ciudad de México, debates en el Congreso, notas diplomáticas reprobando las medidas de los Estados Unidos y

pidiendo una explicación y disculpa; en fin, hubo un gran resentimiento por el extremismo de las políticas del vecino del norte.

Los problemas no terminaron entonces. En 1986, varios acontecimientos importantes aumentaron la preocupación sobre el futuro de la relación bilateral: En primer lugar, el Presidente Reagan firmó la Directiva de Decisión de Seguridad Nacional (National Security Decision Directive) que identificaba el tráfico de narcóticos como una amenaza a la seguridad nacional. Ese documento condujo al gobierno norteamericano a aumentar la intensidad en el uso de los aparatos militar y de inteligencia en la lucha contra las drogas.

En segundo lugar, en octubre, un informe del Departamento de Estado indicaba que México era una vez más la fuente individual más grande de heroína y mariguana que entraban a los Estados Unidos.

En tercer lugar, el Congreso norteamericano aprobó una legislación comprensiva antinarcóticos (HR5484) que establece, entre otras cosas, que a menos que México realice un progreso sustancial en la resolución de los problemas antinarcóticos discutidos entre los Presidentes Reagan y De la Madrid, el primero debería considerar acciones en contra de México.

En cuarto lugar, los Estados Unidos iniciaron la Operación Alianza, con una inversión inicial de 400 millones de dólares. Durante el período noviembre de 1986-enero de 1988, miles de nuevas posiciones para oficiales encargados de la aplicación de la ley antinarcóticos fueron asignadas, como complemento, a la frontera del suroeste: 122 agentes de la oficina de recaudación de impuestos

(Internal Revenue System, IRS), 120 agentes de la DEA, 75 agentes del FBI, 60 ministerios públicos (assistant U.S. attorneys), casi 400 oficiales de la patrulla fronteriza, y casi 1,000 nuevos oficiales e inspectores de aduanas. Para que este esfuerzo fuera efectivo la operación fue organizada bajo la coordinación del Consejo Nacional de Políticas contra las Drogas (National Drug Policy Board) y bajo la supervisión del Procurador Meese.⁸

En quinto lugar, durante 1986 el gobierno norteamericano aumentó la asistencia para el programa antinarcóticos de México, después de un periodo en el que la ayuda había descendido considerablemente.

En sexto lugar, se realizaron una serie de cambios burocráticos y se definieron nuevas prioridades: se asignó al FBI la autoridad para conducir investigaciones sobre narcóticos junto con la DEA; se establecieron 13 grupos de aplicación de la ley contra narcóticos y contra el crimen organizado en los Estados Unidos para atacar a los traficantes de alto nivel en un enfoque multi-organizacional; se creó el Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en las Fronteras; se incrementaron sustancialmente los recursos de la DEA así como los del IRS destinados a las tareas de investigación de lavado de dinero; se puso un mayor énfasis en las técnicas de investigación sofisticadas, tales como el monitoreo electrónico; y se aumentó la asistencia del

⁸ Francis A. Keating, "A U.S. Executive Branch View of U.S.-Mexican Narcotics Policy", en M. Delal Baer, ed., Mexico and the United States: Leadership Transitions and the Unfinished Agenda, Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, Significant Issues Series, Vol. X., No. 5, c1988. pp. 26-27.

Departamento de Estado para las campañas de erradicación en otros países.⁹

En fin, durante el corto período 1985-1986, un problema que había sido materia de rutina en la agenda bilateral --cooperación en el esfuerzo contra las drogas-- se convirtió de inmediato en una de las altas prioridades para el gobierno norteamericano; la "guerra contra las drogas" había sido declada una vez más.

Esquema para el análisis

En la primera parte de este trabajo describiré los diferentes actores que toman parte en la definición de la agenda gubernamental y en la especificación de alternativas de políticas (capítulo 1); así como los procesos en los que estos participantes intervienen, tanto en el campo de las políticas, como en el de la política (capítulo 2). Esta parte será muy esquemática; intenta ser un marco teórico. Por ningún motivo pretendo que los breves párrafos que presento en esta primera parte, sobre cada uno de los actores y sobre los procesos, sean exhaustivos. Todo lo contrario: intento ilustrar cada afirmación contenida en los primeros dos capítulos con el estudio de un caso.

Por razones de exposición, decidí utilizar exactamente el mismo esquema, con los mismos apartados, para la segunda parte del trabajo, de tal forma que si se lee, por ejemplo, la sección

⁹ U.S. CONGRESS, General Accounting Office (GAO), "Controlling Drug Abuse: A Status Report", GAO/GGD-88-39, p. 29.

correspondiente a "El Presidente" en el capítulo 1, los conceptos teórico-descriptivos tengan como apoyo y referencia la sección correspondiente a "El Presidente" en el capítulo 3. Esto permitirá al lector hacer más ágil la lectura, teniendo siempre en cuenta que en la primera parte encontrará la teoría y en la segunda la práctica. El caso que utilizo, para ilustrar el marco teórico, es la inclusión del problema de las drogas en la agenda gubernamental norteamericana en el período 1985-1986.

El modelo de análisis que utilizo, en la primera parte, es el diseñado por John W. Kingdon.¹⁰ La primera aplicación de este modelo se llevó a cabo en un análisis de las estructuras burocráticas y de toma de decisión de algunas universidades norteamericanas; posteriormente, Kingdon lo adaptó a fin de estudiar casos concretos de inclusión de temas de transporte y salud en la agenda gubernamental. En este trabajo he adaptado el modelo y creo que, con algunas otras modificaciones, podría utilizarse en el estudio de los temas que llegan a la agenda bilateral de las relaciones México-Estados Unidos.

La mayoría de las fuentes utilizadas para la elaboración de la segunda parte son documentos oficiales del gobierno norteamericano.

¹⁰ en Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston, MA: Little, Brown and Co., c1984.

PRIMERA PARTE

CAPITULO 1

LA DEFINICION DE LA AGENDA: LOS PARTICIPANTES

Entre los participantes norteamericanos que influyen en los procesos de definición de la agenda gubernamental y de generación de alternativas de política, existe un grupo muy visible y otro relativamente oculto a la vista de los gobiernos extranjeros, pero que cada vez se vuelve más importante en la comunidad de Washington. Es normal que los actores visibles reciban gran atención, por parte de los medios de comunicación y del público, si consideramos que entre ellos se encuentran el Presidente, los Secretarios y altos funcionarios, los miembros del Congreso, los mismos medios de comunicación, los partidos políticos y los candidatos en campaña. Los actores ocultos, por otra parte, son los equipos de asesores y consultores de la Casa Blanca, los burócratas de carrera y funcionarios de nivel medio, los cuerpos de asesores y asistentes que trabajan en el Congreso, los especialistas, los consultores políticos y los intermediarios académicos. Cabe mencionar que, debido a la aparición de "redes" o "cadenas" de asociaciones e individuos interesados en un solo problema, los grupos de interés y lo que se denomina "opinión pública" se ubican, en algunas ocasiones en el terreno visible y, en otras, en el oculto;¹ es por eso que prefiero dejar su análisis para el siguiente capítulo, en donde podremos apreciar sus actividades

¹ Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies, *op. cit.*, p. 72.

dentro de los procesos políticos y gubernamentales.

Algunos estudios han comprobado que los participantes visibles son los que influyen, en mayor medida, en la definición de la agenda gubernamental; mientras que los actores ocultos tienen una mayor influencia en la propuesta de alternativas de política². Veamos detenidamente a cada uno de los actores, teniendo siempre en mente que el presente análisis no es exhaustivo, sino que sólo tomaré en cuenta aquellos aspectos que nos ayuden a entender un poco más el papel de individuos, grupos y funcionarios en la definición de la agenda gubernamental y en la especificación de las alternativas en el gobierno de los Estados Unidos.

A. PARTICIPANTES VISIBLES

1. El Presidente

Cuando los funcionarios que conforman "la Administración" consideran que un problema es importante, otros actores advierten también la relevancia de dicho asunto, y se preparan para participar en el juego político de las influencias. Sin embargo, lo contrario no sucede, aquél que intente promover un tema para que sea incluido en la agenda gubernamental, y no cuente con la atención o el apoyo de la Administración, estará condenado al fracaso, al menos en ese momento. Mucho se habla de la "Administración Reagan", de la

² Ver: James E. Anderson, Public Policy-Making, New York: Praeger Publishers, c1975; Cobb y Elder, op. cit.; Kingdon, op. cit. y "Dynamics of Agenda Formation in Congress", en James E. Anderson, ed., Cases in Public Policy-Making, New York: Praeger Publishers, c1976.

"Administración Carter" o de la "Administración Nixon", pero casi nunca se define lo que significa el concepto "la Administración". Se puede decir que ésta se constituye por el Presidente, el equipo de asesores y consultores de la Oficina Ejecutiva del Presidente, y los funcionarios designados por el primer mandatario (political appointees) en los Departamentos, Agencias y Burós. Lo importante del término es que agrupa a todos aquellos funcionarios que son responsables ante el Presidente.

En 1908, Woodrow Wilson, entonces Presidente de la Universidad de Princeton, escribía:

El Presidente [de los Estados Unidos] está en libertad, tanto de derecho como de conciencia, para ser tan grande como pueda. Puesto que es también el líder político de la nación, o está en su decisión serlo, la voz del Presidente es la única voz nacional ante un problema. Dejémoslo una vez ganar la admiración y la confianza del país y ninguna otra fuerza podrá superarlo. Ocupa el lugar vital de la acción en el sistema.³

Cuarenta y cinco años después, Harry Truman comentaba, al dejar la Presidencia, que le daba pena pensar en el momento cuando el General Eisenhower llegara a la Oficina Oval y ordenara a sus subordinados, acostumbrado a la disciplina de la milicia: ¡Haz esto, haz lo otro! y nada pasaría.⁴

³ Woodrow Wilson, "The President's Role in American Government", en Robert S. Hirschfield, ed., The Power of the Presidency: Concepts and Controversy, 3a. ed., New York: Aldine Publishing Co., c1982. pp. 93.

⁴ Richard E. Neustadt, Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter, New York: John Wiley & Sons, c1980, p.9.

El poder del Presidente de los Estados Unidos se ve influido, positiva o negativamente, por diferentes factores, entre ellos se encuentran: sus propios atributos personales; su percepción del poder; su popularidad, su reputación y su prestigio; la interpretación que haga de sus facultades constitucionales; el estado que guarde el sistema político; la debilidad o la fuerza de los partidos en el proceso de nominación de los candidatos; las circunstancias económicas prevalecientes; el "gobierno permanente", el equipo de asesores y consultores; los procesos presupuestales anuales; las crisis; las tradiciones y la política.

Un Presidente norteamericano no puede ser tan grande como quiere a menos que logre sobreponerse a estas restricciones. En esta tarea, debe tener el carácter y la personalidad adecuados, el sentido de poder que exige el momento político, una gran confianza en sí mismo, la capacidad para tomar las mejores decisiones y el conocimiento de los detalles de las opciones de política. El Presidente debe auto-imponerse sus propias fechas límite en lugar de que un promotor de políticas, o un miembro de su equipo de consultores y asesores, se las imponga y le obligue a tomar decisiones en el momento que conviene al asesor o al emprendedor, en lugar de hacerlo en el momento que conviene a la agenda presidencial. El primer mandatario debe dejar sentir su poder y tener iniciativa, en lugar de sentarse y esperar a que otros actores afecten su imagen.

El Presidente tiene que servir a cinco tipos de clientelas: a los

funcionarios del ejecutivo, al Congreso, a sus partidarios, a los ciudadanos y al exterior.⁵ Por otra parte, si bien es cierto que el Presidente puede llegar a definir la agenda formal, no puede controlar la generación de alternativas de política que se consideran para resolver los problemas y, aunque tome la decisión recomendada, no puede tampoco determinar, ni controlar, el resultado final durante la instrumentación de la política. Es precisamente en estas fases del proceso de formulación de políticas cuando el Presidente se ve limitado por los procesos y actores antes descritos.

Si bien es cierto que el Presidente de los Estados Unidos no es la figura omnipotente que muchos creen, como queda señalado en los párrafos anteriores, sigue contando con una gran capacidad para proponer que ciertos temas y legislación sean considerados.⁶ El Presidente es uno de los actores que ejerce la mayor influencia en la definición de la agenda gubernamental, aun cuando las agendas de otros participantes, los eventos imprevistos y las crisis limiten, en ocasiones, su espacio de acción en esta materia.

El Presidente de los Estados Unidos está en una posición preeminente para fijar la agenda gubernamental porque posee ciertos recursos institucionales, tales como el veto y el poder de designar funcionarios --y despedirlos. Además, tiene una gran ventaja si se compara con el Congreso --en términos de definición

⁵ *Ibid.*, p.7.

⁶ Aunque se sigue aplicando el dicho de que "el Presidente propone y el Congreso dispone".

de agenda-- puesto que éste último siempre presenta 535 agendas diferentes.

La Presidencia sigue siendo un púlpito estupendo para atraer la atención de los ciudadanos. El Presidente puede lograr, si sabe manejar la televisión, que la opinión pública presione a otros funcionarios para que acepten su agenda. Cuando la mayoría del Congreso y el Presidente pertenecen al mismo partido es relativamente sencillo que la agenda del segundo prevalezca; todo depende de la popularidad, reputación y prestigio del Jefe de Estado, así como de cuánto se involucre en cada tema.

2. Los Secretarios y Directores de Agencias

Los funcionarios designados por el Presidente para formar parte del gabinete como Secretarios de los Departamentos, los directores de los burós, administraciones y agencias y los subsecretarios forman parte del grupo de actores que, aun cuando han sido designados por el Presidente, son controlados, en gran parte del tiempo, por el "gobierno permanente", es decir, por los burócratas o servidores civiles de carrera, por el equipo de asesores y consultores del Presidente y por los comités y subcomités del Congreso.

En cuanto a su influencia para definir la agenda gubernamental, cabe señalar que:

La gente que está al nivel de Secretario no discute problemas (issues) realmente. Ellos elevan los problemas. Los problemas están ahí. No hay nada nuevo en lo que está

disponible. La pregunta es: ¿qué es lo que vas a elevar? La pregunta es: ¿en qué tienes el interés suficiente para invertir tu tiempo?⁷

Los funcionarios de alto nivel toman los temas que provienen de sus organizaciones, pero también descubren otras prioridades a partir de su interacción con la Casa Blanca. Más que definir o proponer nuevos temas para la agenda gubernamental, este tipo de funcionario es el que genera la gran mayoría de las alternativas de política que llegarán a la consideración del Presidente, previo análisis y adaptación hecha por el equipo de asesores y consultores del Presidente.

Un problema intrínseco de los funcionarios de alto nivel -- Secretarios y Directores de agencias-- es que no permanecen en su posición por mucho tiempo. Por tal motivo, tratan de realizar algo importante durante su gestión para dejar su huella en la organización. Esto no es simplemente una actitud personal, creo que también es producto de la propia estructura administrativa del gobierno norteamericano. Sabemos que es muy difícil que exista una actividad gubernamental si no se cuenta con la participación continúa del Presidente; esto se debe a que, en primer lugar, la Constitución norteamericana ata las burocracias del ejecutivo a una legislatura muy poderosa e independiente del Presidente; y, en segundo lugar, a que el sistema constitucional norteamericano concede el liderazgo del poder ejecutivo al Presidente y a los Secretarios cuyos destinos

⁷ Kingdon, Agendas, Alternatives. . .op. cit. p.31.

políticos y personales no están muy unidos.⁸

El resultado de todo esto es que ningún funcionario, que no sea el Presidente, tiene un interés real en coordinar la administración política del poder ejecutivo como un todo. Y, como vimos en la sección anterior, el Presidente tiene una capacidad muy limitada para hacerlo. Como consecuencia, cada Secretario y cada Director tendrán su propia agenda de problemas que tratarán de incluir en la del Presidente.

3. El Congreso

Se afirma que el Congreso de los Estados Unidos refleja la opinión pública de aquél país. En virtud de su heterogeneidad, debemos entender que en el Congreso se pueden producir 535 agendas individuales diferentes, no coordinadas, sin control sobre su ejecución, sin el detalle que brinda la experiencia en un área, y sujetas a presiones del electorado, de los grupos de interés, de los burócratas, de los medios de comunicación y de la opinión pública. Así, el Congreso norteamericano se ha convertido en un espejo de los grupos de interés y de la prensa, y en una especie de "policía" que vigila y supervisa a la burocracia.

La compleja relación que existe entre el Congreso y el poder ejecutivo obliga a toda organización gubernamental que quiera seguir operando a anticipar las diversas posiciones de los legisladores ante

⁸ Hugh Heclo, "One Executive Branch or Many?", en Anthony King, ed., Both Ends of the Avenue, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1983, p. 27.

los temas que les interesan, para verificar su viabilidad. En otras palabras, deben saber cuáles son los comités que se ocupan de cada tema de su jurisdicción, qué papel desempeñan; cuáles son sus miembros clave; quién, dentro del cuerpo de asesores del comité, está al pendiente del tema; cómo se han comportado en el pasado; y qué es lo mejor --y lo peor-- que pueden hacer por la organización. Todo funcionario debe estar siempre alerta, cuando se tiene que enfrentar al Congreso, puesto que la naturaleza de éste es difusa, es decir, se pueden recibir señales contradictorias de dos comités sobre un mismo tema.

Cualquiera se preguntaría ¿por qué sucede esto? En primer lugar, el poder es fragmentado y disperso. El Congreso norteamericano es un organismo atomizado en donde individuos y grupos están separados y pueden ser influidos fácilmente por información proveniente del ambiente externo. En segundo lugar, existen demasiadas barreras para que la legislación sea aprobada (uno de cada 10 proyectos es aprobado en los comités), por lo tanto, la acción es difícil.⁹ Los comités permanentes, los líderes de mayoría y minoría partidistas y el Comité de Normas pueden impedir o propiciar que un tema llegue al pleno de la Cámara, por eso se dice que los comités sirven, en ocasiones, como mecanismos que evitan que un tema llegue a formar parte de la agenda.

Aun cuando el sistema de antigüedad (seniority system) sigue siendo un mecanismo utilizado --aunque no el único-- para ascender

⁹ Sin embargo, es fácil detener la acción.

por los escalones de los subcomités y comités, ha aparecido un nuevo fenómeno: se respeta mucho más a los miembros que son especialistas en ciertas áreas, los cuales se han convertido en personajes muy influyentes, porque son muy útiles para los actores externos cuando tratan de promover un tema. Este hecho, aunado a la proliferación de subcomités, ha llevado a que no baste ya, para aquél que desee influir, con sólo conocer a los presidentes de los comités; ahora hay que cabildar a muchos miembros más.

Otros aspectos que vale la pena mencionar son los siguientes: dadas las nuevas reglas del proceso presupuestal en el Congreso, el poder de algunos subcomités de asignación de recursos (appropriations committees) ha disminuido;¹⁰ la habilidad del Congreso para generar su propia información especializada ha aumentado; los ciudadanos, en general, pueden tener mayor conocimiento --e injerencia-- de las actividades legislativas debido a que las audiencias de los comités y subcomités son abiertas al público y las sesiones son televisadas; esto da lugar a que casi cualquiera pueda intentar influir en el Congreso, aumentando, hoy en día, el número de cabilderos (lobbyists) y promotores de políticas gubernamentales.¹¹

¹⁰ Para una explicación sobre el proceso presupuestal en el Congreso, a partir de 1974 ver: John W. Ellwood, "Budget Control in a Redistributive Environment", en Allen Schick, ed., Making Economic Policy in Congress, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1983. pp.69-99; y Naomi Caiden, "The Politics of Subtraction", en Allen Schick, ed., Making Economic Policy in Congress, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1983. pp.100-129.

¹¹ Kay Lehman Schlozman y John T. Tierney, Organized Interests and American Democracy, New York: Harper & Row Publishers, c1986, p. 302.

En el proceso de definición de la agenda gubernamental, el Congreso cuenta con un recurso fundamental: la capacidad de legislar. Los cambios más importantes en política interna norteamericana requieren nueva legislación. Por otra parte, el Congreso tiene la autoridad suficiente para revisar cualquier ordenamiento y financiar o recortar presupuestos a las organizaciones del gobierno federal.

Antes de continuar, cabe hacer una acotación respecto a esto. Es muy importante, para cualquier analista, saber en qué parte de la sesión, o de la audiencia, se encuentran el Congreso, o el comité; porque la decisión de un legislador sobre el voto que emitirá cambia según la etapa en que se encuentre la sesión. Mientras el tiempo pasa en la sesión, o en la audiencia, las decisiones se vuelven menos un producto de la rutina. Al principio de la sesión la votación se basa en historia previa, se busca menos información y hay menos incertidumbre sobre la manera en la que un legislador votará. Mientras más tarde sea, los legisladores se allegan más, y más variada, información. Por tanto, hacia el final de la sesión, los votos son más informados y más pensados.

Los Senadores y los Representantes tienen que satisfacer a su electorado, y a la vez fortalecer su reputación en la comunidad de Washington. Quieren ser tomados en cuenta y respetados. En la lucha cotidiana por lograr atraer la atención --y cobertura-- de los medios de comunicación les es indispensable proponer nuevas iniciativas, participar activamente en las audiencias y aparecer en

televisión. Los congresistas se encuentran en una campaña política permanente, ya sea porque quieren reelegirse, o porque desean postularse para un puesto de mayor nivel. Por esta razón, no les atraen los problemas que generan gran controversia y son poco sobresalientes.¹² En virtud de que el Congreso es un semillero de candidatos presidenciales, la opinión pública procura estar enterada de lo que acontece y de la manera en que votan ciertos legisladores.

La comunicación entre los miembros del Congreso y los ciudadanos es un flujo de doble sentido: los legisladores tratan de mantener al público informado de sus actividades y los ciudadanos presentan sus puntos de vista a los congresistas. La información que reciben los legisladores, en su mayoría, es una mezcla que proviene de varias fuentes: de los académicos, de los grupos de presión, de la burocracia y del electorado. Cada una de ellas provee información diferente, y con diversos enfoques metodológicos, sobre un mismo tema. Esto les complica la existencia pero, a la vez, les proporciona un mejor conocimiento de lo que se discute fuera del "belt way" de Washington. Lo anterior, aunado a las largas carreras de los miembros y de los asesores, hace del Congreso uno de los centros generadores más importantes de temas y asuntos para la agenda.

Por lo general, los congresistas oyen por primera vez de un tema nuevo a través de los medios de comunicación. Es mediante éstos --como lo veremos en la siguiente sección-- como algunos

¹² El tema de las drogas sí brinda una oportunidad para sobresalir y no genera controversia porque todos están de acuerdo en que hay que luchar contra este problema.

grupos de interés logran animar al público para que escriba a sus legisladores y los presione para tomar una decisión. Los medios estructuran la discusión. También los medios influyen, indirectamente, en lo que los legisladores no saben. Algunos problemas jamás son ventilados en el Congreso puesto que, como los Senadores y Representantes están muy ocupados, si no los leen en los periódicos, escuchan en la radio o ven en la televisión, entonces no los consideran. En el proceso de definición de la agenda y de las alternativas muchas opciones de política son eliminadas. Si un tema no capta la atención del congresista no será considerado. El legislador tiene mucho trabajo y, si nadie hace el cabildeo necesario, nunca se dará cuenta de que un determinado problema existe.

En suma, los medios, las élites de expertos en políticas de Washington (cabilderos, académicos, "think tanks", funcionarios), los colegas en el Congreso, las crisis y eventos imprevistos son los que atraen o captan la atención de los congresistas hacia un problema.

4. Los medios de comunicación

En el transcurso del tiempo, las tendencias de los medios de comunicación se han adaptado a los cambios en el ámbito político --y viceversa; los pequeños periódicos independientes de las comunidades cedieron su lugar a los conglomerados, a las agencias noticiosas, a los cables, a los periódicos nacionales, a una prensa orientada más hacia el mercado, a la proliferación de anuncios, a las tres cadenas de televisión y al predominio de Washington y Nueva

York en los procesos de decisión en materia de comunicaciones.¹³

Entre las características generales de los medios de comunicación en los Estados Unidos destacan sus recursos limitados (espacio, reporteros, tiempo), por lo que tienen que ser selectivos. Puesto que no se puede informar de todo, los editores deben escoger las noticias que transmitirán. Debido a las fechas límite y a la escasez de reporteros, no tienen mucho tiempo para investigar sobre un asunto; es más importante la velocidad que la sustancia.

Las noticias que son preferidas por los medios son las sensacionalistas, desconcertantes, amenazadoras, novedosas, dramáticas, escandalosas, contra-intuitivas.¹⁴ Se prefieren los eventos y no las tendencias. Lo que aparece en los periódicos o en la televisión depende de dónde se encuentre el periodista.

Las severas presiones de tiempo, las fechas y horas límite, hacen que los periodistas y reporteros transmitan sus notas de cierta manera. La mayoría de los reportajes que aparecen en los diarios y en la televisión se originan a través de las sugerencias de los reporteros, quienes gozan de una gran autonomía sustancial en la realización de sus tareas.

En el trabajo de los medios, uno de los valores fundamentales es la "objetividad". Los reporteros tratan de alcanzarla (dentro de la

¹³ Michael Schudson, Discovering the News: A Social History of American Newspapers, New York: Basic Books, c1978.

¹⁴ Gary Orren y Fritz Mayer, "Notes on the Media", John F. Kennedy School of Government, Harvard University. (mimeo.)

ideología y valores de los Estados Unidos) porque argumentan que eso les da credibilidad. Buscan fuentes que tengan autoridad para emitir una opinión y luego la presentan de una manera "equilibrada". Tratan de ser precisos en lo que informan y de adoptar una postura de "adversarios" del gobierno. Las relaciones entre prensa y gobierno son muy delicadas; mientras que el reportero cree que el funcionario esconde la verdad y que quiere controlar las noticias, el funcionario, a su vez, cree que el reportero lo quiere exponer y destruir su carrera, junto con sus programas.¹⁵ Sin embargo, en muchas ocasiones, los reporteros crean una especie de derechos adquiridos en sus fuentes; puesto que no quieren alterar sus canales de información, ni cancelar la posibilidad de tener "exclusivas", se vuelven dependientes de las fuentes oficiales.

Los periódicos y las revistas tienen más espacio para comunicar un reportaje que la televisión; en esta última, la importancia central está determinada por la calidad visual de los eventos. Se prefiere cubrir aquellos eventos que tengan un atractivo visual, en donde exista la acción. En la televisión se preocupan más por la "objetividad" y el "equilibrio" de las notas, puesto que la audiencia es mayor. La televisión se basa en los periódicos más importantes para definir la agenda de noticias; aunque siempre se tiene un prejuicio melodramático, se desean temas coherentes y continuos, narrativas que tengan historias de "héroes y villanos", que las noticias provean entretenimiento. Les interesan los "ratings", por eso hay gran

¹⁵ Leon V Sigal., Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking, Lexington, MA: D.C. Heath and Co., c1973.

competencia.¹⁶

Las organizaciones noticiosas norteamericanas son empresas comerciales que compiten entre ellas para vender su producto,¹⁷ por esta razón, los reporteros, corresponsales y editores buscan artículos exclusivos. Los medios intentan comunicar lo que el público quiere, lo que se vende; en este sentido, los editores en Washington y en Nueva York desempeñan un papel primordial en la selección, formación y ordenamiento de los reportajes, y, especialmente, su decisión es fundamental para escoger aquellas noticias que aparecerán en las primeras planas, o en los noticieros vespertinos de las cadenas de televisión. Los editores se enfrentan, todo el tiempo, ante el dilema que surge entre transmitir información o entretenimiento; y siempre la competencia lleva a los reporteros a escribir notas sobre exclusivas. Puesto que los reporteros y corresponsales compiten entre ellos mismos para pasar al aire en los noticieros o para aparecer en la primera plana de los diarios, tratan de enfatizar los aspectos más llamativos de los eventos; esto los conduce a que busquen el conflicto, la controversia y los nuevos ángulos, para incluirlos en sus artículos y notas. El énfasis radica en los reportajes cortos con un trato superficial.

Los medios de comunicación influyen en la formación de las agendas sistémica y gubernamental, pero sobre todo dan forma a la

¹⁶ Michael J. Robinson, y Margaret A. Sheehan, Over the Wire and on TV: CBS and UPI in Campaign '80, New York: Russell Sage Foundation, c1983.

¹⁷ BAGDIKIAN, Ben H., The Media Monopoly, Boston, MA: Beacon Press, c1983.

opinión pública. Cuando los medios de comunicación transmiten noticias sobre un problema o sobre un tema determinado, dichos asuntos recibirán la atención expedita por parte de los legisladores y de los burócratas, según el caso, porque saben que esa noticia tuvo algún impacto en el electorado o en la clientela de la burocracia.

Los medios de comunicación llevan la atención del público, y la de los funcionarios, a concentrarse en un número limitado de problemas, de tal forma que son importantes en la definición de la agenda. La cobertura de los medios puede precipitar las crisis y forzar a los funcionarios a tomar ciertas medidas; una vez que un problema aparece realzado en los medios, deja los bajos niveles de la burocracia y sube a la cúspide. Los medios obligan a los funcionarios a poner más atención a la innovación que a la instrumentación. Los aspectos de políticas que requieren negociación y compromiso son socavados por la prensa, puesto que los medios quieren que los conflictos sean abiertos.¹⁸ El instinto de la prensa para buscar y enfatizar el conflicto lleva a que se acentúen las diferencias entre las posiciones de los funcionarios.

Los medios de comunicación son responsables, en parte, de la corta duración de un tema en la agenda gubernamental porque, dada su forma de operación, tienden a cubrir una historia de manera profusa durante un período de tiempo muy breve y luego recurren a

¹⁸ Esto es particularmente cierto en el caso de las drogas, después de la crisis de 1985. Puesto que existe un nuevo principio, la negociación entre México y Estados Unidos nunca volverá a ser igual que antes si los medios de comunicación siguen interviniendo.

otra historia. Esto da lugar a que el impacto de la comunicación se diluya. Los lectores, radioescuchas y televidentes se aburren leyendo, escuchando y viendo información sobre una historia o un problema por mucho tiempo. Por razones de mercadotecnia, los medios de comunicación norteamericanos van de crisis en crisis. Este factor contribuye a que un tema no dure mucho tiempo en la agenda.¹⁹

Los medios comunican más, en ocasiones, entre la comunidad de formuladores de políticas. En el Congreso, por ejemplo, debido al exceso de información, los legisladores no tienen tiempo más que para leer los periódicos. Si algún problema que les interesa --o afecta-- aparece reseñado en un artículo del Washington Post o del New York Times es casi seguro que le pondrán gran atención y lo tratarán en forma prioritaria. De esta forma, también, los medios de comunicación influyen en la definición de la agenda.

5. Partidos, Candidatos, Campañas y Elecciones

Los partidos políticos influyen en la definición de la agenda formal a través de sus plataformas, del impacto y fuerza de su liderazgo en el Congreso y de sus ideologías; sin embargo las campañas y los partidos delimitan temas muy generales.

Durante el período que no es meramente electoral, las redes de

¹⁹ Richard Neustadt comentaba, a fines de 1986, que ya no había que preocuparse mucho por el tema de las drogas y la relación México-Estados Unidos: "ya apareció en la portada de TIME y de Newsweek" en este año; ya no volverá a aparecer hasta dentro de mucho tiempo.

individuos y grupos interesados en un solo tema vinculan al Congreso con el poder ejecutivo --como lo veremos en el siguiente capítulo-- de una manera tal que los partidos políticos norteamericanos ya no lo pueden lograr. Los partidos se han debilitado como consecuencia de las reformas a las reglas para la nominación de candidatos y se han convertido en unos puentes de comunicación muy débiles y poco confiables.²⁰

Sin embargo, en tiempos de elección presidencial, parecen revivir --aunque efímeramente-- a través de las plataformas electorales. Estas definen muchos de los temas que se incluirán en la agenda gubernamental. Los resultados electorales constituyen un mandato e indican lo que la gente quiere de su gobierno. Los políticos prometen durante sus campañas, establecen posiciones y definen plataformas. Estos compromisos son casi siempre parte de su agenda, una vez que se encuentren en sus oficinas de gobierno o legislativas. Como consecuencia, un cambio de administración cambiará agendas, alternativas y enfoques. El cambio de funcionarios de alto nivel es importante en el proceso de definición de nuevas prioridades y políticas. Sin embargo, si bien es cierto que las campañas y las promesas de campaña afectan las agendas, y que los candidatos, una vez electos, deben cumplir para contar con el apoyo del electorado, los partidos no influyen definitivamente en las propuestas de alternativas de políticas una vez que un tema fue incluido en la agenda.

²⁰ Nelson W. Polsby, Consequences of Party Reform, New York: Oxford University Press, c1983.

Un fenómeno interesante que ha aparecido en los últimos años entre el electorado norteamericano radica en el hecho de que los votantes no están limitados por su identificación con un partido; más bien les atrae el estilo de política que se basa en las propuestas y posiciones de los candidatos ante los diferentes problemas y temas que se manejan en la agenda sistémica.

B. PARTICIPANTES OCULTOS

1. Equipo de asesores y consultores del Presidente

Los funcionarios y expertos que trabajan en el equipo de asesores y consultores del Presidente no son actores tan importantes, como lo es su jefe, para definir la agenda gubernamental, pero sí son determinantes en las tareas de proponer y analizar alternativas de política para cada uno de los problemas de la agenda del Presidente. Los asesores del Presidente son los que negocian con los Secretarios, con el Congreso y con los grupos de interés. Este equipo es el que da forma a las propuestas de la Administración.

Existen varios sistemas de trabajo en la Casa Blanca porque los Presidentes reciben asesoría e información de muchas maneras y de diferentes fuentes. Los problemas públicos se encuentran cada vez más interrelacionados, el poder en el ejecutivo es cada vez más difuso, y sin embargo, la clientela del Presidente espera políticas más coherentes y comprensivas. Por todo ello, los jefes de Estado norteamericanos han intentado reconciliar su método de toma de decisiones con los múltiples objetivos implícitos en la agenda presidencial.

Los Presidentes, antes de tomar una decisión, necesitan la información relevante y confiable, presentada de una manera que sea clara y útil, precedida de un análisis cuidadoso en el que se presente una gama completa de alternativas realistas, puntos en controversia identificados claramente, además de la descripción de las ventajas y desventajas entre las diferentes alternativas (ver apéndice sobre metodología de elaboración de memoranda para el Presidente de los Estados Unidos). Los Presidentes también necesitan establecer un proceso de asesoría que diferencie los problemas graves de los menores, de tal manera que puedan dedicar su tiempo, de una manera más eficiente, a los primeros. El sistema de asesoría debe responder rápida y efectivamente ante las crisis y generar enfoques creativos ante los problemas cotidianos.

Cuando se establece un sistema de asesoría presidencial en la Casa Blanca, se considera cómo se influirá en la capacidad de liderazgo del Presidente y cómo se asegurará la instrumentación de las decisiones tomadas. Roger Porter señala que

Desde el establecimiento de la Oficina Ejecutiva del Presidente y el aumento en el equipo de asesores y consultores de la Casa Blanca, los presidentes han seguido por lo general uno de los tres enfoques generales para organizar la asesoría proveniente de su equipo de asesores y consultores y de los departamentos ejecutivos y las agencias.²¹

²¹ Roger B. Porter, "Three organizational models: adhocracy, centralized management, and multiple advocacy", apéndice de Roger B. Porter, Presidential Decision-Making, Cambridge University Press, c1980, p. 231.

Los tres enfoques a los que se refiere Porter son la "ad-hocracia" (que proviene del término "ad hoc"), la "administración centralizada" y la "promoción y defensa múltiples" (multiple advocacy), los cuales serán descritos a continuación.

1.1 Ad-hocracia

El fundamento de este sistema es confiar cada vez menos en procesos sistemáticos y regulares para recibir asesoría. El Presidente distribuye las tareas, selecciona a aquéllos que va a escuchar y decide cuándo lo hará; es él quien define las actividades de sus asesores, o de los expertos a quienes encarga un trabajo determinado.

Este sistema es utilizado frecuentemente durante un periodo corto, que corresponde a la transición presidencial. En virtud de la falta de experiencia de quien llega a un nuevo puesto, se encarga una tarea específica a un individuo o a un grupo de trabajo mientras se llega a conocer la institución. Sin embargo, algunos presidentes deciden que este sistema no se debe utilizar sólo momentáneamente, sino que lo instituyen, de manera permanente, como su sistema móvil de asesoría; es decir, se asigna la responsabilidad a un individuo o a un grupo para una tarea específica y una vez tomada la decisión se deshace el grupo.

Este sistema, en su origen, daba lugar al caos.²² Sin embargo,

²² Se comenta que Franklin D. Roosevelt utilizaba este sistema de manera frecuente y gustaba de enfrentar a sus colaboradores, encargando la misma tarea a dos o más funcionarios. Roosevelt se preocupaba por los detalles y sólo él tenía la información completa, mientras que sus colaboradores tenían fragmentos. El sistema de FDR daba lugar al caos.

hoy en día, todas las oficinas de asesores y consultores de la Casa Blanca se han constituido en una especie de "red de seguridad" para evitar cualquier tipo de "accidente". Así, la "ad-hocracia" se ha convertido en un bilateralismo múltiple en el que el Presidente establece una relación bilateral con un individuo o grupo asesor, y una vez recibida la información, se consulta a otros individuos sobre el mismo problema. De esta manera se trata de garantizar un proceso más ordenado.

La ad-hocracia es un sistema atractivo porque proyecta la imagen de un Presidente que está al mando del gobierno personalmente.

"Esto explica la proliferación de los grupos de trabajo y los comités presidenciales bajo la ad-hocracia. Cuando se crea un nuevo cuerpo que responde directamente ante el Presidente, se demuestra su preocupación sobre el problema y se proyecta una idea y una imagen de acción".²³

Bajo este sistema, el Presidente puede controlar fácilmente el número de asesores que participan en un tema, lo que lleva a mantener la confidencialidad. Por último, la "ad-hocracia" es muy flexible; puesto que no se finca en procedimientos rutinarios, con este sistema se puede responder rápidamente ante cualquier problema.

Las desventajas de apoyarse en un sistema ad-hocrático son:

a) Su carácter aleatorio y asistemático conduce a que los temas

²³ Porter, *op. cit.*, p. 233.

sean tratados de manera irregular; los individuos o grupos designados son responsables de recabar la mejor información que esté a su alcance, de realizar el mejor análisis, de identificar y pensar en todas las consideraciones que el Presidente debe observar antes de tomar una decisión. Un examen comprensivo de un problema, bajo este esquema, es difícil y poco probable.

b) La ad-hocracia es, por esencia, fragmentada; quita mucho tiempo al Presidente porque es un proceso de toma de decisiones en constante estado de flujo y requiere que sea el Presidente quien integre las políticas. En otras palabras, el Presidente deberá considerar, constantemente, la composición y tiempos de las tareas; debe escuchar a mucha gente; y tiene que tomar muchas decisiones sobre temas importantes y sobre temas que no lo son.

c) El sistema ad-hocrático excluye, la mayoría de las veces, a todos aquéllos que tienen un legítimo interés en el asunto; además, se corre el riesgo de que los responsables se conviertan en promotores de ciertos puntos de vista e intereses, y que no le presenten al Presidente todas las opciones posibles.

1.2 Administración centralizada

Bajo este sistema se confía plenamente en los equipos de asesores y consultores de la Casa Blanca y de la Oficina Ejecutiva del Presidente para que, por su conducto, se filtren las ideas, propuestas, y recomendaciones de los departamentos, agencias, y burós, antes de que lleguen al escritorio del Presidente. Aunque los departamentos participan, el equipo de asesores y consultores tiene como misión

trascender la perspectiva limitada de aquéllos, porque existe la presunción de que a cada unidad burocrática le interesa sólo su parcela de poder y no considera los problemas en toda su complejidad e interrelaciones.

Lo que se busca, con este sistema, es que el análisis y las recomendaciones provengan de individuos que comparten la perspectiva del Presidente. Los asesores y consultores manejan el flujo cotidiano de información que proviene de los departamentos y analizan los problemas, evalúan la información relevante y las alternativas de una manera objetiva. Con el propósito de que los asesores se especialicen en áreas de política determinadas, que desarrollen contactos dentro del poder ejecutivo, y que puedan monitorear eventos y recabar información, los equipos de consultores se convierten en grupos muy grandes y complejos.

Dentro de sus actividades, los asesores analizan las propuestas de los departamentos y median entre ellos cuando hay algún conflicto; describen los temas importantes y las consideraciones relevantes; y definen las decisiones que se requieren, por parte del Presidente, para solucionar el problema en estudio.

Alexander George considera que este enfoque ve en el Presidente a un tomador de decisiones racional y unitario aislado de los desacuerdos existentes entre los demás participantes sobre las políticas.²⁴ Otros argumentarían que el sistema de administración

²⁴ Alexander L. George, Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice, Boulder, Colorado: Westview Press, c1980, pp. 145-168.

centralizada tiene como fin proveer un análisis "objetivo" al Presidente. No obstante, los asesores y consultores, bajo este sistema, pueden volverse defensores de ciertas políticas o puntos de vista porque no son verdaderos intermediarios, ni conciliadores, entre diferentes intereses. Ellos conocen muy bien al Presidente, tienen acceso a él y, por ello, se sentirán con mucha mayor fuerza para proponer alternativas de política socavando, en ocasiones, la posición de alguna burocracia.

El enfoque de administración centralizada para la formulación de las políticas otorga la responsabilidad primaria a la Oficina Ejecutiva del Presidente y a su equipo de asesores y consultores inmediato. Enfatiza el examen cuidadoso, sistemático, de las preguntas de política con un control adquirido por individuos que son cercanos al Presidente y conocen sus puntos de vista. Los departamentos y agencias del Poder ejecutivo pueden proveer un insumo sustancial, pero generalmente juegan un papel secundario, puesto que la administración centralizada busca superar lo que es considerado como una inercia y parroquialismo departamentales.²⁵

Con este sistema el Presidente tiene más control sobre el proceso de formulación de políticas, aunque el poder se llega a concentrar en dos o tres individuos que dirigen cada uno de los equipos de asesoría (Consejo de Seguridad Nacional, Consejo de Política Económica, Consejo de Política Interna).

²⁵ Porter, *op. cit.*, p. 236.

Es interesante destacar que utilizando este sistema, los equipos de asesores y consultores no sólo se convierten en los generadores de alternativas de políticas para la toma de decisiones, sino que también logran llevar algunos temas a la agenda gubernamental:

Un equipo de asesores y consultores de la Casa Blanca relativamente grande, capaz y con energía, puede ayudar también al Presidente llevando temas, a su atención y decisión, que no llegarían a la Casa Blanca de otra manera.²⁶

Un grupo de asesores y consultores centralizado puede ser de gran ayuda para solucionar el permanente conflicto burocrático; provee al Presidente con un equipo leal, competente, que se dedica a servirle y que le responde rápidamente; mantiene, relativamente, la discreción y previene las filtraciones de información a la prensa antes de que se anuncie una política.

Aun cuando parece ser un sistema muy adecuado para el Presidente, presenta las siguientes desventajas:

a) Los asesores no llegan al grado de objetividad deseado porque, al especializarse y desarrollar sus propios puntos de vista y opiniones, se convierten en promotores y defensores de ciertas políticas; o porque presentan al Presidente lo que él quiere escuchar, en virtud de que ya lo conocen muy bien.

b) A pesar de que el equipo de asesores y consultores es grande, si se compara con todos los recursos que tiene el poder

²⁶ *Ibid.*, p. 238.

ejecutivo, y con toda la experiencia de los funcionarios que trabajan en los Departamentos y agencias, entonces se convierte en una entidad muy pequeña, carente de una capacidad para realizar un examen comprensivo de los problemas.

c) Al excluir a funcionarios importantes de las deliberaciones, cuando se analizan las alternativas de política, los equipos de asesores y consultores pueden afectar la capacidad del Presidente para conducir el poder ejecutivo.

d) Si se excluye a los departamentos y a las agencias del proceso de definición de las acciones, se toman decisiones que no reflejan la realidad política. Los actores externos --académicos, grupos de presión-- expresan sus puntos de vista a través de estas organizaciones, y son precisamente estas dependencias las que conocen las reacciones del Congreso y del público ante las medidas.

e) Trabajar bajo el modelo de administración centralizada constituye una carga excesiva para el jefe del equipo de asesores y consultores. Si él tiene que tomar parte en el análisis de todos los temas que decidirá el Presidente, forzosamente los asuntos importantes tendrán prioridad, y los nuevos temas esperarán a que les toque su turno. El coordinador de asesores se vuelve un "cuello de botella" y el sistema no puede reaccionar cuando varios temas surgen a la vez.

f) Por último, es muy probable que algunos problemas sean sacados del proceso normal y se lleven a la oficina del Presidente sin consultar a nadie previamente. Esto sucede cuando los temas son

sensibles, requieren decisiones rápidas, o los asesores, y el Presidente, tienen una fuerte predisposición hacia ellos. Esto puede llevar a socavar la moral y la iniciativa de los departamentos y agencias y a perder la objetividad necesaria. No se podrán movilizar los mismos recursos, ni reflejará las preocupaciones, que tienen a su disposición los departamentos y agencias. El resultado será la ampliación de la brecha entre la formulación de políticas y la ejecución, lo que es decir, separará al Presidente del resto del poder ejecutivo.

1.3 Promoción y defensa múltiples

Este sistema "abierto" está diseñado para que el Presidente escuche y lea argumentos y puntos de vista opuestos, presentados por los defensores mismos, en lugar de que sean filtrados a través de la cabeza de un equipo de asesores y consultores. Estos "puntos de vista en competencia" se presentan en forma conjunta para permitir el intercambio y la argumentación entre los defensores.²⁷ Con este sistema, se intenta que el Presidente tenga una reunión con asesores, Secretarios y directores de agencias, en la que se brinde a los participantes la oportunidad de exponer sus puntos de vista ante el primer mandatario.

Este sistema depende de un director ejecutivo del proceso ("honest broker") quien asegura que el mecanismo sea equilibrado, justo y que todas las partes que tienen un interés legítimo en el

²⁷ Ibid., p. 241.

asunto están representadas. Se trata de que se sopesen todos los puntos de vista y consideraciones. La premisa de este modelo es fomentar la competencia de ideas y puntos de vista, como el mejor método para desarrollar una política --no se intenta dejar a los promotores y defensores sin un adecuado control, sino de fomentar una competencia ordenada, sistemática y balanceada.²⁸

El Presidente debe considerar los análisis y argumentos, pedir clarificación, sopesar la evidencia y decidir.

Bajo este sistema, el equipo de asesores es pequeño y el director ejecutivo debe ser un negociador y conciliador. Los departamentos y agencias proveen los recursos e información; la tarea que desempeña el cuerpo de asesores es sistematizarla y garantizar que no falte ninguna pieza importante en el esquema.

Este sistema de organización del equipo de asesores y consultores del Presidente permite que todos los puntos de vista sean explorados, de tal forma que la calidad de las alternativas y de los argumentos sea mejor. También cierra la brecha entre la formulación y la ejecución de las políticas de tres formas: en primer lugar, provee información valiosa sobre las implicaciones administrativas de cada propuesta; en segundo lugar, logra que aquéllos que tienen que llevar a la práctica las decisiones entiendan mejor la racionalidad existente detrás de un programa; y, por último,

²⁸ La idea de "multiple advocacy" tiene una gran semejanza con el concepto económico de dejar a las "fuerzas del mercado" que decidan la cantidad producida de un bien y su precio.

fortalece el apoyo requerido, hacia las políticas presidenciales, en los departamentos y agencias, en otras palabras, si aquél que debe llevar a cabo una política también tomó parte en la decisión, entonces no se opondrá ni fomentará prácticas de bloqueo.

Muchas de las decisiones presidenciales ocurren cuando se preparan y refinan propuestas que se someterán ante el Congreso. Si se desea que esas propuestas permanezcan razonablemente intactas, entonces el Presidente necesita el apoyo de los departamentos y las agencias. Su energía en la defensa y su voluntad de generar apoyo por parte de los grupos de interés dependen de la fuerza de su vinculación con la propuesta del Presidente. Su participación al principio, y la sensación de que esa propuesta es, en parte, suya, puede influir significativamente en su entusiasmo por la política en las últimas etapas del proceso.²⁹

La promoción y defensa múltiples reflejan la correlación de fuerzas en el proceso político. El Presidente tendrá una mayor capacidad de liderazgo en el poder ejecutivo en la medida en que los Secretarios sean percibidos como actores que tienen acceso directo al primer mandatario. Si a un Secretario se le ve frecuentemente en la Casa Blanca, en reuniones de trabajo con el Presidente, quiere decir que es escuchado, que tiene poder, y que su reputación crecerá. Por otro lado, si los Secretarios participan, ampliarán su visión de los problemas y no se opondrán ni bloquearán las políticas.

Entre las desventajas de este sistema se encuentra una muy

²⁹ *Ibid.*, p. 244.

importante: la dificultad para operarlo. Las disparidades existentes entre los participantes y defensores de políticas (recursos, talento, habilidades) distorsionan el proceso. La participación toma mucho tiempo, hay un gran riesgo de filtraciones de información a la prensa y a los grupos de interés. En virtud de que el énfasis está puesto en definir diferencias y no en generar consensos, este sistema obliga a que todas las decisiones deban ser tomadas por el Presidente. Por último, al considerar a todas las partes involucradas como iguales, se puede cometer el error de no asignar pesos específicos.

Como veremos en el capítulo 3, en muchas ocasiones el tipo de prioridades y temas que se incluyen en la agenda del Presidente dependen del sistema que éste haya adoptado para manejar a sus equipos de consultores y asesores. De ahí deriva la importancia de que el analista esté preparado y conozca las características de cada uno de los tres sistemas.

2. La burocracia

Los burócratas podrían convertirse en origen de gran cantidad de los temas de la agenda porque tienen ciertas ventajas sobre otros participantes del poder ejecutivo. Ellos cuentan con la experiencia necesaria, con la dedicación a los principios que rigen sus organizaciones, con un interés en expandir sus programas y, lo más importante, con un poder de permanencia. Los miembros de este "gobierno permanente" controlan parte del flujo de información que proviene de los ciudadanos al gobierno y tienen relaciones con los grupos de interés y con los miembros del Congreso formando los

llamados "triángulos de hierro".³⁰

Sin embargo, en lo que se refiere a la definición de la agenda, debemos pensar en que las instancias más importantes se encuentran en la cúspide de la pirámide del poder ejecutivo; es decir, el Presidente, en primer lugar, y los funcionarios de alto nivel, en segundo, son los participantes que influyen en mayor medida en la definición de la agenda formal.

Las alternativas, por su parte, son generadas por los burócratas, respondiendo a las agendas de los superiores. El poder de la burocracia yace en su responsabilidad de llevar a cabo las decisiones de los superiores. Sin embargo, debido a su enorme cantidad de trabajo, los burócratas tienen poco tiempo para proponer nuevas ideas; ellos prefieren concentrarse en la administración de los programas existentes. Además, este tipo de servidor público tiene un incentivo para proteger sus programas: la supervivencia y el fortalecimiento político y presupuestal.³¹

3. Equipo de asesores y asistentes del Congreso

En los últimos veinte años, el Congreso norteamericano ha experimentado un considerable aumento en el número, y profesionalismo, de los asistentes de cada legislador y de los expertos

³⁰ Hugh Heclo, A Government of Strangers: Executive Politics in Washington, Washington, D.C.: The Brookings Institution, c1977, pp. 111-112.

³¹ Eso pasa con la burocracia del Departamento de Estado encargada del programa de erradicación de cultivos de estupefacientes. Tal vez la gente que está en un equipo de asesores y consultores puede tener más tiempo e iniciativa para concentrarse en cambios de política.

que apoyan a los comités y subcomités. La causa de este fenómeno es simple: los legisladores norteamericanos están abrumados por el trabajo que tienen en sus oficinas y en los comités, así como por las actividades políticas y sociales que realizan en sus estados y en Washington. Algunos estudios estiman que un legislador, dispone, en un día laborable de once horas, sólo de once minutos para leer y de doce minutos para escribir propuestas de legislación y discursos.³²

Por esta razón, los legisladores confían en sus asesores y en los cabilderos para que les ayuden en sus labores. Por otra parte, los problemas que debe enfrentar el gobierno se vuelven cada día más complejos y necesitan ser analizados por expertos. En este segundo aspecto, la situación se ha vuelto muy peligrosa, puesto que son los expertos quienes toman las decisiones indirectamente, manteniendo así un gran poder.

Los legisladores en ambas cámaras están todo el tiempo ocupados en hacer campañas; trabajan en varios subcomités simultáneamente; tienen que reunirse frecuentemente con su electorado; asisten a reuniones con grupos de presión, con la prensa, con los burócratas. Ellos conocen solamente algunos de los temas; quien maneja la información son esos asesores y consultores que redactan los anteproyectos de ley, negocian los detalles de los acuerdos entre los interesados, preparan las listas de testigos para las audiencias, escriben los discursos para su jefe, presentan carpetas de información resumida y analizada al Senador o al Representante.

³² Washington Post, 28 de agosto de 1977.

Algunos asistentes personales de los legisladores, por su experiencia, desempeñan funciones determinantes en el Congreso; pero los equipos de asesores y consultores que tienen mayor influencia son los de cada comité. En un esfuerzo por mejorar la labor de asesoría a los legisladores y a los comités, se crearon varias oficinas, entre ellas, el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service); la Oficina de Evaluación Tecnológica (Office of Technology Assessment), que se concentra en el análisis científico y tecnológico; la Oficina de Presupuesto del Congreso (Congressional Budget Office), que es una entidad con capacidad analítica central para apoyar a los comités financieros; y la Oficina General de Contabilidad (General Accounting Office) que se ha convertido en una oficina auditora y evaluadora de programas. Los asesores y consultores que trabajan en estos cuerpos del poder legislativo han adquirido un grado de especialización sorprendente.

Las ideas innovadoras se originan en las oficinas todos de los asesores legislativos; aquél que quiera vender una idea al Congreso tiene que hacerlo primero a los equipos de asesores y consultores, ellos se encargarán de que los legisladores la apoyen posteriormente.

Un asistente de un congresista explicaba:

Si nosotros no sabemos acerca de un asunto o una tecnología, hablamos con tantos como podamos acerca de eso. Hablamos con los cabilderos. La industria y los grupos ambientales están siempre ansiosos de verte. Sabemos que estamos obteniendo información sesgada. Pero en casi todos los casos podemos estimar muy bien en qué dirección va ese

sesgo y qué efecto tendrá en los datos. Buscamos áreas de acuerdo y asumimos que ese material es válido. En los temas en donde hay desacuerdo, sigues buscando otras fuentes y tratas finalmente de detectar el terreno común dentro del área de disputa. Finalmente usamos nuestro propio juicio.³³

En su trabajo legislativo, analítico y político conjunto, el legislador tiene más influencia en la definición de la agenda y el equipo de asesores y consultores tiene más influencia en la especificación de las alternativas de política.

4. Intermediarios académicos y consultores políticos

En la mayoría de las veces, cuando un tema es estudiado por los investigadores académicos, no puede ser utilizado por los formuladores de políticas por varias razones. En ocasiones, el resultado de la investigación es ininteligible para los que no son expertos en el tema; otras veces, la investigación no es útil cuando se le considera aisladamente, sino que necesita estar asociada con otros temas; por último, puede ocurrir que el producto de la investigación es inaccesible, puesto que no ha sido publicado --o ha sido publicado en alguna revista de muy baja circulación. Bajo estas circunstancias han aparecido los intermediarios académicos que se dedican al mercadeo intelectual, no a la producción. Ellos traducen lo que los investigadores encontraron y lo ponen al alcance de los formuladores de políticas.

³³ Schlozman y Tierney, *op. cit.*, p.299.

Estos intermediarios académicos son llamados por los políticos y funcionarios cuando necesitan asesoría; no los consultan porque saben más que los investigadores, sino porque lo pueden explicar mejor --en términos de políticas gubernamentales. Las ideas de los académicos se discuten en las oficinas de los asesores y consultores del Congreso, entre los burócratas, entre los cabilderos y entre los cuerpos de asesores de la Casa Blanca. Los intermediarios académicos forman parte de grupos de trabajo presidenciales, se les encuentra en reuniones en diferentes departamentos y agencias, testificando en audiencias de los comités y subcomités del Congreso y ofreciendo trabajos de asesoría a diversos funcionarios, escribiendo para los periódicos --pero no para las revistas especializadas. A través de los medios, de las audiencias, de conferencias y de otro tipo de charlas, y a través de artículos y libros que no son muy técnicos, logran llevar los descubrimientos de las ciencias sociales al dominio del sector público.

Mientras que la agenda gubernamental se define fuera de la comunidad de analistas, investigadores y académicos, éstos influyen en la formulación de las alternativas de política, que requieren la opinión de los expertos, y en el diseño de las directrices de largo plazo. Algunos de ellos alternan sus carreras entre el gobierno y la universidad.

James L. Sundquist ha estudiado éste fenómeno y, al respecto, comenta:

En el sistema del mercado del conocimiento,
dos amplias categorías de intermediarios

pueden ser identificadas. En un extremo, tratando directamente con los productores, están los recopiladores, procesadores y vendedores de información --intermediarios académicos. En el otro extremo están los "empacadores" y los "vendedores al menudeo" que preparan y presentan la información de una manera útil para el formulador de políticas, quien es el consumidor: ellos son las unidades de asesores y consultores o individuos que sirven a los presidentes, secretarios, directores de burós, comités del congreso, legisladores; funcionan como vínculos con el mundo académico. Ellos tienen muchos títulos,--asesores económicos, oficinas de investigación y estadística, analistas de políticas, asistentes legislativos y otros más.³⁴

En este "mercado", la información que va del mundo académico al mundo político pasa por los siguientes eslabones de una cadena muy compleja:³⁵

1) Investigadores y Profesores --> 2) Intermediarios Académicos --> 3) Intermediarios de Políticas --> 4) Formadores de Decisiones

La responsabilidad del intermediario de políticas, además de servir a su jefe, es proveer información y recursos a la comunidad de investigadores.

Las escuelas profesionales de "políticas públicas" y de "asuntos

³⁴ James L. Sundquist, "Research Brokerage: The Weak Link", en Laurence E. Lynn, Jr., ed., Knowledge and Policy: The Uncertain Connection, Washington, D.C.: National Research Council, c1978, p. 127.

³⁵ Ibid., p. 128.

Las escuelas profesionales de "políticas públicas" y de "asuntos públicos" norteamericanas (en Harvard, Princeton, Duke, Berkeley, Georgetown y otras) que se han fortalecido en los últimos veinte años intentan profesionalizar el vínculo entre la formulación de políticas y el conocimiento de las ciencias sociales, es decir, tratan de entrenar analistas que cumplan con la misión de los eslabones 2 y 3 de la cadena.

Por último, quiero comentar, brevemente, sobre el papel de unos participantes que se están convirtiendo, indirectamente, en importantes factores para incluir temas en la agenda gubernamental. Los consultores políticos norteamericanos han aumentado sus actividades y su poder a partir de fines de los años sesenta y principios de los setenta. Esto tiene como origen la época de decadencia de los partidos políticos. La misión de las empresas de consultoría es la de manejar la imagen de los candidatos a puestos de elección popular, independientemente de los vínculos partidistas.

Las actividades de los consultores políticos se concentran en cuatro grandes áreas: a) diseño de campañas electorales; b) diseño, realización e interpretación de encuestas y estudios de opinión; c) diseño y operación de estrategias de medios de comunicación; y d) diseño y operación de estrategias de correspondencia personalizada.³⁶

La mayoría de los consultores políticos son muy eficaces; sin

³⁶ Ver: Larry J. Sabato, The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections, New York: Basic Books, c1981.

embargo, su visión no va más allá de sus oficinas. No ponen atención al contenido, o a la esencia, de los problemas públicos. Sólo les preocupa mejorar la imagen de sus clientes. ¿Qué hace --por ejemplo-- un asesor en medios de comunicación? Desarrolla temas y estrategias para la campaña y para los anuncios de radio y televisión. Su objetivo es aumentar la visibilidad y desarrollar la imagen personal del candidato; esto tiene como fin el de fijar la atención del público en el candidato, para que lo conozcan, recuerden su nombre y voten por él.

Este tipo de consultores también desarrollan temas específicos de campaña, vinculan al candidato con ciertos grupos de interés, de tal forma que puedan atraer nuevos simpatizantes y reforzar y motivar la posición de los simpatizantes existentes. Por último, cabe mencionar que conocen, y manejan, todas las técnicas para atacar al contrincante y defenderse de los ataques.

Como se puede ver, si un consultor cree que el candidato debe subrayar el problema de las drogas, por ejemplo, y que, según las últimas encuestas, el electorado está en favor de la legalización de la marihuana, es seguro que dicho tema ocupará un lugar preponderante en la plataforma electoral, se convertirá en un compromiso de campaña y el funcionario, o legislador, tendrá que actuar sobre ello tan pronto pase la elección.

CAPITULO 2

LA DEFINICION DE LA AGENDA: LOS PROCESOS

En el capítulo anterior analicé, brevemente, las características de cada uno de los participantes que desempeñan un papel fundamental en la definición de la agenda del gobierno y en la especificación de las alternativas de política. En este capítulo intentaré explicar los procesos en los que dichos actores participan.

Lo que explica la importancia de un tema, o de un problema, en la agenda institucional es la receptividad de la comunidad de Washington.

La clave para entender el cambio en las políticas no consiste en preguntarse de dónde proviene la idea sino qué fue lo que la hizo arraigarse y crecer.¹

Las ideas no empiezan en el origen que creemos que es el más cercano. Las ideas y los problemas públicos tienen su historia. El analista puede rastrear en el pasado y es muy difícil que encuentre el verdadero lugar de origen del problema.²

¹ Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, op. cit., p. 76.

² Un enfoque muy práctico para utilizar la historia en la toma de decisiones es el de Richard E. Neustadt y Ernest R. May, Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers, New York: The Free Press, c1986.

Puesto que cualquier participante puede afectar la agenda en cualquier momento, una combinación compleja de factores es lo que lleva a un tema, o a un problema, a formar parte de la agenda gubernamental. Debido a la fragmentación del sistema político norteamericano, se requiere la participación de varios actores para que una idea llegue a fructificar, sea incluida en la agenda y se tome una decisión en torno a ella.

En el sistema norteamericano nadie controla el proceso de definición de la agenda por completo. Las ideas, los rumores, los fragmentos de información, los estudios analíticos, los artículos, los argumentos de los cabilderos, todo ello está disperso porque no existe quién pueda monopolizar el flujo de información e ideas. Se dice que la inconsistencia y la incoherencia de las acciones del gobierno norteamericano se debe, precisamente, a la cultura y a las instituciones políticas de aquel país.

Precisamente por la complejidad del sistema norteamericano, debemos tener más cuidado cuando se analiza la relación bilateral México-Estados Unidos. Para el caso del análisis de las agendas y las alternativas, la siguiente analogía es ilustrativa:

Saber de dónde proviene la semilla no es lo crucial, lo que se debe entender es qué hace fértil al suelo. Cuando alguien siembra una semilla, necesita buen suelo, lluvia y suerte. Las semillas llegan de muchos lugares. Por qué germinan, por qué crecen y por qué florecen son preguntas mucho más interesantes que saber todo sobre su origen.³

³ Kingdon, *op. cit.*, pp. 81-82.

A pesar de que en la introducción de este trabajo describí los pasos que se siguen en el proceso de formulación de las políticas gubernamentales, éste casi nunca es ordenado, no siempre se sigue la secuencia lógica de identificación de un problema público, definición de objetivos, inclusión del problema en la agenda, especificación de las alternativas, toma de la decisión, realización y evaluación. En ocasiones se sigue el incrementalismo en la operación de los programas, descrito por Charles Lindblom,⁴ es decir, se toma lo que se está haciendo como punto de partida y se hacen pequeños ajustes marginales. Sin embargo, esta teoría no es aplicable para la inclusión de un problema en la agenda institucional; el cambio en la agenda es discontinuo y no incremental. El incrementalismo puede caracterizar el proceso de generación de alternativas, pero no el de definición de la agenda.

MODELO DE KINGDON

Varios analistas de las políticas gubernamentales proponen diversos esquemas para el análisis de la agenda formal,⁵ sin embargo, para este trabajo decidí seguir el modelo expuesto por John W. Kingdon puesto que creo que puede ser muy útil, con algunos ajustes, para el estudio de la agenda bilateral México-Estados Unidos.

⁴ Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", en Public Administration Review, 19, 1959, pp. 79-88.

⁵ James E. Anderson, Robert Cobb, Charles Elder, John Kingdon, y otros más.

El modelo de Kingdon para estudiar el proceso de definición de la agenda gubernamental y de las alternativas de política es descrito en Agendas, Alternatives and Public Policy,⁶ y es aplicado a casos en el área de formulación de políticas de transporte y de salud en los Estados Unidos. Kingdon supone que hay tres corrientes (o vertientes), en las que participan diversos actores, que deben acoplarse en un punto para que todas las condiciones estén dadas, se abra una "ventana", y un "promotor de políticas" logre que un problema sea incluido en la agenda. Veamos las diferentes partes del modelo.

1. Corriente de los problemas

1.1 Definición del problema

Existe una diferencia entre lo que conocemos como una condición (situación) y un problema. Las "condiciones" se convierten en "problemas" cuando los ciudadanos creen que se debe hacer algo acerca de ellas y, en especial, que el gobierno tiene que actuar ante dicho evento. Asignar valores, realizar comparaciones y establecer categorías, todo ello ayuda a convertir las condiciones en problemas. Si, por ejemplo, se considera a la drogadicción y al narcotráfico como un problema social, o un problema de salud, es diferente que si se le coloca en la categoría de "problema de seguridad nacional". La manera en la que se defina un problema público es crucial para

⁶ Boston, MA: Little, Brown and Company, c1984. xi + 240 pp.

entender el tipo de prioridad que se le va a asignar en la agenda gubernamental.⁷

Es innegable que dada la complejidad de la sociedad norteamericana, existe una gran cantidad de problemas. Sin embargo, cuando el gobierno se concentra en un problema específico, en lugar de cualquier otro, el asunto pasa a formar parte de la agenda gubernamental; incluso, puede llegar a ser considerado como un tema de alta prioridad para el gobierno.

1.2 Estudios e Indicadores

Es una práctica común en el gobierno norteamericano que los funcionarios reciban cierta retroalimentación a partir del desarrollo de los programas existentes. Los burócratas supervisan y evalúan la ejecución de las políticas, reciben quejas y ajustan los programas. Esta retroalimentación les ayuda a identificar los lugares en donde aparecen contrariedades o se crean los problemas públicos. En suma, los burócratas reconocen los problemas a través de su experiencia y de la operación diaria de los programas.

Los problemas públicos aparecen, también, cuando por algún motivo no fue posible lograr ciertos objetivos de la organización; o cuando aparecen resultados imprevistos de las políticas adoptadas.

⁷ Graham Allison define lo que son diferentes aspectos de un problema, al explicar su modelo III de política burocrática; les llama "faces of the issue". Ver: Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, MA: Little, Brown and Co., c1971, p.168.

Las diferentes unidades burocráticas y las oficinas del Congreso norteamericanas, en sus procesos de evaluación de políticas, monitorean varias actividades y eventos. Esto se hace con el fin de saber qué es lo que está pasando en cada una de las oficinas y para identificar si algo no está funcionando bien. En esta tarea, se analiza el patrón del gasto público y de los impactos presupuestales en cada una de las dependencias encargadas de realizar una política determinada; y se llevan a cabo estudios analíticos.⁸ Los estudios e indicadores sirven para evaluar la magnitud del problema y para conocer si éste ha sufrido algún cambio. Algunos indicadores son muy poderosos, otros son rutinarios, pero su poder para identificar un problema dependerá de la interpretación que de ellos se haga.

1.3 Crisis y símbolos

Las crisis y las catástrofes ganan la atención del funcionario que va a tomar la decisión. No obstante, puede suceder que una crisis no lleve a un problema, por sí mismo, a la agenda formal. En la mayor parte de las ocasiones, los problemas que surgen de los eventos inesperados necesitan estar acompañados por un refuerzo, es decir, una percepción preexistente del problema.⁹ Para que un asunto logre tener éxito en la agenda debe ser un problema que ya

⁸ Más adelante, en el último capítulo, me referiré a diferentes estudios analíticos encargados, o realizados, por el Congreso para entender mejor el problema del narcotráfico.

⁹ En el caso de las drogas, la crisis que surgió a raíz de la muerte del agente de la DEA, Camarena, estuvo reforzada por el reconocimiento, en la opinión pública norteamericana, de que había un problema muy grave de drogadicción en los Estados Unidos.

ha estado en la mente de la gente. Otra cosa sucede cuando se juntan varios desastres en torno a un mismo tema; en ese caso, el problema tiene mucho mayor impacto, porque si se dejó pasar el primer desastre, el segundo captará una mayor atención.

1.4 Presupuestos

El presupuesto es una parte central de la actividad de cualquier gobierno. El presupuesto afecta programas y carreras políticas, algunas veces promueve temas, indirectamente, de tal forma que llegan a ocupar un lugar preponderante en la agenda, y otras veces limita las posibilidades de que un asunto sea considerado, o prácticamente lo excluye.

En tiempos de restricciones presupuestales los programas que no son muy costosos ocupan los primeros lugares en la agenda. Algunos de ellos, de hecho, intentan regular o controlar el alza en costos, otros ahorran dinero y otros más son iniciativas que cuestan poco. Cuando la economía crece, hay dinero para innovar y buscar nuevos temas; pero cuando la economía no está en buenas condiciones se buscan temas que, al promoverlos y ubicarlos como prioritarios, no lleven necesariamente a la erogación de mucho dinero.

En el próximo capítulo veremos, en el caso concreto de la Administración Reagan, que una de las prioridades era reducir el déficit presupuestal y concentrarse en actividades que no implicaran un mayor gasto público. En este marco, el problema de las drogas era el adecuado para ser incluido en la agenda, puesto que no se requería

destinar más recursos a las agencias a cargo de la lucha contra las drogas (al contrario, se redujo el presupuesto para el año fiscal 1988), aunque sí necesitaba una mayor retórica y participación de la Casa Blanca.

1.5 ¿Por qué los problemas abandonan la agenda?

Cuando existe el consenso de que un problema ya se resolvió; cuando los funcionarios sienten que ya enfrentaron cierto problema porque se aprobó legislación o porque se tomó una decisión presidencial; o cuando la gente se olvida --o se acostumbra-- de un problema determinado, entonces el asunto abandona la agenda formal y pasa a la agenda sistémica, esperando resurgir en otro momento apropiado.

Otra explicación a la interrogante consiste en el hecho de que mantener un tema en un lugar prominente en la agenda requiere la inversión de mucho tiempo, dinero y esfuerzo; y obliga, además, a movilizar muchos actores; lo que significa un potencial agotamiento de recursos políticos. Por esta razón los temas de la agenda no pueden durar mucho tiempo.

En Washington, el mundo de las ideas es como el mundo de las modas. Las ideas no duran por más de cuatro o cinco años. Se ponen al día y se vuelven muy populares; a raíz de esto, se extinguen solas cuando alcanzan gran crecimiento y otras ideas toman su lugar.¹⁰

¹⁰ Kingdon, op. cit., p. 110.

2. Corriente de las Políticas

2.1 Comunidades de especialistas y promotores

Las comunidades de expertos están compuestas por especialistas en diferentes áreas que interesan a los formuladores de políticas gubernamentales. Aquí interactúan los "participantes ocultos" del capítulo anterior. Aun cuando los expertos se conocen entre sí, las comunidades de especialistas están fragmentadas, lo que lleva a una consecuente fragmentación en las propuestas de alternativas de políticas. Si una comunidad llegara a estar más unida podría generar puntos de vista similares y maneras de pensar comunes. La dispersión de un sistema de expertos en políticas afecta, en consecuencia, la estabilidad de la agenda sistémica.

Dentro de las comunidades de expertos hay muchísimas ideas flotando en el ambiente y existen muchos "promotores de políticas" que desean invertir sus recursos, su tiempo, su energía, su reputación y, en ocasiones, su dinero con la esperanza de una "ganancia" en el futuro. Esta ganancia podría ser considerada en términos de ciertas decisiones políticas favorables a sus intereses, o de satisfacción personal por haber hecho algo bueno. Un incentivo que tienen los emprendedores para proponer temas y soluciones es la promoción de intereses personales tales como mantener el empleo, hacer más grande y poderosa la organización de la que forman parte, o promover su carrera personal. Finalmente, este tipo de participantes puede intentar, tan solo, promover sus valores o afectar la forma de

las políticas públicas. La mayoría de ellos quieren simplemente estar cerca del poder, les gusta ser parte de la acción.

Cabe mencionar que los "promotores de políticas" no son actores distintos de los descritos en el capítulo anterior. Ser un "promotor de políticas" es una característica que cualquiera de los participantes puede adoptar en un momento determinado. Todos ellos pueden convertirse en promotores, y dejar de serlo, dependiendo del tipo de problema que se quiera incluir en la agenda gubernamental. El promotor siente que hay un problema --o lo busca-- y propone soluciones para resolverlo, previa campaña para que dicho asunto se incluya en la agenda gubernamental. La verdad es que casi nunca aparecen nuevas ideas por completo; los promotores recombina elementos conocidos en una nueva estructura o en una nueva propuesta.

Este tipo de participante del juego político norteamericano intenta, la mayor parte de las veces, crear acertijos intelectuales, pensar sobre ellos y sacar a la gente --y a ellos mismos-- de estos dilemas. Puesto que a los ciudadanos les gusta concentrarse en temas interesantes, que no sean aburridos, los promotores tratan de imaginar e innovar procurando que sus temas se incluyan en la agenda gubernamental todo el tiempo.

Los promotores de políticas tratan de crear un ambiente propicio para su trabajo, intentan convencer a la comunidad de especialistas de la necesidad de un cambio o de una propuesta y tratan de educar al público sobre el tema para recibir su apoyo. Con

el objeto de crear ese clima adecuado en la población, para que un tema tenga una buena recepción, los asistentes de los legisladores procuran que se convoquen audiencias para medir las reacciones y opiniones, los burócratas pronuncian discursos, los académicos escriben artículos, informes o memoranda, otros emprendedores llevan a cabo reuniones y conferencias. En suma, como si se tratara de un nuevo detergente, se hacen pruebas antes de lanzar al mercado el producto.

2.2 Criterios para la supervivencia de las ideas

Las nuevas ideas pueden surgir en cualquier momento, lo importante es que el promotor analice los detalles y los tecnicismos para eliminar las inconsistencias que pudieran aparecer. El que aboga por una idea tendrá que determinar el grado de posibilidad de realización y especificar los mecanismos necesarios e indispensables para ponerla en práctica.

Las comunidades de especialistas proponen largas listas de ideas sobre problemas que pueden ser incorporados a la agenda; sólo algunas sobreviven, la mayoría se queda en el tintero. Para que una idea llegue a ser una propuesta viable, la comunidad de especialistas debe llegar a dos tipos de consenso: reconocer que hay un problema y ponerse de acuerdo sobre soluciones o propuestas. Cuando se cuenta con una solución para un problema existe una mayor oportunidad para que un tema sea incluido en la agenda de decisión.

Las propuestas que sobreviven son aquéllas compatibles, al mismo tiempo, con los valores de los especialistas y del público.

Tomar en cuenta la cultura política norteamericana es muy importante cuando se trata de asuntos que ocuparán un lugar prioritario en la agenda gubernamental. Las propuestas que auguran un buen futuro sin complicaciones provenientes de los medios de comunicación o la opinión pública, es decir, que no tendrán ningún inconveniente o restricción política, administrativa o presupuestal son las que sobreviven.¹¹

3. Corriente de la Política

La corriente de la política está compuesta por la opinión pública, las campañas de los grupos de presión, y los eventos en el gobierno producidos por los resultados electorales, la conformación del Congreso y los cambios de administración.

3.1 Opinión pública

Los funcionarios públicos y la comunidad de especialistas saben detectar, a través de sofisticados procedimientos, el ánimo de los ciudadanos y los momentos en que éste cambia. Para ello realizan estudios de opinión, grupos de enfoque y encuestas. Esto les ayuda a saber qué temas pueden ser promovidos y cuáles deben ser guardados en el archivero para tiempos propicios. El ánimo al que me refiero reside en la masa, por una parte, y en ciertos grupos organizados, por otra.

¹¹ En 1986, por ejemplo, la propuesta de algunos especialistas en el sentido de legalizar la marihuana no auguraba un futuro libre de complicaciones; al contrario, tanto los medios como la opinión pública se oponían a ello.

La opinión pública puede impulsar al gobierno a hacer algo o puede impedirlo. Todo depende de la manera como se detecte y de la forma como se canalice. En materia de política exterior, por ejemplo, la opinión pública en los Estados Unidos ha sido caracterizada como aislacionista. Muy pocos norteamericanos ponen atención a lo que sucede en la arena internacional.¹²

Si tomamos en consideración que existen decisiones gubernamentales que afectan los grandes principios que sustentan el sistema político norteamericano (como el recorte presupuestal a los programas sociales, como el aumento en el gasto de defensa, etc.) y que existen las decisiones rutinarias, cotidianas sobre aspectos específicos, la opinión pública no tiene mucha fuerza en la segunda categoría. Curiosamente, las actitudes prevalecientes hacia los principios generales no tienen ningún impacto en las actitudes hacia asuntos específicos, aun cuando se encuentren dentro de esos principios. Es decir, los norteamericanos pueden ser más conservadores en términos generales y filosóficos, pero más liberales en términos específicos y operacionales.¹³

Muy pocos norteamericanos ven la política en términos ideológicos; más bien la ven en términos de grupos, es decir, externan

¹² Ver: William Schneider, "Public Opinion", en Joseph S. Nye, Jr., ed., The Making of America's Soviet Policy, New Haven and London: Yale University Press, c1984. pp. 11-36.

¹³ Gary Orren, "Notes on Public Opinion", John F. Kennedy School of Government, Harvard University. (mimeo.); y Donald R. Kinder, y David O. Sears, "Public Opinion and Political Action", en Gardner Lindzey y Elliot Aronson, eds., Handbook of Social Psychology, 3a. ed, Random House, c1985. pp.659-726.

sus expectativas sobre el trato favorable o desfavorable que se les debe dar a los diferentes grupos sociales. Sólo aquéllos que tienen mayor nivel de educación, y son políticamente activos, ven la política en términos ideológicos. Aquí se nota la diferencia que existe entre la élite y la masa. Los activistas políticos tienen opiniones bien formadas y estables; mientras que el común de los ciudadanos, sin estar informados sobre los asuntos políticos, expresan sus opiniones con gran libertad.¹⁴

Tratándose de la formulación de políticas, se presta menos atención a la "dirección" (sustancia) de la opinión, y más atención al "énfasis", a lo que sobresale, de la opinión. En otras palabras, los políticos norteamericanos están preocupados por saber si la gente está interesada y preocupada sobre un problema; no les interesa tanto cuál es la opinión, porque saben que la dirección de la opinión sobre problemas y preguntas básicos cambia muy despacio. Pero sí puede haber fluctuaciones en el ánimo del público sin cambios en el contenido de la opinión, es decir, los problemas que son considerados como importantes por el público ("énfasis") pueden cambiar muy rápidamente.¹⁵

Sobre cualquier tema en particular, la opinión pública norteamericana se manifiesta frecuentemente de, al menos, tres maneras diferentes. En primer lugar, el público puede responder al

¹⁴ ERIKSON, Robert S., Norman R. Luttbeg y Kent L. Tedin, American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact, 2a. ed., New York: John Wiley & Sons, c1980.

¹⁵ Orren, op. cit.

tema en términos de "posición" ante el problema. Esto revela qué opinión tiene el ciudadano ideológicamente cuando se le ve confrontado a un conjunto de alternativas sustantivas (pro/anti drogas). En segundo lugar, el público puede pensar sobre el tema en términos de "valencias". Esto no refleja posiciones de derecha o de izquierda, sino asocia a una figura, personaje u organización políticas con algún "valor" (paz, corrupción, prosperidad). Finalmente, las actitudes del público sobre un tópico particular pueden aparecer en términos de "ejecución" o "desempeño", es decir, una evaluación de la manera en que el problema fue manejado en el pasado o una predicción de cómo es probable que se maneje en el futuro. Típicamente, en casi todos los problemas políticos importantes, el público sostiene estos tres tipos de visiones simultáneamente, de tal manera que un problema puede ser considerado en términos de posición, valencia o desempeño.¹⁶

3.2 Fuerzas políticas organizadas

Una de las razones de la inercia gubernamental en los Estados Unidos es la existencia de clientelas en favor de los programas existentes. En otras palabras, una vez que un programa gubernamental es establecido, la clientela que se beneficia de él se consolida en una serie de grupos de interés --u organizaciones gubernamentales-- cuyo propósito es proteger dicho programa

¹⁶ Ibidem. Imaginemos el peor de los mundos para México: una opinión pública desfavorable porque percibe a nuestro país como una nación pro-tráfico de drogas, lo asocian con la corrupción y evalúan su desempeño en la lucha contra el narcotráfico con una calificación reprobatoria.

puesto que la existencia de los grupos --o de las organizaciones-- se deriva de aquél.

Se ha argumentado que los "triángulos de hierro", formados por burócratas, comités del Congreso y grupos de interés son los que controlan la administración pública norteamericana; y que nadie de la Administración puede romperlos. Sin embargo esta visión no es completa.

Los triángulos de hierro están siendo sustituidos por las "redes" o "cadenas" de individuos y grupos interesados en un solo tema o en un solo problema ("issue networks"). La noción de triángulos de hierro suponía círculos pequeños de participantes poderosos y autónomos. Las redes, por su parte, comprenden un gran número de participantes con grados variables de compromiso mutuo, o dependencia. Los triángulos sugieren un conjunto estable de participantes que se coaligan para controlar estrechamente los programas, porque está en el interés de cada actor formar la alianza. Las redes no son estables, los participantes entran y salen, ninguno de los grupos o individuos controlan las políticas ni los problemas; el compromiso es emocional o intelectual; operan en muchos niveles; son activistas de políticas y conocen perfectamente todo acerca de un solo tema; tienen un saber compartido sobre un aspecto de la política gubernamental. Las redes complican los cálculos, disminuyen la predictibilidad e imponen problemas al liderazgo gubernamental.¹⁷

¹⁷ Ver: Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment", en Anthony King, ed., The New American Political System, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978. pp. 87-124.

En el espectro de redes de grupos de presión en los Estados Unidos, las hay de diferentes características: de negocios, de industria, profesionales, laborales, de interés público, de funcionarios convertidos en cabilderos. Algunos grupos afectan la definición de la agenda, otros influyen en mayor medida en las alternativas. Algunos promueven acción y otros la bloquean.

Los grupos de interés movilizan apoyo, envían correspondencia a funcionarios y a legisladores, forman delegaciones para presentar sus puntos de vista a la élite de Washington, y estimulan a sus aliados para que los apoyen en su esfuerzo. En términos generales, mientras más fuerte y directo hablen los miembros de un grupo de presión, más se les escucha.

Un grupo de interés determinado puede promover uno de los temas que le interesa y lograr que el gobierno le ponga atención. Lo que no puede controlar es el debate intragubernamental que, en lo posterior, se lleva a cabo sobre el tema. Es casi una regla general que el participante que logra que un tema o problema se incluya en la agenda, no puede después controlar las alternativas de política ni el proceso de puesta en operación.

Dada la diversidad de grupos de interés que operan en el ámbito político norteamericano, el tipo de recursos con los que cuentan para presionar al sistema, en términos de incluir un tema en la agenda gubernamental, son muchos. Algunos pueden afectar los

resultados electorales en un distrito, en un Estado o en el país entero. Otros pueden paralizar virtualmente la economía.

Es importante destacar que el requisito para que un grupo de interés sea fuerte es el de la cohesión interna, porque si se demuestra que hay rupturas internas en el grupo éste puede perder su poder de negociación. En general, los grupos protegen sus beneficios y prerrogativas que tienen en el presente, es decir, defienden su territorio. Es más común encontrar que un grupo bloquee aquellos temas nuevos que puedan llegar a formar parte de la agenda. No obstante, en el caso de que un tema fuera incluido en la agenda gubernamental por otros actores, los grupos tratan de insertar sus propuestas de alternativas de política en la discusión. Los grupos que tienen fuerza electoral, habilidad para afectar la economía, cohesión y organización tienen una mayor oportunidad en esta tarea.

Los programas gubernamentales, los problemas públicos y las propuestas de políticas movilizan a los activistas. No son ni los partidos políticos, ni las grandes personalidades, ni las teorías ideológicas las que logran movilizar a los grupos. A partir de los años sesenta se rompió con la tradición de confiar en las propuestas de las agencias para desarrollar el programa de políticas internas del Presidente. Se formaron grupos de trabajo presidenciales con participantes ajenos al gobierno. Este fenómeno de contratación de actores externos para llevar a cabo los programas gubernamentales se ha acentuado en los últimos años, de tal manera que de todo el gasto federal, sólo el 15 ó 20% se destina a actividades que realiza el

gobierno por sí mismo, lo demás lo realizan grupos intermediarios: gobiernos estatales y locales, asociaciones de profesionales, organizaciones, etc.¹⁸

Lo importante es que todas estas actividades federales, cualquiera que sean sus impactos de política, han tenido el efecto de activar más gente, con un interés consciente y especializado, en Washington.¹⁹

Esta movilización de actores es muy diferente de lo que cualquier analista de la política norteamericana de fines de los sesenta hubiera previsto.

La movilización política no ha sido, tal y como muchos observadores argumentaban un fenómeno confinado a una nueva clase política de activistas con altos niveles de educación pro-ecología, y anti-negocios. La elección de 1980 dejó claro que ha habido al menos tanta movilización en la derecha como en la izquierda del espectro político. Cualquier encuesta podría identificar docenas de organizaciones conservadoras comprometidas en el tipo de una no muy estructurada guerra de trincheras cotidiana que va de la mano del activismo político --análisis de programas, recopilación de fondos, relaciones públicas, publicaciones, correspondencia selectiva, conferencias, reuniones, y todo lo demás.²⁰

¹⁸ Hecló, "One Executive Branch or Many?", op. cit., p. 36.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibid., p. 37.

En suma, la proliferación de grupos de interés, su profesionalización, su poder político y financiero, y su concentración en programas particulares gubernamentales, ha cambiado el panorama en Washington. Esto ha llevado a disminuir el poder de los partidos políticos y a sustituirlos básicamente por el poder de nuevos grupos mejor organizados, con poder financiero y analítico.

3.3 Eventos en el gobierno

Los cambios de administración engendran un cambio en las políticas; nuevas caras implican nuevos temas y nuevas prioridades. El cambio en la conformación del Congreso afecta también, definitivamente la agenda gubernamental.

Lo que hace un nuevo funcionario al llegar, por primera vez, a una nueva oficina gubernamental es revisar lo que algunos han llamado el triángulo o diagrama estratégico. Es decir, en primer lugar, analiza los objetivos y metas de la organización; en segundo lugar, estudia cuidadosamente todos los elementos que integran la capacidad interna de operación de la unidad burocrática; por último, trata de definir con precisión los factores externos --del ambiente en que opera-- que influyen en el desempeño de la organización (i.e., otras unidades burocráticas, comités y subcomités del Congreso, revistas especializadas, equipos de asesores de la Casa Blanca, grupos de interés, etc.)

Algunas veces, el problema de la competencia jurisdiccional²¹ resulta en la inacción y otras resulta en gran movimiento, porque cada agencia trata de subrayar el aspecto de un problema que recae en su campo de acción. Lo importante, a final de cuentas, es la popularidad potencial o percibida del tema. Si un tema es atractivo y se puede utilizar políticamente entonces ocupará un lugar preponderante en la agenda gracias a la competencia entre los actores. Algunos otros temas nunca llegan a la agenda porque todos los consideran pertenecientes a otra agencia.

En la corriente de las políticas, el consenso se construye a través de la persuasión y de la difusión de las ideas. En la corriente de la política el consenso se crea a través de la negociación; en este ámbito, el que no ponga atención a la creación de coaliciones, a través de la negociación, pagará un alto precio.

4. Ventanas de políticas y acoplamiento de las corrientes

4.1 La "ventana"

Cada una de las corrientes (la de los problemas, la de las políticas y la de la política) tiene su propia dinámica y sus propias reglas. Además, existe una corriente diferente para cada tema, por lo que el analista debe ser muy cuidadoso al explorar los elementos que pueden llevar a un tema a formar parte de la agenda gubernamental.

²¹ Diferentes estudios sobre la política burocrática norteamericana son reseñados por Robert J. Art, "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique", en Policy Sciences, 4 (1973),. pp. 467-490.

La "ventana de políticas" es una oportunidad que se presenta (una ventana que se abre) para aquéllos que intentan captar la atención de los participantes y lograr que un tema sea incluido en la agenda, o para que una alternativa sea considerada. Algunas veces la ventana se abre de manera predecible, como en el caso de la renovación anual de un programa burocrático o de la aprobación del presupuesto de una organización. Otras veces la ventana se abre de manera imprevista. Por esta razón, los promotores de políticas están preparados con sus propuestas de antemano.

Las tres corrientes --problemas, políticas, política-- se unen cuando una situación es reconocida como un problema, cuando alguien ha analizado el tema y tiene una propuesta de solución a la mano, y cuando un cambio en la arena política hace que el tiempo sea propicio. Es entonces cuando se abre la ventana, un promotor actúa y el problema es incluido en la agenda gubernamental.

Las ventanas, sin embargo, se abren por períodos muy cortos. La mayoría de las veces, se abren por un cambio en la corriente de la política, es decir, un cambio de administración, un cambio en el Congreso, un cambio en la opinión pública. También se abre por la aparición de un nuevo problema que capta la atención de los participantes. Se puede establecer, como un principio general, que la agenda es afectada por las corrientes de los problemas y de la política; mientras que las alternativas son afectadas por la corriente de las políticas.

Las ventanas se cierran por varias razones: porque los participantes sienten que enfrentaron el problema en virtud de que tomaron una decisión; porque el Congreso aprobó una ley; porque los promotores fallaron en su intento. Otras razones por las que las ventanas se cierran incluyen: a) los eventos que hicieron que la ventana se abriera pasaron y ya no están en la escena; b) se llevó a cabo un cambio de funcionarios; y c) porque no hay una alternativa de política viable y disponible para enfrentar el problema en el momento en que se presentó.

La existencia de una ventana abierta está en la percepción de los participantes. Pero a veces los actores se equivocan y tratan de promover un tema a la agenda cuando el tiempo no es propicio. Para tener éxito, lo importante es que la propuesta aparezca en el tiempo adecuado. El sistema político norteamericano tiene una capacidad limitada para que se consideren nuevos temas en la agenda gubernamental. Sólo cuando los temas importantes no ocupan la atención de los funcionarios, otros temas pueden surgir. Los funcionarios importantes tienen su tiempo limitado y los temas y problemas tienen que competir para atraer su atención y su tiempo. En ocasiones dos o más temas compiten entre sí y no pueden ser considerados al mismo tiempo porque caen bajo la jurisdicción de un mismo comité, de un mismo departamento o de un mismo funcionario. Entonces se genera una lista de espera y los temas son formados en filas esperando cada uno a que le toque su turno. También existen otras restricciones de capacidad y tiempo para

procesar información, porque los funcionarios no desean correr el riesgo de sobrecargar el sistema.

Es conveniente considerar, no obstante, que el sistema político norteamericano puede absorber más temas en la agenda gubernamental durante los primeros meses de una nueva Administración, cuando hay más recursos e interés. Cuando pasa el tiempo, la agenda puede manejar muchos temas específicos de rutina, pero sólo puede ocuparse de muy pocos temas que no son rutinarios.²²

Existen algunas ventanas que se abren con gran predictibilidad porque responden a los requerimientos formales de un proceso, ejemplo de ello son las renovaciones de programas, el ciclo presupuestal, los informes anuales y discursos, el informe del Presidente en enero (state of the Union), el informe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente. Muchos programas terminan en cierta fecha y tienen que ser reautorizados. Todos estos eventos favorecen la apertura predecible de ventanas, esperando al promotor que logre incluir un tema en la agenda y presente las alternativas viables.

He mencionado que existen limitantes presupuestales, que se requiere la aceptación del público y que hay una pugna constante en la distribución de los recursos. Son muchos los factores que necesitan

²² La clave para el gobierno mexicano consiste en saber utilizar esta distinción de temas rutinarios y no rutinarios según se desee que se ponga atención en un problema, se detenga o se acelere la discusión de un tema.

conjugarse para que un tema se mantenga en un lugar preponderante en la agenda. Si uno de los factores necesarios no se presenta el tema se quedará, seguramente, sin considerar. Si un tema depende de una crisis o de la intervención de un promotor, hasta que no suceda uno o lo otro no tendrá relevancia en la agenda.

En la corriente de las políticas siempre existen propuestas, alternativas y soluciones por todas partes esperando que un problema aparezca o esperando que las iniciativas se puedan llevar a la práctica antes de que un problema ocurra. Los temas surgen y adoptan formas diferentes. Siempre hay una solución para un problema, una propuesta para una exigencia política y una alternativa para un tema de la agenda. Los emprendedores promueven sus propuestas cuando se da el tiempo propicio en la corriente de la política.

4.2 Efectos indirectos no deseados

Es conveniente mencionar que cuando aparece una ventana para un tema es muy probable que aparezca otra ventana para un tema similar; así es que todo promotor debe estar preparado para actuar rápida y simultáneamente en varias corrientes.

4.3 Actividades de los promotores de políticas

Una de las armas más efectivas de los promotores es la exageración. Esta forma parte de la lucha por el poder en un ambiente caracterizado por instituciones fragmentadas y por élites políticas dispersas.

Los que diseñan un documento de planeación como el NSC68 [sobre la amenaza soviética en 1950] toman la amenaza militar de los soviéticos seriamente, pero más aún, ven la exageración como una herramienta necesaria para motivar un ambiente político democrático hacia una respuesta pronta y adecuada.²³

Los promotores son los agentes que logran que las tres corrientes converjan, utilizando cuanto instrumento esté a su alcance. Un promotor debe contar con, al menos, tres cualidades: en primer lugar, debe ser escuchado porque tiene experiencia, habilidad para hablar y para comunicar las ideas --o una posición de autoridad para tomar una decisión--; en segundo lugar, debe ser reconocido por sus contactos políticos y por su habilidad negociadora (combinación de experiencia y sabiduría políticas); y por último, debe ser persistente.

Un emprendedor de este tipo está siempre listo para ofrecer charlas y conferencias, escribir memoranda y artículos, enviar información y análisis a funcionarios importantes, redactar borradores de leyes, escribir discursos, testificar ante los comités y subcomités del Congreso, hablar por teléfono, asistir a recepciones y comidas. El promotor actúa para que el ambiente sea propicio, elabora propuesta con anticipación, las promueve y espera que las ventanas se abran para lanzarse al ataque.

²³ Joseph S. Nye, Jr., "Can America Manage Its Soviet Policy?", en Joseph S. Nye, Jr., ed., The Making of America's Soviet Policy, New Haven and London: Yale University Press, c1984, p.335.

Los emprendedores son los que intentan acoplar las corrientes de los problemas, de las políticas y de la política. Actúan como abogados y como negociadores (brokers). Ellos recombinan los aspectos de un tema para darle una nueva cara y hacerlo más atractivo --por esta razón este participante es más importante que los inventores. Los emprendedores no necesitan ser demasiado inteligentes, sino más bien ser creativos, tener gran intuición política y saber cuándo moverse.

Un funcionario de nivel medio en el gobierno norteamericano comentaba:

Los científicos políticos están preocupados sobre los procesos. Les gusta construir alguna teoría para entender lo que sucede. Yo no sé nada sobre procesos. Yo soy más pragmático. Lo que uno debe hacer es tener siempre la pistola cargada y buscar oportunidades para disparar. Si tienes una idea, dispara.²⁴

Elizabeth Drew,²⁵ describe a un promotor y cabildero neto, Charls E. Walker (quien en 1978 estaba trabajando sobre la ley de energía), y presenta, con lujo de detalles, la manera en la que este tipo de personajes quieren comunicar adecuada y persuasivamente las ideas. Drew demuestra cómo Walker, quien es un economista y fue Subsecretario del Tesoro, ha construido una red de contactos muy extensa entre especialistas, funcionarios del poder ejecutivo y

²⁴ Kingdon, op. cit., p.193.

²⁵ Elizabeth Drew, "Charlie: A Portrait of a Lobbyist", en Alan J. Cigler y Burdett A. Loomis, eds., Interest Group Politics, Washington, D.C.: Congressional Quarterly, c1983. pp. 217-250.

miembros del Congreso. La labor de un emprendedor como Walker consiste en publicar sus ideas, formular propuestas legislativas, hacer conexiones, monitorear las tendencias de políticas, organizar cenas con funcionarios, legisladores, académicos, especialistas, publicar artículos y siempre está preparado para actuar, teniendo consigo toda la información sobre varios temas.²⁶

²⁶ Ver apéndice sobre cabildeo.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO 3

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS: LOS PARTICIPANTES

El problema de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos involucra diferentes participantes que van desde los que son actores privados (campesinos, productores, traficantes y consumidores) hasta los públicos (unidades burocráticas en los niveles municipal --local--, estatal y federal en ambos países). En el lado norteamericano, once Departamentos, a nivel de gabinete, (Justicia, Tesoro, Transporte, Estado, Defensa, Salud, Agricultura, Interior, Trabajo, Educación, Comercio), más de 30 organizaciones del gobierno federal y casi un centenar de actores estatales y locales participan en la lucha contra las drogas (ver apéndice).

Pasemos ahora a analizar, siguiendo la estructura diseñada para el primer capítulo, cada uno de los actores, visibles y ocultos, que fueron decisivos al incluir el problema de las drogas en la agenda gubernamental en 1985-1986, y al proponer alternativas de política.

A. PARTICIPANTES VISIBLES

1. El Presidente

Habíamos visto ya que la exageración es la herramienta favorita para crear consenso cuando un problema surge y el Presidente quiere que se le preste atención. A fines de los años sesenta, el gobierno norteamericano empezó a considerar seriamente

diferentes alternativas de política para enfrentar el problema del narcotráfico a nivel internacional. Desde entonces, los esfuerzos por confiscar drogas y capturar traficantes han estado en la agenda de todos los Presidentes. Es más, cada Presidente tiene que hacer algo sobre el problema de las drogas cuando menos una vez durante su gobierno.

Como buenos políticos que deben ser, cada uno de los Presidentes quiere resultados rápidos puesto que comprometen su reputación y su prestigio en temas tan sensibles como lo son la drogadicción y el narcotráfico. Además, el Presidente tiene que satisfacer, en todo momento, los requerimientos de su clientela --la ciudadanía norteamericana, el Congreso, la burocracia, los grupos de presión y los países aliados. Para no incurrir en costos políticos internos no deseables, al tomar decisiones sobre el problema de las drogas, los presidentes norteamericanos han encontrado que es mucho más fácil concentrarse en la estrategia que se dirige a reducir la oferta de los estupefacientes. Psicológicamente, el hecho de culpar a otros de los errores cometidos por uno, es más conveniente, confortable, produce resultados rápidos --positivos o negativos-- y, sobre todo, garantiza el apoyo interno. Nadie en los Estados Unidos quiere aceptar que es la necesidad de escapar de la realidad y la tensión lo que provoca el consumo masivo de narcóticos.

Veamos, en lo que sigue, qué es lo que pasó durante la presidencia de Ronald Reagan.

Hugh Heclo describe¹ tres cambios que, durante los últimos veinte años, han ocurrido en el sistema político norteamericano: en primer lugar, una multitud de agendas sistémicas inundaron el ámbito político; en segundo lugar, nuevos grupos se han movilizado políticamente, y, en tercer lugar, las instituciones gubernamentales se han separado, entre ellas, cada vez más. Ante este fenómeno, la respuesta política, consciente o inconsciente, del Presidente Reagan y de su equipo de asesores y consultores, al llegar por primera ocasión a la Casa Blanca, fue la siguiente:

a) Limitar significativamente el número de prioridades en la agenda gubernamental. Aunque la Casa Blanca estaba dispuesta a enfrentarse a las crisis que pudieran surgir, el Presidente había decidido que el crecimiento de la economía sería la prioridad y, dentro de esta área, lo más importante era reducir la injerencia del gobierno en los asuntos económicos.

El mensaje contenido en esta agenda presidencial era simple; una gran cantidad de actividad gubernamental no era de interés para el Presidente, excepto los recortes. Las burocracias departamentales encontraron muy difícil, si no imposible, poder ganar la atención de la Casa Blanca para que ayudara en sus labores. Para ponerlo en otros términos, al reducir drásticamente sus prioridades a unos cuantos asuntos económicos, el Presidente se puso por encima del prevaleciente congestionamiento de la

¹ "One executive branch or many?", op. cit.

agenda. En lugar de ambigüedad y "trade-offs" apareció la simplicidad y la decisión.²

b) Definir objetivos concretos. Al llegar a la Casa Blanca, Ronald Reagan tenía en mente las siguientes metas: reducir la inflación y las tasas de interés; reducir los impuestos sobre ingreso de individuos y corporaciones, con el objeto de estimular el ahorro y la inversión y ayudar a crecer a la economía norteamericana; reducir la tasa de crecimiento del gasto público y dejar así el campo abierto a la expansión privada sin inflación. Simultáneamente, la Administración Reagan tenía como objetivo fortalecer la defensa nacional y al mismo tiempo mantener los programas sociales internos --principalmente el de seguro social-- sin reducción.³

c) Centralizar la toma de decisiones. Siempre se intentó reforzar la lealtad al aparato central de la Casa Blanca. El sistema de consejos de gabinete --creado por Edwin Meese--reforzó la administración centralizada en la Oficina Ejecutiva del Presidente.

Todas estas medidas, permitieron al Presidente norteamericano instaurar un nuevo tipo de liderazgo que se adecuaba a las circunstancias prevalecientes en la comunidad de Washington:

En general, al limitar drásticamente las prioridades de la Casa Blanca, el Presidente parece colocarse por encima de la confusión y de las riñas en un ambiente de

² Ibid., p.43.

³ Richard E. Neustadt, "Presidents, Politics and Analysis", The Brewster C. Denny Lecture for 1986, Graduate School of Public Affairs, University of Washinton, 13 de mayo de 1986. (mimeo.)

congestionamiento de las políticas. Al adoptar un enfoque muy ideológico en la definición de los programas del gobierno y en los nombramientos políticos, la administración hace uso de los intereses y personal generados por la nueva movilización política. Y al tratar de aislar a los funcionarios políticos de las tradiciones del "gobierno permanente" de Washington (que incluyen a las burocracias, grupos de interés y comités del Congreso), la administración Reagan edifica su perfil sobre el enajenamiento institucional que ya existe.⁴

El problema de las drogas no ocupaba, en el primer período del Presidente Reagan, un lugar en la agenda gubernamental. Como podemos concluir de los párrafos anteriores, la atención del Presidente se centraba en asuntos más importantes para la economía norteamericana. Sin embargo, las actitudes cambiaron una vez que el Presidente Reagan fue reelecto por cuatro años más, en noviembre de 1984.

De pronto, para los observadores ajenos al sistema político norteamericano, el Presidente Reagan y la Primera Dama se comprometieron, en 1985 y 1986 --incluso con obstinación, según algunos-- a erradicar la drogadicción en los Estados Unidos. En esos años, el Presidente Reagan necesitaba lograr resultados rápidos como respuesta a la indignación de la opinión pública a raíz de dos acontecimientos: a) la muerte de dos ciudadanos norteamericanos (uno de ellos participaba en la lucha contra el narcotráfico --Enrique Camarena-- y el otro, un atleta, fue víctima del consumo de

⁴ Hecló, *op. cit.*, p.48.

estupefacientes --Len Bias, prestigiado jugador de baloncesto); y b) el surgimiento de un potente derivado de la cocaína, el "crack". El Presidente sabía que tenía un plazo fijo para actuar, pues su periodo no iría más allá de 1988. Un compromiso de campaña para tratar de reducir el número de drogadictos en los Estados Unidos, se convirtió en una renovada "estrategia nacional".⁵

Los eventos de 1985 y 1986 demuestran una vez más que la participación de la Casa Blanca en un asunto sólo puede mantenerse cuando existe un gran interés del Presidente en el tema. Cuando el interés disminuye, la innovación disminuye, la atención de los medios de comunicación y de otros actores decrece y el patrón se vuelve la rutina.

2. Los Secretarios y Directores de Agencias

Debido a la estructura peculiar con la que se incluyó el tema de las drogas en la agenda gubernamental de 1985-1986, creo que es conveniente que comente, conjuntamente, en el apartado de "Equipo de asesores y consultores del Presidente" los aspectos que tienen algo que ver con la función de ciertos Secretarios --en particular Edwin Meese y James Baker. Por otra parte, lo relativo a directores de agencias, lo tocaré como un tema comprensivo dentro de la sección de "La burocracia", en donde analizaré tres agencias, la DEA, Aduanas y

⁵ National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, 1984, Drug Abuse Policy Office, Office of Policy Development, The White House.

el Buró de Asuntos de Narcóticos Internacionales del Departamento de Estado.

3. El Congreso

El Congreso norteamericano respondió finalmente a los reclamos públicos, en 1986, después de muchos años de no hacer caso al problema, con la Ley anti-narcóticos (Anti-Drug Abuse Act) de 1986. ¿Por qué en 1986 y no antes?

Los medios de comunicación estimulan el interés de los miembros del Congreso norteamericano en asuntos mexicanos, y la atención que presten los legisladores a un problema determinado lleva a que se le considere como prioritario. Esto origina, en muchas ocasiones, una especie de círculo vicioso que es difícil romper. En el caso del control de las drogas, la cooperación entre México y Estados Unidos había sido, durante los años setenta, más bien discreta, pero estrecha y efectiva. En palabras de algunos observadores norteamericanos, había sido una historia de éxitos.⁶ Sin embargo, a raíz de los acontecimientos de 1985 y 1986, con un renovado interés del Congreso y de los medios de comunicación en el tema de las drogas, la Administración Reagan tuvo que actuar de manera enérgica y cambiar las reglas del juego.

A fines de los años setenta, casi nadie estaba preocupado por México en el Congreso norteamericano y no había una sensación de

⁶ Peter A. Lupsha, "Drug Trafficking: Mexico and Colombia in Comparative Perspective," en Journal of International Affairs, vol. 35, no.1, Spring/Summer, 1981. pp. 95-115.

crisis en la relación bilateral. En 1986 cambió la situación. Algunos miembros del Senado y de la Casa de Representantes estaban muy preocupados por la suerte que el destino pudiera deparar a México: ya eran demasiados los problemas de deuda, migración, petróleo y drogas, convirtiéndose en temas favoritos de varios legisladores; considerándolos, por supuesto, dentro de un contexto de problemas en los que ellos --o su electorado-- estaban interesados.

En agosto de 1986, un grupo de Senadores Demócratas, con Lawton Chiles (Florida) y Joseph Biden (Delaware) a la cabeza, anunció la formación de un Grupo de Trabajo Demócrata sobre Drogadicción y Abuso de Sustancias Tóxicas, el cual estaba formado por nueve miembros. Uno de sus propósitos era el de crear la oficina del "Zar contra las Drogas", para que supervisara el gran número de agencias federales que participan en la estrategia antinarcóticos de los Estados Unidos. El director de esta Oficina de Políticas y Operaciones Antinarcóticos Nacionales e Internacionales (Office of National and International Drug Operations and Policy), a nivel de gabinete, estaría autorizado a desarrollar, revisar, instrumentar y asegurar el cumplimiento de las políticas del gobierno norteamericano en el área de los narcóticos. La Administración Reagan se oponía a esta idea sobre la base de que la operación de esta posición produciría fricciones, impediría una aplicación efectiva de la ley y amenazaría la integridad de las investigaciones y procesos criminales.

La preocupación por el tema continuó y el 17 de octubre de 1986, la Casa de Representantes aprobó una legislación comprensiva

y detallada contra las drogas (HR 5484) autorizando 1,700 millones de dólares, para el año fiscal 1987, como fondos destinados a la interdicción, erradicación, aplicación de la ley, educación, tratamiento y rehabilitación.

La nueva legislación, estipula --en lo que nos interesa para la relación bilateral-- diez puntos que merecen ser descritos a continuación:⁷

1. El retiro, a los países productores de narcóticos o a los países que son utilizados como puntos intermedios de conexión y tránsito, de la mitad de la ayuda económica norteamericana que se asigne; a menos que el Presidente certifique que el país ha cooperado con los Estados Unidos o que ha dado los pasos adecuados, por sí mismo, para detener la producción o transportación de drogas. El Presidente puede también asignar la totalidad de los fondos si certifica que el interés nacional vital de los Estados Unidos requiere tal ayuda. Sin embargo, el Congreso puede desaprobado tal certificación presidencial a través de una resolución conjunta.

2. La obligación del Presidente para negar un tratamiento arancelario preferencial a los países productores, o intermedios, a menos de que aquél certifique ante el Congreso que el país ha cooperado con los Estados Unidos o que ha dado los pasos, por sí mismo, para disminuir la producción y el tráfico de drogas.

⁷ "Massive Anti-Drug Measure Ready for Reagan's Signature, en Congressional Quarterly, 25 de octubre de 1986, p. 2699.

3. La prohibición para el Presidente de asignar cuotas para la venta de azúcar en los Estados Unidos a cualquier país cuyo gobierno esté involucrado en el comercio ilícito de narcóticos o que no haya cooperado con los Estados Unidos.

4. La obligación del Secretario del Tesoro, a partir del 1 de marzo de 1987, de instruir a los directores ejecutivos norteamericanos en los bancos multilaterales de desarrollo a votar en contra de cualquier préstamo para países productores e intermedios.

5. La obligación del Presidente de enviar al Congreso una lista de los países productores e intermedios que no han cooperado, o aquéllos en los que los agentes norteamericanos antinarcóticos han sido amenazados, o en donde existe complicidad de los gobiernos con los traficantes.

6. La obligación del Secretario de Estado de instruir a los directores ejecutivos norteamericanos en los bancos multilaterales de desarrollo para que propongan aumentos en las cantidades de préstamos para programas de erradicación y sustitución de cultivos.

7. Que el problema de las drogas es un asunto de seguridad nacional y ordena al Presidente a explorar la posibilidad de comprometer a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y a otras organizaciones encargadas de la seguridad internacional, a cooperar en los programas antinarcóticos.

8. La sugerencia al Presidente para que ordene al Secretario de Estado entablar negociaciones con México para establecer una

Comisión Intergubernamental Mexico-Estados Unidos sobre
Narcóticos, Drogadicción y Control.

9. La opinión del Congreso en el sentido de que, a menos que México logre un progreso sustancial hacia la resolución de los numerosos asuntos relacionados con los temas de las drogas discutidos, en agosto de 1986, entre los presidentes Reagan y De la Madrid, el mandatario norteamericano deberá considerar acciones contra México. Dichas acciones podrían incluir una advertencia para los viajeros norteamericanos que visiten México, la negativa a un trato arancelario favorable para los productos mexicanos, y le emisión de votos norteamericanos contra México en los bancos multilaterales de desarrollo.

10. La retención de un millón de dólares de ayuda externa para México, hasta que el gobierno mexicano enjuicie y condene a los responsables de los asesinatos de 1985 de Camarena y su piloto Zavala, y a los responsables de la detención y tortura del agente Victor Cortez en 1986.

De lo anterior se desprende que los legisladores creen en la eficacia de la vinculación de temas y quid pro quos. Aparentemente, los legisladores están convencidos de que, como producto de la dependencia económica y tecnológica de México, los Estados Unidos pueden obtener fácilmente una política mexicana favorable como resultado de la vinculación de problemas. Sin embargo, resulta claro de la experiencia (Operación Intercepción, impuestos compensatorios, reformas sobre inmigración, acuerdos sobre gas natural) que el

gobierno norteamericano está limitado porque se encuentra frente a una espada de doble filo: si perjudica a México, también se perjudicarán algunos intereses norteamericanos.

A pesar de lo que piensan los legisladores norteamericanos, resulta riesgoso vincular los temas de la agenda bilateral. Debido a la geografía y a la complejidad de los problemas, existen canales de acción separados en cada tema y se buscan soluciones individuales. La aversión al riesgo de los funcionarios en ambos lados de la frontera debe recordarles que si, por ejemplo, la probabilidad de que México pague los intereses de su deuda fuera 0.8 y la probabilidad de eliminar la corrupción en México fuera 0.3, la probabilidad de vincular los dos temas teniendo éxito en ambos sería $0.8 * 0.3 = 0.24$, es decir, menor que cada una de ellas por separado.

Pasando al importante tema de la política de los comités y subcomités del Congreso norteamericano, es interesante advertir que la mayor parte de los temas discutidos relacionados con México son manejados por comités cuya preocupación y jurisdicción son asuntos internos. Por ejemplo, los comités de la Casa de Representantes que tienen jurisdicción sobre asuntos relacionados con las drogas son: Operaciones Gubernamentales, Asuntos Exteriores, Comercio y Energía, Métodos y Procedimientos (Ways and Means), Servicios Armados, Educación y Trabajo, Marina Mercante, Judicial, y Bancario. El riesgo inherente en esta situación proviene del hecho de que es muy poco probable que los legisladores puedan evaluar efectivamente las consecuencias que una política, o una decisión, en

materia de narcóticos, por ejemplo, tendrá en otras áreas de la relación bilateral.

En cuanto a la actividad individual de los legisladores, que tuvieron un impacto en la agenda gubernamental, en el caso de las drogas, podemos citar el ejemplo de algunos interesados que han convocado a audiencias, o pedido que se creen grupos de trabajo (task forces) para que viajen a los países productores de narcóticos, o a la frontera, o para que preparen algún documento.⁸ Por ejemplo, el Representante conservador Glenn English (Demócrata de Oklahoma), presidente del Subcomité de Información Gubernamental, Justicia y Agricultura del Comité de Operaciones Gubernamentales había convocado, en el periodo 1981-1986, 38 audiencias sobre drogas, con interés especial en la interdicción.⁹ Este legislador pensaba que los logros del gobierno norteamericano en interdicción eran meramente políticos, pero no efectivos en términos de reducción de la disponibilidad de narcóticos en los Estados Unidos. English se pronunció en favor del aumento del personal y de la adquisición de más equipo para los Guardacostas y para el Servicio de Aduanas.

⁸ Por ejemplo: U.S. Narcotics Control Programs Overseas: An Assessment, Report of a staff study mission to Southeast Asia, South America, Central America, and the Caribbean (August 1984 to January 1985) to the Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, February 22, 1985; o Efficacy of the Federal Drug Abuse Control Strategy: State and Local Perspectives, A report of the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 98th Congress, 1984.

⁹ "English and Shaw: Longtime Drug Warriors", en Congressional Quarterly, 6 de septiembre de 1986, p. 2069.

4. Los medios de comunicación

Numerosos factores influyen en la formulación de las políticas encaminadas a controlar el flujo de drogas que llega a los Estados Unidos, entre ellos, el más importante es el papel desempeñado por los medios de comunicación. La cobertura que ellos hacen, en México y en Estados Unidos, de casos relacionados con el narcotráfico, tiene el poder de definir la agenda dentro y fuera de los ámbitos de los gobiernos. Podríamos tomar como ejemplo, tan solo, el caso del secuestro y asesinato de Enrique Camarena Salazar en 1985, o la propuesta del Senado norteamericano de descertificar a México, en 1988.

Dadas las características, prejuicios, modos de operar y estilo de los medios de comunicación en los Estados Unidos, explicados en el primer capítulo, es imposible impedir la cobertura de acciones relacionadas con las drogas. Los reportajes sobre muertes, delitos, contrabandos, asesinatos, confiscaciones, y arrestos aparecen frecuentemente en los medios porque todos ellos son "noticias". Por otra parte, una campaña intensiva de erradicación de cultivos de drogas no es necesariamente una noticia atractiva que pueda ser explotada por los medios. Es mucho más fácil cubrir eventos aislados, que procesos o tendencias.

Los medios de comunicación seleccionan los artículos y reportajes que son noticia de acuerdo con sus criterios. El resto de la relación bilateral México-Estados Unidos no es importante cuando se informa sobre un evento aislado e interesante que es atractivo y que

puede aparecer en la primera plana de los diarios o en los noticieros de las cadenas de televisión. Tal y como lo vimos en el primer capítulo, las noticias que interesan a los medios de comunicación norteamericanos tienden a ser sensacionalistas, deprimentes, amenazadoras, novelísticas, dramáticas, escandalosas, o contraintuitivas. Los medios de comunicación norteamericanos están guiados por las noticias y no se preocupan por los daños indirectos que pueden ocasionar al informar sobre un evento.

Phil Primack, en su artículo "Mexico in the U.S. media: How the U.S. media covered the murder of Enrique Camarena"¹⁰ encontró que durante el período febrero-marzo de 1985, el caso Camarena recibió una gran cobertura, llegando al extremo de excluir todas las demás noticias sobre México.

Por ejemplo, durante el período de dos meses (febrero-marzo), The New York Times publicó un total de 24 notas sobre México, 16 de ellas estaban relacionadas con el caso Camarena (tres trataban de la violencia electoral en el norte de México y las otras cinco eran sobre la deuda u otras notas sobre economía). En las tres cadenas de televisión (ABC, CBS, NBC) las únicas noticias sobre México, durante estos dos meses, fueron sobre Camarena.¹¹

El asesinato de un agente norteamericano en México era noticia. La irritación de funcionarios de alto nivel en Washington y las

¹⁰ Phil Primack, "Mexico in the U.S. Media: How the U.S. Media Covered the Murder of Enrique Camarena," Kennedy School of Government, Harvard University, December 1986, (mimeo).

¹¹ Ibidem.

declaraciones en contra del vecino del sur eran también noticia. Primack considera que en virtud de que hubo muy pocas novedades sobre el caso en México --los cuerpos no fueron encontrados sino hasta un mes después del secuestro-- las notas diarias iban de reportajes sobre la falta de acción en México hasta las reacciones más irritadas en Washington. De esta forma, el caso Camarena sirvió como punta de lanza para publicar notas más amplias sobre las relaciones México-Estados Unidos. Esto no era una conspiración orquestada por el gobierno norteamericano, sino simplemente el modo común de proceder de los medios de comunicación.

Además de que los medios norteamericanos tienen la capacidad de llevar un tema a la agenda, pueden también provocar que un incidente escale y se convierta en una crisis de graves consecuencias. Lo que lograron en este caso fue que un asunto rutinario se convirtiera en uno de gran prioridad. Puesto que la cobertura que realizan los medios tiene un carácter competitivo, que tiende a enfatizar el conflicto y a intensificar las diferencias entre quienes toman las decisiones, los problemas se vuelven cada vez más complicados.

5. Partidos, Candidatos, Campañas y Elecciones

En septiembre de 1968, durante la campaña presidencial, Richard Nixon prometió que, de resultar electo, tomaría acciones contra las fuentes de drogas y promovería un desarrollo más rápido de los artefactos que podían detectar los narcóticos en tránsito hacia Estados Unidos. Después vino la Operación Intercepción el 21 de

septiembre de 1969.¹² Este fenómeno se repite cada dos o cada cuatro años, según el ambiente político que priva en los Estados Unidos.

En una campaña electoral norteamericana, los candidatos no pueden culpar a los electores de que el problema de las drogas existe porque hay un gran consumo; la salida fácil es culpar al proveedor de las drogas, y, en la escena internacional, México es un buen blanco para los ataques. En 1986, año electoral en los Estados Unidos, al menos cuatro asuntos se discutieron en las campañas para puestos en el Congreso:¹³ narcóticos, economía agrícola, energía nuclear y comercio exterior. El problema que recibió un ataque frontal por parte de todos los candidatos era el de las drogas. Los candidatos Demócratas y Republicanos compitieron entre ellos con el objeto de demostrar quién era más duro o más blando en la lucha --retórica-- contra las drogas. El candidato Republicano a Representante, Arthur Ravenel, en Carolina del Sur, proponía, por ejemplo, que los militares norteamericanos derribaran a los aviones sospechosos de llevar cargamentos de narcóticos. Los comités de acción política también tuvieron su parte. El Comité Nacional Republicano proporcionó, a los candidatos Republicanos a la Casa de Representantes, los listados sobre la manera en que habían votado los Demócratas en asuntos relacionados con narcóticos. Los candidatos Republicanos trataron

¹² Ver: Richard Craig, "Operation Intercept: The International Politics of Pressure," en The Review of Politics, 42, 4, octubre de 1980. pp. 556-580.

¹³ "Election Overview: Four Key Issues Playing a Role in '86 Congressional Contests" en Congressional Quarterly, 18 de octubre de 1986, pp. 2599-2600.

siempre de exhibir a los Demócratas como políticos blandos en la lucha contra las drogas. La táctica más utilizada, y hecha pública con mayor frecuencia, durante las campañas, era la de plantear el reto a la prueba sobre el uso de drogas. En otras palabras los candidatos invitaban a sus contrincantes a proveer muestras de orina para comprobar si habían utilizado drogas alguna vez en los días pasados. La contienda entre la Senadora Republicana Paula Hawkins y el Gobernador Demócrata de Florida Bob Graham, por la silla senatorial, fue un buen ejemplo de una campaña en donde el tema de los narcóticos dominó la agenda.¹⁴

Toda esta atención política conduce a Representantes y Senadores, inevitablemente, a mirar hacia la fuente de los narcóticos --México en este caso. No debemos perder de vista que los políticos norteamericanos no pueden culpar a los electores por aumentar la demanda por drogas.

B. PARTICIPANTES OCULTOS

1. Equipo de asesores y consultores del Presidente

En el primer periodo del Presidente Reagan, como vimos anteriormente, Edwin Meese III, entonces consejero de Reagan, erigió una estructura de siete consejos, a nivel de gabinete, para diseñar las políticas internas (asuntos económicos, comercio, recursos humanos, recursos naturales y medio ambiente, alimentación y agricultura, asuntos legales y administración en el gobierno). La idea de Meese

¹⁴ Ibidem.

era que las alternativas de política debían llegar, a través del gabinete, hasta el Presidente para una decisión final; mientras tanto, el jefe del equipo de asesores y consultores, James A. Baker III, sería responsable de tratar con la prensa, el Congreso y los grupos de interés.

El sistema era muy complejo y no funcionó porque los consejos de gabinete no lograban diseñar ninguna política. A final de cuentas, era James Baker, y su Grupo de Estrategia Legislativa de la Casa Blanca --dedicados a proponer estrategias para la ejecución de las políticas--, junto con David Stockman, Director de la Oficina de Presupuesto y Administración (Office of Management and Budget), los que dirigían el aparato centralizado que virtualmente definía todas las políticas internas importantes.¹⁵

En el segundo período de Reagan, la Administración se movió de ser un gobierno controlado por la Casa Blanca a ser un gobierno que tomaba con mayor seriedad la participación del gabinete. La idea era que los Secretarios controlaran sus agencias. Los intereses del Presidente Reagan seguían siendo: reducir el gasto del gobierno en política interna, desregular la economía e invertir más en defensa nacional. Cualquier tema que se adaptara a estos intereses ocuparía un lugar prominente en la agenda.

¹⁵ Ronald Brownstein and Dick Kirschten, "Cabinet Power" en National Journal,
28 de junio de 1986, p. 1583.

Toda la evidencia indica que el Presidente Reagan cambió, de un sistema de asesoría basado en la administración centralizada a uno de promoción y defensa múltiples. Sus colaboradores comentaban en 1986 que

el Presidente Reagan delega, lee escritos y escucha que se debatan los problemas en frente de él. Prefiere una gran cantidad de deliberación en el proceso y que las cosas suban hasta él para tomar decisiones".¹⁶

En efecto, a partir de abril de 1985, Donald T. Regan, nuevo jefe del equipo de asesores del Presidente, reconstruyó el sistema de asesoría de la Casa Blanca creando dos equipos, el Consejo de Política Económica (a cargo de Baker, nuevo Secretario del Tesoro) y el Consejo de Política Interna (a cargo de Meese, nuevo Procurador), además del Consejo de Seguridad Nacional. Las sesiones de los primeros dos consejos levantaron la moral del poder ejecutivo, puesto que permitieron a los Secretarios llegar a conocer y trabajar con los asesores y consultores del Presidente; así, todos se sentían parte del mismo equipo.

Sin embargo, algunos de los proyectos más importantes del segundo periodo se desarrollaron fuera de los Consejos, con un estilo parecido al bilateralismo ad-hocrático. Los proyectos especiales de Baker no pasaron por el Consejo de Política Económica (plan de realineamiento de tipos de cambio de divisas, iniciativa sobre deuda externa, reforma fiscal). En el caso de Meese, todo asunto relacionado

¹⁶ *Ibid.*, p. 1582.

con el Departamento de Justicia --el problema de las drogas, por ejemplo-- era de su exclusiva competencia (tal vez por eso se explica que el Presidente siempre se negó a crear la oficina del "Zar contra las drogas" propuesta por el Congreso). Baker y Meese fueron ascendidos, en términos reales, a un nivel de Super Secretarios.

Puesto que Donald Regan estaba más interesado en que continuaran los programas que ya se encontraban en operación, en lugar de lanzar otros nuevos, y debido a que Meese estaba preocupado por que la Procuraduría funcionara correctamente y adquiriera una gran importancia dentro de los programas del Presidente, el problema de las drogas era el tema ideal para que fuera incluido en la agenda. El tiempo era propicio después de la muerte del agente anti-narcóticos en México y del prestigiado atleta; el de las drogas era un tema que no requería aumentar el presupuesto sustancialmente; ideológicamente, no había nada mejor para un Presidente Republicano que una plataforma de "derecho y orden"; y, asociado a la seguridad nacional, requería toda la atención de la Casa Blanca.

Era inevitable, por otra parte, en el segundo periodo de Reagan, con la creación del Consejo de Política Interna, a cargo del Procurador, que apareciera en la agenda el tema de las drogas, si consideramos que la Casa Blanca, para detectar temas y problemas realizaba lo siguiente:

Tenemos un sistema de advertencia temprana. Cada semana, los miembros del equipo de asesores y consultores responsables de áreas de política particulares someten

informes que detallan aquellos problemas que están surgiendo en sus áreas de responsabilidad. Estamos en contacto constante con los departamentos y agencias y periódicamente les pedimos que provean una lista de problemas que ellos preven que requerirán atención en los próximos tres o seis meses.¹⁷

2. La burocracia

Tres de las agencias que participan en la política antinarcóticos merecen un análisis más cuidadoso puesto que influyen de manera decisiva en las políticas que afectan a México e ilustran el papel de las burocracias en la definición de la agenda y en la especificación de las alternativas de política; ellas son la Administración encargada de combatir al narcotráfico (Drug Enforcement Administration, DEA) el Servicio de Aduanas (U.S. Customs Service), y el Buró de Asuntos de Narcóticos Internacionales (Bureau of International Narcotics Matters, INM).

2.1 La DEA

El Presidente Richard Nixon creó la DEA en 1973, como resultado del Plan de Reorganización No. 2.¹⁸ La nueva organización absorbió varias agencias federales existentes cuya misión era la de

¹⁷ Roger B. Porter, Interview on "How the White House Works", en The Brookings Review, Fall 1985, p. 39.

¹⁸ Ver: Mark Moore, "Reorganization Plan #2 Reviewed: Problems in Implementing a Strategy to Reduce the Supply of Drugs to Illicit Markets in the United States," en Public Policy, vol. 26, No. 2, Spring 1978. pp. 229-262; y James Q. Wilson, The Investigators: Managing FBI and Narcotics Agents, New York: Basic Books, c1978.

colaborar en el esfuerzo de reducción de la oferta de drogas en los Estados Unidos. La nueva agencia incluía a:

a) El Buró de Narcóticos y Drogas Peligrosas (Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs) del Departamento de Justicia, el cual representaba el 75% del personal de la nueva DEA. Esta organización, a su vez, era producto de una reorganización anterior que unió al Buró Federal de Narcóticos (Federal Bureau of Narcotics) del Departamento del Tesoro y al Buró de Control de la Drogadicción (Bureau of Drug Abuse Control) de la Administración de Alimentos y Drogas (Food and Drug Administration).

b) Dos organizaciones especializadas, la Oficina de Aplicación de la Ley contra la Drogadicción (Office of Drug Abuse Law Enforcement) y la Oficina Nacional de Inteligencia sobre Narcóticos (Office of National Narcotics Intelligence); y

c) Un grupo de agentes y personal de apoyo, que provenían del Servicio de Aduanas, y que contaban con gran experiencia en actividades de investigación sobre contrabando de narcóticos.

El objetivo de esta reorganización era unir las mencionadas agencias para mejorar la coordinación y la efectividad en la lucha contra las drogas. Sin embargo, desde el nacimiento de la DEA, y como resultado de esta complicada reorganización, aparecieron serios conflictos burocráticos.

La DEA fue reconocida, en los primeros años de su existencia, como la organización a cargo de las tareas de aplicación de la ley

antinarcóuticos en la arena internacional. Era, a principios de la década de los años setenta, la unidad burocrática responsable de articular una estrategia nacional e internacional de reducción de la oferta de narcóticos. Sin embargo, en 1978, con la creación del Buró de Asuntos de Narcóticos Internacionales, su función se vio limitada. De inmediato surgió un conflicto burocrático: la DEA siente --y le es reconocida-- que tiene una misión que cumplir en el exterior. Frank V. Monastero, Administrador Asistente para Operaciones (Assistant Administrator for Operations) de la DEA, declaraba en una audiencia en el Congreso:

Uno de los elementos más importantes de la misión de la DEA en el extranjero consiste en desarrollar y recabar inteligencia que pueda ayudar a los países en donde trabajamos, a la DEA, a otros países y a otras agencias del gobierno norteamericano para identificar la capacidad de producción, los sitios de procesamientos, las rutas, métodos y tendencias del narcotráfico, y las organizaciones criminales.¹⁹

Bajo la supuesta guía del Secretario de Estado y de los embajadores norteamericanos, la DEA sigue siendo la agencia responsable de todos los programas relacionados con la aplicación de la ley en otros países. Actúa también como vínculo con las Naciones Unidas, INTERPOL y otros organismos internacionales. La DEA trabaja muy de cerca con el FBI, el Servicio de Aduanas, los Guardacostas y otras agencias federales en numerosas operaciones

¹⁹ International Narcotics Control: Fiscal Year 1986, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, 99th Congress, January 10, 1985.

internacionales. Los investigadores de la DEA, así como sus analistas de inteligencia, trabajan en otros países, ya sea con agentes estacionados o con personal que llega al país extranjero para participar en operaciones específicas. Los agentes buscan una red de informantes; y en ese intento, algunas ocasiones se involucran en asuntos políticos internos del país en donde se encuentran; se ha llegado a argumentar que, en ciertos países, los agentes de la DEA recogen más inteligencia política que la que recopilan los mismos agentes de la CIA.

La DEA tienen oficinas en México, y, en 1986, tenía 38 agentes altamente calificados en nuestro país que podrían entrenar fuerzas policiacas mexicanas y reunir, analizar y diseminar inteligencia sobre narcóticos.

Los agentes de la DEA tienen como misión identificar y detener a los principales miembros de las organizaciones criminales más poderosas que participan en la producción y distribución de drogas. Con esto se intenta reducir la disponibilidad de drogas en el mercado interno norteamericano, así como en el internacional. El método de operación de la DEA se basa en el sistema de casos, a fin de penetrar en las cadenas del tráfico de drogas.

Los funcionarios de la DEA y los agentes antinarcóticos saben de la importancia política, económica y social que encierran el problema de las drogas y la estrategia internacional de control de narcóticos. Esta última, desde su punto de vista, es una "guerra" permanente que tiene que pelearse y ganarse en el momento en que

lleven a cabo un buen número de confiscaciones de cargamentos y de arrestos de narcotraficantes poderosos. Sus herramientas de acción consisten en entrenar policías extranjeros y recopilar, analizar y diseminar inteligencia. Los agentes de la DEA creen firmemente que se pueden inducir ciertos cambios en el comportamiento de los policías y agentes judiciales de otros países a través de un entrenamiento adecuado y de esfuerzos conjuntos.

Los agentes antinarcóticos, en su intento por confiscar grandes cargamentos, de realizar arrestos, y de romper las redes de las organizaciones criminales que operan a nivel internacional, consideran que el problema de las drogas debe ocupar un lugar prioritario en la agenda gubernamental. Incluso creen que es más importante exponer a los funcionarios corruptos ante la opinión pública, aun cuando esta medida pueda causar una disrupción de la estabilidad política de un país.

Mark Moore comenta algunos de los problemas institucionales que presenta la forma de operar de la DEA:

Los agentes [de la DEA] no entienden, enteramente, sus funciones como "planificadores de políticas" o como "diseñadores de instituciones". Ellos están entrenados para elaborar casos criminales. Su inclinación natural fue reforzada por un sistema de evaluación formal que ponía un gran énfasis en la producción de casos. En consecuencia, en lugar de desempeñar el papel de asesores en la creación y entrenamiento de fuerzas policíacas efectivas, o el papel efectivo de viculación en la formulación de casos específicos, los agentes tratan frecuentemente de operar por sí mismos, siguiendo la pista de casos en Marruecos como lo hacen en la ciudad de Nueva

York. Cuando el idioma o las barreras políticas frustran sus actividades de formulación de casos individuales, los agentes entran en una etapa en la que desean regresar a casa (homesickness).²⁰

De lo anterior se puede comprender que ni a los funcionarios y ni a los agentes de la DEA les importan mucho las políticas y actividades relacionadas con la erradicación de cultivos de estupefacientes; más bien, están interesados en recopilar inteligencia, arrestar traficantes y deshacer las redes de distribución. En el caso mexicano, con mayor razón, en virtud de la geografía, el tráfico --y no la producción-- es el foco de atracción para los agentes antinarcóticos norteamericanos.

2.2 El Servicio de Aduanas

El Servicio de Aduanas norteamericano fue la organización que resultó perdedora cuando se instrumentó el Plan de Reorganización No. 2 de 1973. Aduanas perdió 700 de sus agentes de narcóticos y personal de apoyo más preparados. Fue así como dicha organización fue eliminada, potencialmente, del ataque del gobierno federal contra los narcóticos. Sin embargo, Aduanas respondió a la crisis con creatividad y tomó la ventaja utilizando su autoridad y responsabilidad en la frontera, de tal suerte que se convirtió en una de las mejores agencias de interdicción del gobierno de los Estados

²⁰ Mark Moore, op. cit., pp. 238-239.

Unidos, detectando y deteniendo los narcóticos en los puertos de entrada y en los lugares fronterizos que se encuentran entre ellos.²¹

En virtud de que quedó prohibido para el Servicio de Aduanas llevar a cabo todo trabajo de investigación e inteligencia relacionado con las drogas, los funcionarios decidieron que si la organización quería seguir participando en la instrumentación de la política antinarcóticos tenía que concentrarse en detectar y confiscar los cargamentos que los traficantes introducían entre los puertos de entrada, lo cual significaba iniciar una tarea que no había sido realizada anteriormente de manera rutinaria. Por consiguiente, el patrullaje de Aduanas por las fronteras debía ser muy flexible para ajustar los métodos de operación a las características de cada parte de la porosa frontera sur.

Esta nueva estrategia arrojó como resultado, en 1974 y 1975, el incremento en las confiscaciones de marihuana. Sin embargo, el tráfico de heroína y cocaína continuó en la misma proporción --o incluso aumentó-- debido a que el Servicio de Aduanas ya no podía continuar con su propia tarea de recopilación de inteligencia. Estos dos tipos de droga, a diferencia de la marihuana, son introducidos en los Estados Unidos en pequeñas cantidades pasando por los puertos de entrada oficiales. Mientras que la marihuana es voluminosa y tiene que ser introducida en grandes cantidades para poder obtener ganancias considerables, las otras dos son fáciles de esconder. La

²¹ Para un buen análisis sobre Aduanas y el narcotráfico ver: Patricia Rachal, Federal Narcotics Enforcement: Reorganization and Reform, Boston: Auburn House, c1982.

mariguana tiene que introducirse a territorio norteamericano por la vía marítima o entre los puertos de entrada (justo en donde estaban trabajando, con renovado interés, los oficiales de Aduanas). Por su parte, para detectar y confiscar los cargamentos de heroína y cocaína es necesario recibir información que, después de la reorganización burocrática, era suministrada por la DEA. A raíz del conflicto burocrático --y presupuestal--, el nivel de kilogramos confiscados disminuyó.

El papel de Aduanas en la estrategia de control de narcóticos consiste en: a) disminuir la disponibilidad de narcóticos a través de arrestos y confiscaciones; b) crear una amenaza significativa que desaliente a los traficantes a introducir drogas en los Estados Unidos; c) proveer información a otras agencias; y d) verificar los sistema de inteligencia de las agencias investigadores ("reality check"). En lo que concierne a México, la capacidad y amenaza más importantes del Servicio de Aduanas es su poder para cerrar virtualmente la frontera.

Además de sus conflictos con la DEA, Aduanas también tiene algunos problemas con los diplomáticos. Mientras que el Departamento de Estado argumenta que Estados Unidos está llevando a cabo una estrategia de entendimiento y cooperación paulatina en lugar de llegar a la confrontación, Aduanas prefiere esta última. "Yo hago que los funcionarios del Departamento de Estado se pongan muy nerviosos", decía William Von Raab, Comisionado de Aduanas. Las diferencias y los conflictos entre Aduanas y el Departamento de Estado se deben, según el Comisionado, a que uno y otro tienen

diferentes funciones y objetivos.²² Por ejemplo, fue el Departamento de Estado el que se opuso a la "Operación Jalisco", la cual era una propuesta de Aduanas, durante el mes de agosto de 1986, para conducir inspecciones muy rigurosas de cada vehículo que entrara a los Estados Unidos proveniente de Jalisco, hasta que los policías responsables por haber detenido y torturado al agente de la DEA, Víctor Cortez, fueran enjuiciados y condenados.²³

Al parecer, también Aduanas se convierte, de facto, en una organización más importante que el Departamento de Estado para llevar a cabo acciones internacionales. La ley de octubre de 1986 concedió al Servicio de Aduanas 200 millones de dólares para la compra de nuevo equipo y para ampliar la plantilla de personal, con lo que se convirtió en la principal agencia en la Operación Alianza.

Hoy en día, el Servicio de Aduanas desempeña un papel muy importante en la política antinarcóticos norteamericana; su posición es relativamente cómoda puesto que, cuando falla, se justifica diciendo que es imposible poner oficiales, a lo largo de la frontera, en la cantidad que se necesita para que no entren las drogas a su país. El Comisionado de Aduanas declaraba que necesitaría contratar miles y miles de oficiales, sólo para patrullar "esta autopista de heroína,

²² New York Times, 28 de octubre de 1986.

²³ Ibidem.

esta vía de cocaína, esta carretera de marihuana" en lo que se está convirtiendo la frontera con México.²⁴

La lógica que está detrás de los funcionarios que trabajan en el Departamento del Tesoro y en Aduanas se resume en el siguiente párrafo:

Con limitaciones tanto presupuestales como de recursos, es más racional usar programas exitosos de erradicación e interdicción para prevenir el problema de las drogas en lugar de combatir las drogas una vez que están en nuestro país -- un enfoque que esperamos que el gobierno mexicano esté de acuerdo en asignarle la más alta prioridad. Encerrar a 10 ó 20 personas, costándonos \$15,000 dólares por persona al año a cambio de una pequeña cantidad de drogas confiscadas no es una buena inversión. Es más recomendable capturar 9,000 libras de cocaína en la frontera en una sola ocasión que capturar la misma cantidad después de que la droga ha sido distribuida a 60 ciudades norteamericanas, requiriendo el arresto de 5,000 individuos. Y puesto que existe una gran oportunidad de ganar mucho dinero comerciando con drogas, es seguro que otros 5,000 individuos tomarán rápidamente el lugar de los que fueron arrestados. Como resultado, es más razonable tratar de detener las drogas en el origen y por interdicción.²⁵

²⁴ Drug Threat to Arizona and the Southwest Border, Hearing before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, 98th Congress, September 10, 1983.

²⁵ Keating, op. cit., pp. 27-28.

2.3 El INM

El Buró de Asuntos de Narcóticos Internacionales (Bureau of International Narcotics Matters, INM) fue creado en 1978, dentro del Departamento de Estado, como la agencia federal responsable de coordinar todas las actividades de control internacional de narcóticos en el extranjero. De acuerdo con la Estrategia Nacional de 1984, la misión de INM era la de lograr la cooperación de los gobiernos extranjeros a través de: a) iniciativas diplomáticas para asegurar el apoyo y los compromisos internacionales necesarios en las actividades conjuntas de control de narcóticos; b) asistencia bilateral (equipo, entrenamiento, asesoría técnica) para las campañas de erradicación de cultivos de estupefacientes y para programas de interdicción; c) participación en organizaciones internacionales a fin de fortalecer las políticas encaminadas a controlar la producción de narcóticos en aquéllos países en los que los Estados Unidos no pueden influir, efectivamente, a través de la relación diplomática bilateral; d) financiamiento de programas de entrenamiento, realizados por la DEA, Aduanas y los Guardacostas, para fortalecer la interdicción y la aplicación de la ley antinarcóticos; e) definición de lineamientos, coordinación y apoyo para todas las agencias del gobierno norteamericano que trabajan en el exterior y que tienen que desempeñar alguna función concerniente a la política de control de narcóticos; y f) asistencia técnica para aquéllos países que estén interesados en reducir su demanda interna de drogas.²⁶

²⁶ National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, 1984.

Si recordamos que la DEA estaba interesada en desintegrar las redes de narcotraficantes poderosos, y que Aduanas prefería confiscar las drogas en la frontera, ahora estamos en presencia de otra cara del problema, esta vez presentada por un Secretario Asistente de Estado para Asuntos de Narcóticos Internacionales (Assitant Secretary of State for International Narcotics Matters):

Las estrategias internacionales deben conceder la más alta prioridad al control de los narcóticos, es decir, la prohibición de cultivos de drogas, la erradicación y los programas de aplicación de la ley que operen tan cerca del origen como sea posible. La asistencia técnica y financiera para los proyectos que se orientan al control efectivo de los narcóticos es determinante. Por último, el conocimiento de todos los aspectos del problema y el intercambio de información mejorará la coordinación y el diseño de las políticas.²⁷

El Departamento de Estado, a través del INM, tiene una perspectiva diferente sobre el problema de las drogas si se le compara con las de la DEA o Aduanas. Los funcionarios del INM creen que existe ahora una declaración más firme, por parte de todos los países, para luchar contra el narcotráfico. Creen que la fuerza más efectiva para combatirlo es el deseo colectivo de rescatar a nuestras sociedades. Los diplomáticos están seguros de que las acciones conjuntas, especialmente las multilaterales, pueden fortalecerse y lograr así una política más exitosa. La "cooperación" es

²⁷ International Narcotics Control: Fiscal Year 1986, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, 99th Congress, January 10, 1985.

el concepto clave en su estrategia. Desde su perspectiva, sólo un esfuerzo de cooperación internacional y una alianza duradera podrán solucionar el problema.

A este respecto, Mark Moore señala:

El objetivo primordial del Departamento de Estado es mantener relaciones con gobiernos extranjeros. [Dicha organización] se resiste a las peticiones de ejercer mayor presión en las políticas y programas de países específicos. [El Departamento de Estado] prefiere el desarrollo de una elaborada arquitectura internacional que "comprometa" a los países con políticas específicas, pero no provee ni medidas para un monitoreo efectivo, ni sanciones efectivas. Por otra parte, entre los programas que requieren una postura agresiva por parte de Estados Unidos, el control de narcóticos siempre tuvo una prioridad muy baja. Su importancia está por debajo de todos los asuntos de defensa y de casi todos los asuntos económicos; por tanto, el Departamento de Estado, era de esperarse, siempre titubea en las políticas orientadas al control de narcóticos.²⁸

De acuerdo con las premisas del Departamento de Estado, el control de los cultivos es un elemento efectivo, en términos de costo, y eficiente de la estrategia de control de narcóticos porque minimiza la cantidad de drogas que entran en el mercado internacional y reduce el potencial para la corrupción que casi siempre acompaña a las actividades que buscan la aplicación de la ley²⁹. Esto quiere decir

²⁸ Mark Moore, *op. cit.*, p. 239.

²⁹ General Accounting Office, U.S.-Mexico Opium Poppy and Marijuana Aerial Eradication Program, enero de 1988. GAO-NSIAD-88-73, p. 8.

que siguen pensando, una vez que han institucionalizado sus programas, que la erradicación es lo más efectivo y que realmente minimiza la cantidad de droga (no consideran que cuando erradican en un país, la producción aumenta en otro). Lo peor de todo es que aparece aquí de nuevo el subyacente problema, o dilema, del conflicto entre policías y diplomáticos, pues ya se toma como un hecho que habrá corrupción en las actividades de aplicación de la ley. Por esta razón, el Departamento de Estado prefiere exterminar plantas.

Otras de las premisas del Departamento de Estado es que se prefiere la erradicación química sobre la manual y que se prefiere que sea aérea³⁰. Esto significa que se logrará erradicar muy pocas hectáreas, dados los cambios en los patrones de cultivo de estupefacientes (en lugares más remotos e inaccesibles y muchas parcelas pequeñas, en lugar de grandes extensiones de cultivos). Es claro que desde un punto de vista analítico y tecnocrático ese es el mejor camino, pues es la única manera en que se puede evaluar un programa. Si echamos un vistazo a los informes de evaluación del programa de erradicación de México, los analistas discuten los problemas técnicos y los parámetros de eficiencia de la erradicación. Lo que les interesa son aviones, refacciones, herbicidas, mantenimiento, horas de vuelo, etc³¹.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibid., pp. 21-42.

Todos los problemas anteriores se unen a un factor muy importante: en general, dentro del gobierno norteamericano se desconfía mucho de las actividades que lleva a cabo el Departamento de Estado. La razón es muy sencilla: la clientela de esta burocracia son gobiernos extranjeros. Esto lo hace muy vulnerable ante legisladores y burócratas que defienden el interés nacional de los Estados Unidos. Para comprobar lo anterior, basta con leer el testimonio de Ann B. Wrobley, Secretaria Asistente de Estado en funciones para Asuntos de Narcóticos Internacionales (Acting Assistant Secretary of State for INM), quien comentaba, refiriéndose al caso de México, ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Casa de Representantes en 1986:

La situación debe ser puesta en perspectiva. ¿Son los niveles de exportación de heroína y marihuana todavía altos? Sí, pero no tan altos como cuando por primera vez iniciamos la operación conjunta de programas de erradicación en los setenta, cuando demostramos que estábamos a la altura de la situación. ¿Hemos encontrado problemas en la operación? Sí, y los estamos superando tan rápido como es posible. ¿Es alto el nivel de corrupción en México? Sí es un problema serio, pero el gobierno mexicano ha afirmado su compromiso para investigar y perseguir todo individuo involucrado en el tráfico de drogas, sin importar su posición, y ha cesado y enjuiciado a cientos de individuos sospechosos de estar involucrados en el tráfico de drogas.³²

³² U.S.-Mexican Cooperation in Narcotics Control Efforts, Hearing before the House Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, July 17, 1986.

Es evidente que la Secretaria actuaba como un excelente abogado para los intereses mexicanos; pero ese tipo de abogados, del Departamento de Estado, son vistos con desconfianza.

Siempre ha existido un conflicto entre el papel de la DEA y el del Departamento de Estado. En lo internacional, ambas organizaciones llevan a cabo actividades que no son la esencia de sus misiones originales (arrestar delincuentes y conducir las relaciones diplomáticas con otros países). El continuo conflicto de "policías" contra "diplomáticos" resulta evidente en diversas operaciones en el extranjero. Los agentes de la DEA tratan de producir casos, los diplomáticos temen que las operaciones y casos obstruyan la política exterior de Estados Unidos. Las embajadas norteamericanas tratan de supervisar y mantener bajo control a los agentes de la DEA, pero éstos tratan de conducir sus operaciones autónomamente.

En suma, el programa internacional antinarcóticos norteamericano descansa en una difícil convivencia de tres organizaciones que no han sido capaces de lograr plenamente sus objetivos en México y que enfatizan, cada una, el aspecto del problema de las drogas que más les conviene.

3. Equipo de asesores y asistentes del Congreso

Un ejemplo de un importante jefe de asesores en el Congreso es el de John T. Cusack, quien, después de servir por mucho tiempo en la DEA, pasó a trabajar para el Comité Selecto sobre Control de los Narcóticos y de la Drogadicción de la Casa de Representantes (House Select Committee on Narcotics Abuse and Control). Cusack tiene una

gran experiencia en el terreno de la política anti-narcóticos aunque comparte, más bien, la visión del problema que tiene la DEA.

Este tipo de personajes se vuelven muy poderosos --como lo mencioné en el primer capítulo-- llegando incluso a desafiar a funcionarios del poder ejecutivo. En algunas declaraciones, por ejemplo, Cusack decía que aun cuando el Procurador Meese había considerado al narcotráfico, junto con el crimen organizado, como su prioridad más alta en términos de aplicación de la ley, "Meese ha hecho muy poco para combatir el problema". Añadía el coordinador de asesores que, en 1985, Meese había propuesto un aumento de 100 millones de dólares para el presupuesto antinarcóticos de la Procuraduría, cantidad que el Congreso iba a asignar de todas formas.³³

4. Intermediarios académicos y consultores políticos

En esta sección describiré las opiniones dos intermediarios, uno académico y otro operativo que de una u otra forma han sido tomados en cuenta como parte de la cadena de transmisión del conocimiento del ámbito académico y de las ideas al ámbito de la toma de decisiones.

Uno de los especialistas del tema, Mark Moore, profesor en la Escuela John F. Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard, y Director del Centro de Estudios sobre Administración y Justicia Penal

³³ "Congress Strengthens Stance Against Drug Sources Abroad" en Congressional Quarterly, 7 de septiembre de 1985, p.1765.

de la misma universidad, relata las discusiones académicas en las que participó, junto con funcionarios del Departamento de Justicia, previas a la formación de la DEA. Moore estaba preocupado porque para decidir una estrategia de reducción de la oferta exitosa tendrían que resolverse una variedad de temas.

En primer lugar, ¿qué drogas serían las de mayor prioridad para la acción de aplicación de la ley? Este tema tenía implicaciones importantes para todo el estilo de la organización, porque la DEA confrontaría diferentes tipos de sistemas de oferta y tendría que desarrollar diferentes estrategias para controlar la oferta a mercados ilícitos. Algunas drogas (tales como barbitúricos, anfetaminas, y tranquilizantes) tenían usos legítimos y grandes industrias productoras internas. Otras drogas (tales como heroína, cocaína y marihuana) no tenían ningún uso legítimo: los sistemas de oferta eran completamente ilícitos --la mayoría de ellos con conexiones internacionales.

Un segundo tema crucial era definir en dónde se atacarían los sistemas de distribución ilícitos. Cada estrategia tenía sus propias ventajas y desventajas. La aplicación de la ley en otros países estaría cerca del origen, pero los países huéspedes eran de confiabilidad incierta. Algunos no podrían controlar las áreas dominadas por los traficantes. Otros eran corrompidos por el dinero proveniente de las drogas. Estrategias de interdicción podrían detener las drogas en la frontera y podrían explotar los poderes especiales de "inspección y confiscación" que existen solamente en la frontera internacional. Pero ¿cómo podrían las agencias encargadas de la aplicación de la ley cubrir 25,000 millas de fronteras no protegidas y buscar, entre

millones de toneladas de bienes importados, una o dos toneladas de heroína? Los esfuerzos internos de aplicación de la ley en la calle podrían atacar los sistemas de distribución de drogas cuando se abrieran, pero no causarían ninguna diferencia duradera en la oferta total de drogas en los mercados ilícitos.

Un tercer tema estratégico importante era el de las tácticas y los tipos de casos que serían más efectivos para inmovilizar las redes de tráfico ilícito. Los métodos tradicionales confiaban, primordialmente, en el uso de informantes y operaciones de compra encubiertas. Los nuevos enfoques han tratado de utilizar, en mayor medida, los análisis de inteligencia y la supervisión electrónica, y perseguir, enjuiciar y condenar a los delincuentes sobre la base de cargos de conspiración en lugar de delitos sustantivos de venta y posesión de narcóticos.³⁴

La mente del experto, del académico, del preocupado, sugería que para lograr coherencia y efectividad habría sido necesario analizar todos los temas descritos. Se hubieran podido diseñar pruebas piloto para saber lo que funcionaba y lo que no servía. Sin embargo, no se realizó lo que los expertos esperaban. La organización, los ocupados, había decidido su misión de antemano. Un viejo agente decía en una reunión de planeación, "tal y como lo veo, nuestro trabajo es simple: nosotros aprehendemos criminales y los metemos a la cárcel".³⁵ Esa caracterización se encontró con un

³⁴ Mark Moore, "What Sort of Ideas Become Public Ideas?", en Robert B. Reich, ed., The Power of Public Ideas, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co., c1988, pp. 61-63.

³⁵ Ibidem.

acuerdo muy amplio y el obvio alivio de las ambigüedades de pensar sobre el tema en formas más complicadas expuestas por los expertos.

Desafortunadamente, esta simple formulación opacó las demás conversaciones y tuvo un efecto decisivo sobre la manera en la que se resolvería el problema. Como consecuencia, las drogas que recibieron la más alta prioridad no fueron necesariamente aquéllas que creaban las peores consecuencias sociales para sus consumidores, sino aquéllas que eran proveídas por los traficantes más grandes y más perversos. En la práctica, esto significaba heroína y cocaína. Las drogas peligrosas, tales como anfetaminas y barbitúricos fueron ignoradas debajo de la dignidad de una organización que "lucha contra el crimen." El foco de operación era principalmente interno, puesto que era ahí en donde uno podría encarcelar a más "chicos malos". Sin embargo, tanto las operaciones en el extranjero como los esfuerzos de interdicción eran concebidos principalmente como instrumentos para inmovilizar a los grandes traficantes. Los esfuerzos de erradicación de cultivos en el exterior fueron ignorados, así como también lo fue la posibilidad de involucrar a los militares en la interdicción puesto que eso obraría contra la noción básica de encerrar a los "chicos malos". En lo que toca a las tácticas de investigación, el uso de informantes, compras encubiertas, y casos substantivos con drogas capturadas para desplegarlas como evidencia continuaron dominando sobre el análisis de inteligencia, monitoreo electrónico y casos de conspiración. Esto también era consistente con el enfoque simple de encerrar a los chicos malos.³⁶

³⁶ Ibidem.

Una nueva organización, instruída para repensar la estrategia básica de los Estados Unidos para reducir la oferta de drogas terminó siendo guiada por una idea muy simple, ajena al elaborado análisis de los expertos.

Pasemos ahora a ver el segundo caso de intermediario. Dentro y fuera del gobierno norteamericano existen "expertos" que no toman en cuenta los graves riesgos que se corren cuando se trata de presionar a gobiernos extanjeros. James Mills, por ejemplo, autor del libro The Underground Empire, en donde relata su participación en tres operaciones realizadas por CENTAC (Central Tactical Unit), argumentaba, en una audiencia del Congreso norteamericano, que el gobierno de los Estados Unidos debería ejercer una fuerte presión política sobre los países productores de narcóticos, incluso, declarar la guerra contra ellos, su razón era la siguiente:

Si un norteamericano es asesinado en un ataque terrorista, la administración Reagan está dispuesta a bombardear Libia. Pero si decenas de miles de norteamericanos mueren debido al consumo de drogas que han sido cultivadas en el extranjero, y traídas a este país --y las ganancias obtenidas por su venta son enviadas al extanjero--, no pasa nada.³⁷

Estos son dos ejemplos de dos puntos de vista de intermediarios académicos que sostienen ideas diametralmente diferentes. Puesto que el gobierno norteamericano es muy amplio y

³⁷ U.S.-Mexican Cooperation in Narcotics Control Efforts, Hearing before the House Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, July 17, 1986.

muy fragmentado, ambas visiones influyen y tienen cabida en los círculos de quienes toman las decisiones.

CAPITULO 4

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS: LOS PROCESOS

MODELO DE KINGDON

1. Corriente de los Problemas

1.1 Definición del problema

El problema del narcotráfico, en la relación bilateral México-Estados Unidos, provoca malentendidos que surgen como producto de una diferente concepción y definición del problema. Para los Estados Unidos, el problema lo constituye la drogadicción y la impotencia ante el constante flujo de drogas ilícitas que entran en su territorio. Para México, el problema no es la drogadicción, sino las dificultades que surgen con el vecino del norte a raíz del problema de las drogas, así como las potenciales vinculaciones con otros temas importantes de la relación bilateral.

Mientras que el gobierno norteamericano, en 1986 consideró al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional; para el gobierno de México, el problema de las drogas significa una amenaza a la "seguridad nacional" en otros términos: violencia; un aumento en el gasto público dedicado a la erradicación; disrupción del orden legal en algunas regiones y una amenaza al control del gobierno federal

debido a la corrupción; e intervención norteamericana. Para los funcionarios mexicanos, el aspecto importante no es cómo evitar que las drogas sigan fluyendo hacia los Estados Unidos, sino cómo manejar la relación bilateral, a pesar de este tema.

Se podría decir que, en el período 1985-1986, lo que el público y los funcionarios norteamericanos sabían era que había aumentado el consumo de narcóticos en su país y que sus estadísticas presentaban a México, una vez más, como el país proveedor de heroína y marihuana más importante. Lo que ellos presumían era que existía un alto grado de ineficiencia, por parte del Gobierno mexicano, en la campaña antinarcóticos y en los esfuerzos de aplicación de la ley, y que existía una gran corrupción en todos los niveles de la administración pública mexicana. Lo que no les quedaba claro era si la estrategia de reducción de la oferta seguía siendo la mejor opción para atacar al problema del consumo de drogas en su país.

El problema, desde la perspectiva de los Estados Unidos, estaba compuesto por cuatro variables principales: En primer lugar, la cocaína, junto con su derivado, el "crack" había surgido como la droga que, consumiéndose ampliamente, era motivo de la mayor preocupación para el público y las autoridades. De acuerdo con el informe del Comité Nacional de Inteligencia sobre Consumo de Narcóticos (National Narcotics Intelligence Consumers Committee, NNICC) 1985-1986, el consumo de cocaína estimado en los Estados Unidos pasó de 31 toneladas en 1982 a 72.3 toneladas en 1985. Un cálculo rápido nos indicaría que, a precios de 1980 al menudeo, la

compra de 72.3 toneladas de cocaína significaba un gasto de casi 47 mil millones de dólares. De acuerdo con información de la DEA, la pureza promedio en la venta de cocaína en la calle aumentó en más del 100% de 1981 a 1986, mientras que los precios de la droga disminuyeron.¹ Estas eran malas noticias puesto que uno de los postulados de la estrategia antinarcóticos era conseguir exactamente lo opuesto: baja pureza y precios altos.

En segundo lugar, una nueva forma de heroína de origen mexicano, llamada "black tar", la cual es más pura y más barata, se había convertido en una droga disponible, ampliamente, en los Estados Unidos.

Mientras que en 1980 la pureza de la mayor parte de la heroína en la calle iba de casi 4 a más de 6 por ciento, en 1986 las purezas van del 60 al 70 por ciento en lo que se refiere al "black tar".²

Se estimaba que en 1984 se consumieron en los Estados Unidos alrededor de 6 toneladas de heroína, lo que quiere decir que, a

¹ General Accounting Office, Controlling Drug Abuse: A Status Report, GAO/GGD-88-39. p. 8.

Estructura de los precios de las drogas, 1980 (por kilogramo puro)

	HEROINA	COCAINA	MARIGUANA
Campo	\$350-\$1,000	\$1,300-\$10,000	\$7-\$18
Procesada	\$6,000-\$10,000	\$3,000-\$10,000	\$55
Al exportar	\$95,000	\$7,000-\$20,000	\$90-\$180
Al importar	\$220,000-\$240,000	\$50,000	\$365-\$720
Al menudeo	\$1.6-\$2.2 millones	\$650,000	\$1,250-\$2,090

Fuente: Peter Reuter y Mark Kleiman, "Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement", The University of Chicago, p.293.

² General Accounting Office, op. cit. p. 12.

Se estimaba que en 1984 se consumieron en los Estados Unidos alrededor de 6 toneladas de heroína, lo que quiere decir que, a precios de 1980 al menudeo, esto representaba la erogación de 12 mil millones de dólares. En 1986, de acuerdo con fuentes norteamericanas, la heroína que llegó a los Estados Unidos proveniente de México constituía el 41 por ciento de la oferta total.³ Un problema adicional, vinculado al mayor consumo del "black tar", era el hecho de que el 25% de las víctimas de SIDA en los Estados Unidos habían adquirido la enfermedad a través del consumo intravenoso de drogas.

En tercer lugar, aunque, de acuerdo con el Instituto Nacional sobre la Drogadicción (National Institute on Drug Abuse, NIDA), el uso de marihuana ha disminuido en los Estados Unidos en los últimos años la producción interna de "sinsemilla" --una variedad de marihuana más potente-- aumentó. Las estimaciones sobre el consumo no coinciden, puesto que algunas fuentes manejan que en 1978 era de más de 10 mil toneladas y en 1984 era de 8 mil toneladas⁴. Otras fuentes, por su parte, determinan que el consumo de marihuana bajó de 4,899.8 toneladas en 1982 a 4,693 toneladas en 1985⁵.

³ Ibid. p. 13. Los países del suroeste asiático (Afganistán, Irán y Pakistán) proveían el 40%, y los del sureste asiático (Burma, Laos y Tailandia) proveían el 19% restante.

⁴ Narcotics Intelligence Estimates, NNICC.

⁵ General Accounting Office, op. cit. p. 15.

Creo que resulta de mayor utilidad mostrar una tabla de consumo de marihuana en los Estados Unidos que contiene estimaciones más realistas para 1984:⁶

⁶ Mark Kleiman, Allocating Federal Drug Enforcement Resources: The Case of Marijuana (Public Policy Ph.D. Thesis, Harvard University, May 1985), p. 35. Si consideramos que un cigarrillo o atado de marihuana contiene 0.4 gramos de la droga, con un kilogramo de marihuana se pueden elaborar 2,500 cigarrillos (aunque los expertos consideran que hay que contabilizar un 20% de desperdicio, lo que nos deja con 2,000 cigarrillos = 1 kg de marihuana) Lo que quiere decir que con 6,700 toneladas de marihuana se pueden elaborar 13,400 millones de cigarrillos. Si estos se vendieran en paquetes de 20 cigarrillos --como los de tabaco-- equivaldría a 670 millones de cajetillas al año.

CONSUMO DE MARIGUANA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Consumidores (frecuencia de uso)	Número (millones)	Consumo Anual por Individuo (gramos)	Gasto Anual por Individuo (dólares)	Consumo Anual Total (toneladas)	Gasto Anual Total (millones de dolares)
Ocasionales (menos de una vez al mes)	10	10	\$14	100	\$140
Regulares (al menos una vez al mes pero no a diario)	16	100	\$140	1,600	\$2,240
Diarlos	2	250	\$350	500	\$700
Empedernidos	3	1,500	\$1,650	4,500	\$5,000
Total	31			6,700	\$8,080

Por último, nuevas sustancias sintéticas llamadas "drogas de diseñador" han surgido en los Estados Unidos y se han empezado a consumir en escala considerable.⁷

La posición del gobierno mexicano ante la crisis de las drogas nos da una idea de las constantes fallas en la comunicación entre los vecinos. No puede ser de otra manera si contrastamos, con la percepción del problema en los Estados Unidos que acabo de describir, lo que el Presidente de México declaraba:

⁷ Ver: KIRSCH, M. M., Designer Drugs, Minneapolis, Minnesota: CompCare Publications, c1986. 176 pp.

No reconocer nuestros propios problemas y tratar de encontrar sus raíces en los problemas de otros es una tendencia humana. Yo he asegurado, y esta es una política del gobierno mexicano, que el narcotráfico es un delito internacional. Cada país debe asumir su responsabilidad dentro de su propio territorio, y entre nosotros debemos desarrollar mecanismos que faciliten la cooperación para lograr un combate eficiente contra esta delincuencia peligrosa. El narcotráfico es un cáncer de nuestra sociedad.

El tráfico de drogas en México se deriva de un aumento en el consumo de narcóticos en los países industrializados. Los gobiernos de dichos países no han sido capaces de controlar su propio problema de drogadicción. Estos países tampoco saben cómo controlar el flujo de drogas proveniente de otras naciones. Nosotros no tratamos de evadir nuestra responsabilidad, nosotros la enfrentamos aun cuando eso significa utilizar los recursos que necesitamos para nuestro desarrollo económico y social. Nosotros esperamos que otros países asignen recursos de manera proporcional a lo que nosotros asignamos para combatir al narcotráfico.⁸

Las palabras del Presidente de la Madrid son muy ciertas, pero no concuerdan con la visión de los norteamericanos y jamás lograremos convencerlos con estos argumentos.

⁸ "The Fight Against Drug Traffic" en Voices of Mexico, UNAM, September-November 1986, No. 1., p. 52.

1.2 Estudios e Indicadores

El programa internacional de cooperación para el control de los narcóticos, como parte de la estrategia nacional norteamericana, postula que es necesario: a) confiscar y destruir las drogas antes de que puedan entrar al territorio norteamericano, b) capturar y castigar severamente a los traficantes, y c) aumentar el costo de las drogas para los consumidores.⁹ Estos son los objetivos que los burócratas tienen en mente todo el tiempo; y, como parte de sus obligaciones, deben evaluar el buen o mal funcionamiento de sus operaciones y su contribución a los objetivos de la estrategia general.

Un ejemplo de lo anterior lo constituyen los informes del Departamento de Estado al Congreso que se presentan --uno en febrero y otro en octubre de cada año-- en los que describen los logros alcanzados en la política antinarcóticos internacional. A partir de 1985, estos informes tuvieron gran publicidad en la prensa norteamericana. En el informe de octubre de 1986, por ejemplo, se indicaba que "México era una vez más la fuente de origen más grande --comparándolo con otros países-- de heroína y marihuana importada en los Estados Unidos", y esto apareció como noticia importante en la primera plana del New York Times.¹⁰

⁹ National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, 1984, Drug Abuse Policy Office, Office of Policy Development, The White House.

¹⁰ 22 de octubre de 1986.

Otro de los indicadores, provenientes de Aduanas, era un informe en el que se argumentaba que el contrabando de drogas había aumentado; que el suroeste de los Estados Unidos estaba sustituyendo a Florida como la zona de entrada más importante de los narcóticos provenientes de América Latina; que en el bimestre octubre-noviembre de 1985, los oficiales de aduanas de San Diego habían informado que se confiscó más cocaína (131 libras) que durante todo el año anterior.¹¹

Otro indicador que aparece una vez al año es el informe de inteligencia sobre narcóticos publicado por el NNICC. En 1980, por ejemplo, de acuerdo con las cifras del informe, los norteamericanos consumieron 4 toneladas de heroína, 48 toneladas de cocaína, 15,000 toneladas de marihuana, 200 toneladas de hashish, y otras drogas peligrosas valuadas en 20 mil millones de dólares. En 1984 el consumo de heroína aumentó a 6 toneladas, el uso de cocaína a 76 toneladas y el consumo de marihuana decreció a 9,200 toneladas.

En tercer lugar aparecen los informes elaborados por las comisiones presidenciales, o por los grupos de trabajo creados a instancias del Congreso. Por ejemplo, de acuerdo con el informe de la Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado, el tráfico de drogas generó actividades ilícitas que ascendían a los 100 mil millones de dólares en 1986 (3% del PIB de los Estados Unidos y más que la deuda externa de México en ese año). Por su parte, en un

¹¹ U.S.-Mexican Cooperation in Narcotics Control Efforts, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, July 17, 1986.

estudio de 1984, realizado por el Comité Selecto sobre Drogadicción y Control de Narcóticos de la Cámara de Representantes del Congreso, se decía que la venta de drogas ilegales había aumentado en 10,000 millones de dólares cada año desde 1978. Dicho estudio estimaba que las ventas gruesas en 1984 fueron de alrededor de 110,000 millones de dólares, con la mayor parte del tráfico en los rubros de heroína, cocaína y marihuana. Otro ejemplo proveniente del Capitolio es el del líder de la mayoría de la Casa de Representantes, Jim Wright, quien estimaba, en agosto de 1986, que 250,000 millones de dólares era lo que las drogas costaban a la economía norteamericana cada año en delitos, violencia, tiempo de trabajo perdido, baja productividad.¹²

Cualquiera se alarmaría, al ver estas cifras, por las proporciones que ha alcanzado el problema de la drogadicción en los Estados Unidos; sin embargo, en esta materia, las cifras no son confiables. Puesto que el mercado de narcóticos es ilegal, toda cifra es una aproximación que puede darnos una orientación. Paradójicamente, todos los indicadores nos sirven para confirmar que no hay cifras confiables. Cada instancia y cada promotor de políticas las inventa y las usa según su conveniencia.

La utilización política de los "indicadores", junto con la exageración, no es algo nuevo. En enero de 1961, el informe del Comité Interdepartamental del Presidente de los Estados Unidos decía que casi todos los narcóticos ilegales provenían de México.

¹² "Parties Compete for Lead: All-Points Bulletin Issued: Act Now on Drugs", en Congressional Quarterly, 9 de agosto de 1986, p.1848.

Como reacción a este informe, en un intercambio de notas del 26 de junio de 1961, el gobierno de los Estados Unidos acordó proveer a México con helicópteros, aviones ligeros, jeeps y otro tipo de equipo excedente de la Guerra de Corea con el objeto de localizar y destruir plantíos de mariguana y amapola.¹³

1.3 Crisis y símbolos

El riesgo de una crisis, y el consecuente escalamiento, es peligroso en las relaciones internacionales. Un evento imprevisto -- como el secuestro y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar-- casi siempre conduce a que se incluya en la agenda gubernamental con carácter de urgente, y se tomen decisiones apresuradas. Incluso puede ocasionar una seria disrupción en una relación bilateral debido a errores burocráticos y a reacciones nacionalistas.

El riesgo de un escalamiento que salga del control emana de la misma estructura de la relación bilateral. Falsas percepciones, estereotipos, cálculos aproximados, errores burocráticos, influencia de personalidades, poder de los medios de comunicación masiva, influencia del Congreso, son sólo algunos de los elementos determinantes. El terreno para que una crisis escape del control es muy fértil. El ejemplo, descrito en la introducción de este trabajo, sobre el caso Camarena puede repetirse en cualquier momento; y

¹³ SOLOMON, Robert, "The Development and Politics of the Latin American Heroin Market," en Journal of Drug Issues, Summer 1979, p. 351.

entonces volverá el tema de las drogas a ocupar un lugar primordial en la agenda gubernamental.

El problema se hace más grave aún porque una crisis en el área de los narcóticos puede ser relacionada fácilmente con otros temas sumamente sensibles que se correlacionan con las drogas: corrupción, pobreza, subdesarrollo. Si los funcionarios en ambos lados de la frontera no son lo suficientemente astutos y prudentes para manejar una crisis, podemos correr el riesgo de empeorar la relación bilateral.

Un ejemplo hipotético --pero no muy lejano-- de un evento que podría ocasionar una grave crisis es el siguiente: después de una campaña muy hábil, el Comisionado de Aduanas logra que las alternativas de políticas que él propone sean las aceptadas y se le deja a cargo de ejecutar una decisión presidencial en el sentido de evitar, a toda costa, que entre por la frontera un kilogramo de cualquier estupefaciente. Como consecuencia, la mecánica de presión se vuelve en un procedimiento muy sencillo: sería una operación de rutina con una variante, en lugar de preguntar solamente, a una persona que esté entrando a los Estados Unidos proveniente de México, acerca de lo que lleva consigo, los oficiales de Aduanas podrían tomarse 20 minutos con cada vehículo y pasajero haciendo una minuciosa inspección. El producto sería una alteración total de la vida diaria en las ciudades fronterizas de nuestro país. Se paralizaría la vida de la frontera. Grandes embotellamientos, gente furiosa, caída en el turismo, caída en las actividades comerciales y una amistad y relación bilateral afectadas. El riesgo de que un evento así escale y se convierta en una crisis es muy grave porque los burócratas de

Washington, y los de la ciudad de México, están demasiado lejos del área que quieren controlar.

1.4 Presupuestos

Si bien es cierto que el gobierno norteamericano sigue, en la teoría, una estrategia dual en la lucha contra las drogas, en el sentido de reducir la oferta a través de esfuerzos de aplicación de la ley; y de reducir la demanda a través de prevención y tratamiento, cuando cualquier analista acude a las cifras del presupuesto de la estrategia se lleva algunas sorpresas: más del 75% se dedica a la reducción de la oferta.

En un informe preparado por la Oficina General de Contabilidad (GAO) del Congreso norteamericano, se establece que:

En 1982, aproximadamente el 78% del total del presupuesto federal para control de drogas fue asignado a los esfuerzos de reducción de la oferta. Los recursos dedicados a esta estrategia aumentaron en 73% de 1982 a 1986 --de 1,100 a 1,900 millones de dólares. Del total del incremento en el presupuesto federal de control de narcóticos de 1982 a 1986, alrededor del 90% se asignó al rubro de reducción de la oferta.¹⁴

Una primera conclusión nos indicaría que la prioridad de la estrategia es reducir la oferta y no la demanda. En este sentido, los objetivos más importantes serían: 1. Hacer que las drogas sean de difícil obtención; 2. hacer a las drogas más caras; y 3. hacer la

¹⁴ General Accounting Office, op. cit. p. 27.

posesión, venta y consumo de drogas mucho más riesgosos. El supuesto fundamental seguiría siendo que si consumir drogas es peligroso, inconveniente y caro, menos gente experimentaría con ellas, menos personas de las que experimentan avanzarían hacia el uso crónico e intensivo, y más de los que consumen las drogas las abandonarían.¹⁵

Otro punto que podemos explorar en este esquema presupuestal norteamericano es el relacionado con la estrategia internacional y de erradicación del gobierno norteamericano. ¿Qué tan importante, en terminos presupuestales, es el programa internacional y de erradicación? Si se analiza el presupuesto del año fiscal 1987 se puede advertir el siguiente orden de prioridades:

Tipo de actividad (prioridades)	Porcentaje del presupuesto federal de control de narcóticos
1ª Interdicción y control de fronteras	34.8%
2ª Investigación y prosecución	34.2%
3ª Prevención de la drogadicción	12.9%
4ª Tratamiento médico	11.6%
5ª Control internacional de drogas	5.2%
6ª Actividades de inteligencia	1.3%
	100%

Fuente: GAO, Controlling Drug Abuse: A Status Report (GAO/GGD-88-39)

La conclusión que se desprende de estos porcentajes es la reconocida importancia de las agencias encargadas del control de fronteras y de aplicación de la ley, tales como Aduanas y DEA; y el

¹⁵ Estos objetivos se establecieron desde 1975.

limitado poder del Departamento de Estado, tal y como lo concluimos en el capítulo anterior.

Es importante tocar este tema en virtud del proceso por el cual se asigna el presupuesto a las diferentes agencias en los comités del Congreso --en donde se evalúan sus actividades para decidir si es necesario, o no, continuar con los programas, o aumentar el presupuesto. La asignación de recursos para cada una de las entidades que intervienen en la política antinarcóticos se lleva a cabo a través de canales normales del proceso presupuestal. Los directores de las agencias encuentran en las audiencias que se realizan ante los comités del Congreso uno de los mejores medios para "educar" a los legisladores sobre el tema y tratar de influir en su percepción de los problemas. Veamos dos ejemplos de ello:

En primer lugar, el Comisionado del Servicio de Aduanas, William von Raab, declaró en una audiencia ante el Comité de Asignación Presupuestal (Appropriations) del Senado:

Cuando me estaba preparando para estas audiencias, traté de pensar en cuál sería la mejor forma de describir el mundo del narcotráfico y la drogadicción. Y quedé paralizado cuando descubrí que, en muchos respectos, ese mundo tenía que ser muy parecido a un verdadero infierno en la tierra. Descender en el mundo del narcotráfico y la drogadicción es descender a un mundo en donde uno se encuentra rodeado por fuerzas diabólicas, por sufrimiento y angustia. Ese es un mundo en el que las familias son destruidas y las vidas y almas de los individuos se pierden. Trágicamente, ese es un mundo habitado por demasiadas víctimas;

y tristemente, demasiados norteamericanos están todavía cegados ante la seria amenaza que esta gran fuerza diabólica impone a nuestra sociedad. Desde luego ningún individuo o agencia gubernamental, aisladamente, tiene la respuesta a todos estos problemas. Sin embargo, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos está luchando de nuevo; y en el mundo real nuestro papel es tratar de detener las grandes cantidades de drogas ilegales que las diferentes organizaciones criminales intentan introducir en nuestro país. En ese respecto, enfrentamos una amenaza significativa a lo largo de nuestras fronteras terrestres, así como en el aire y en alta mar. Heroína, mariguana y cocaína son introducidas ilegalmente en nuestro país en grandes cantidades, en lo que se ha convertido en una empresa criminal multimillonaria.¹⁶

Después de esta pieza oratoria sería muy difícil que un Senador se atreviera a negar el aumento del presupuesto a esta agencia. Lo que es peor, algunos Senadores se vieron influidos por esta alocución. No cabe duda de que este funcionario se convirtió en uno de los más importantes promotores de políticas en contra de México.

En segundo lugar, Charles Rangel, presidente del Comité Selecto de la Casa de Representantes sobre Drogadicción y Control de Narcóticos, en relación con la prioridad del gobierno norteamericano de reducir el déficit, comentaba:

Si nuestro país fuera invadido por una potencia extranjera, la Administración no se

¹⁶ Drug Traffic Interdiction in the Southwest, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, 98th Congress, September 5, 1984.

preocuparía por lo que establece Gramm-Rudman [recortes presupuestales y disminución del gasto del gobierno federal].¹⁷

Así, los aspectos políticos, las crisis, los eventos inesperados, las declaraciones de los encargados de las agencias, hacen que los legisladores cambien sus prioridades y vinculen temas de un área con otros.

Pasando de lo general a lo particular, hemos visto que el gobierno norteamericano asigna prioridad a la reducción de la oferta de narcóticos, pero prefiere que los esfuerzos se concentren en interdicción, control de fronteras, investigación y prosecución. Podemos, entonces, partir de la base de que, aunque en la retórica oficial el control internacional de drogas recibe mucha atención, en la asignación de presupuesto resulta tener un tratamiento de quinto nivel. Eso significa que los países que llevan a cabo programas de erradicación de cultivos de enervantes tienen que hacer un gran esfuerzo para dar gusto a la retórica norteamericana sin saber exactamente si los resultados serán positivos.

Tan solo para demostrar el hecho de que la campaña anti-narcóticos era más retórica que efectiva en términos de presupuesto baste señalar que el Programa Bilateral de Erradicación del Gusano Barrenador contaba, en 1986, con 44 norteamericanos con pasaporte diplomático trabajando en México y, en el año fiscal 1986, el Congreso norteamericano le asignó 32.5 millones de dólares. En

¹⁷ Time, 15 de septiembre de 1986, p. 62.

contraste, la ayuda norteamericana para control de narcóticos a México en el año fiscal 1986 fue de sólo 10 millones de dólares, un tercio de lo asignado para combatir al gusano barrenador.

En virtud de las características inherentes a todas las burocracias, una vez que el proceso presupuestal asigna recursos a una agencia, tendrá que continuar haciéndolo. En el caso de la política anti-narcóticos es todavía más problemático puesto que ningún Senador o Representante se atrevería a oponerse a mantener a las agencias cuyo propósito es "salvar al pueblo norteamericano de ser envenenado con las drogas que vienen de fuera".

1.5 ¿Por qué los problemas abandonan la agenda?

A mediados y a fines de los años setenta, la cooperación entre México y los Estados Unidos para controlar el narcotráfico era vista como toda una historia de logros. A partir de 1930, el 65% de los tratados y acuerdos bilaterales concertados entre México y Estados Unidos estaban relacionados con el tema de la cooperación bilateral para combatir el narcotráfico.¹⁸

Sin embargo, la búsqueda de éxitos rápidos llevó a diseñar políticas miopes que captaban la atención pero dejaban el problema sin resolver. Por eso el problema reaparece en la agenda dependiendo de los promotores, del ambiente político y de las plataformas de cada Presidente.¹⁹

¹⁸ Departamento de Estado, Tratados celebrados por los Estados Unidos.

¹⁹ Esta sección se relaciona con el apartado "Criterios para la supervivencia de las ideas" que está más adelante. Ahí analizaré con mayor cuidado el caso de

2. Corriente de las Políticas

2.1 Comunidades de especialistas y promotores

Cuando la comunidad de especialistas norteamericanos discute sobre el problema de las drogas surgen muchas "opciones de política" dedicar más recursos a las actividades de aplicación de la ley para reducir la oferta de drogas; redoblar los esfuerzos para erradicar la producción de drogas en otros países de tal forma que se acabe con la oferta en su origen; mantener como prioridad --y aumentar su presupuesto-- los esfuerzos para reducir la demanda de estupefacientes a través de la prevención y el tratamiento médico; o bien, legalizar el uso de la mariguana en los Estados Unidos y gravar su venta con un impuesto muy alto que genere recursos al gobierno para dedicarlos a la prevención y rehabilitación de consumidores de drogas más peligrosas.

Para cada una de estas opciones podemos encontrar partidarios muy decididos en diferentes universidades y centros de investigación, en la burocracia, en los equipos de asesores y consultores del Congreso, todos ellos con sólidos argumentos que pueden demostrarnos que una determinada opción es la más conveniente para poner fin al problema de las drogas.²⁰

la campaña de erradicación, que considero como una de las causas de que el problema de las drogas reaparezca cíclicamente en las agendas gubernamental y bilateral.

²⁰ En la bibliografía de este trabajo se puede ver la gran cantidad de libros y artículos que los expertos han escrito sobre el tema.

Como hemos visto, el gobierno norteamericano ha decidido enfocar sus recursos a la estrategia de reducción de la oferta, cuyo objetivo fundamental es el de hacer a las drogas inconvenientes, caras, difícil de obtener y riesgosas. El argumento detrás de esta finalidad es: si la oferta es reducida, muchos de los consumidores se desanimarán a experimentar con drogas, muchos de los que ya están usando drogas en forma experimental se desanimarán a avanzar a un nivel intensivo o crónico en el uso del estupefaciente, y muchos de los consumidores crónicos serán motivados a buscar tratamiento o a reducir el consumo de drogas voluntariamente.

Estos supuestos pueden ser muy débiles, eso es cuestionable. Lo que sí es seguro es que la estrategia impone costos adicionales no previstos al gobierno norteamericano, en términos de dinero que se invierte en ayuda internacional, buenas relaciones diplomáticas, aumento del problema en casa --puesto que no hay una verdadera solución por el lado de educación y rehabilitación--, y el crecimiento del poder de los grupos de traficantes mejor organizados e interconectados. La estrategia sugerida por los expertos norteamericanos no acaba con el problema del uso de las drogas --tal vez ni lo ataca-- puesto que quienes las consumen no cambiarían, de un día para otro, su comportamiento, sólo porque las drogas cuestan un poco más. Las cifras oficiales sobre el aumento del consumo -- analizadas en la sección de "La corriente de los problemas"-- apoyan esta afirmación.

En otro lado del espectro, algunos expertos sugieren que los esfuerzos de reducción de la oferta deben ser complementados por

otros instrumentos de política y otras estrategias. Otros tipos de programas de prevención deben ser utilizados en las zonas en donde es barata la adquisición de las drogas.

Tal y como lo señala Mark Moore, el control efectivo de los narcóticos en el origen dependen del éxito de dos actividades diferentes: a) la inmovilización de las más grandes organizaciones de traficantes, nacionales y extranjeras; y b) la limitación de la oferta mundial de drogas. La primera actividad requiere un gran y complejo programa internacional de aplicación de la ley que incluiría, al menos, los siguientes componentes:

1. Una sofisticada capacidad investigadora federal apoyada por un sistema de inteligencia operacional comprensivo y oportuno.
2. Poderosas agencias federales de control de fronteras.
3. Cooperación efectiva entre los ministerios públicos federales y el sistema judicial.
4. Estrecha coordinación con organizaciones policíacas extranjeras.
5. Estrecha cooperación con las policías estatales y locales.²¹

La segunda actividad, depende de un programa diplomático internacional que motive y equipe a los gobiernos extranjeros para prevenir que se canalicen las drogas lícitas al mercado y para erradicar los cultivos. Esta no es una tarea fácil para el gobierno, aunque lo sea en los memoranda de recomendaciones de los expertos.

²¹ Mark Moore, "Reorganization Plan #2 Reviewed: Problems in Implementing a Strategy to Reduce the Supply of Drugs to Illicit Markets in the United States," en Public Policy, vol. 26, No. 2, Spring 1978.

2.2 Criterios para la supervivencia de las ideas

En este apartado desarrollaré el tema de la campaña de erradicación de cultivos de estupefacientes en México porque creo que, debido a esa conocida acción gubernamental, el problema de las drogas entra y sale de la agenda gubernamental de los Estados Unidos --y de la agenda bilateral-- sin solución.

La estrategia de reducción de la oferta de narcóticos en México, vía la erradicación, no ha sido una política efectiva en el largo plazo. Al inicio del programa, los plantíos de amapola y de mariguana eran grandes, abiertos, accesibles y se podían sobrevolar fácilmente. La estrategia fue muy exitosa por lo menos durante cinco años, pero en los años posteriores requirió un esfuerzo de adaptación porque los que cultivaban las drogas y los traficantes reaccionaron con habilidad y comenzaron a plantar en campos más pequeños, escondidos e inaccesibles para los aviones y helicópteros exterminadores.

En los últimos cinco años, el gobierno de México ha invertido, a través de la Procuraduría General de la República (PGR), 90 millones de dólares en la campaña aérea de erradicación de amapola y mariguana. El gobierno norteamericano, por su parte, ha aportado un poco más de 58 millones a este esfuerzo. En 1987, la PGR dedicó 60% de su presupuesto a las operaciones anti-narcóticos, principalmente a la erradicación.

En el período que va de 1983 a 1987 la PGR erradicó 10,300 hectáreas de amapola que, en promedio, constituían alrededor del

36% de la producción estimada.²² En el mismo período se erradicaron 11,762 hectáreas de marihuana que, en promedio, integraban alrededor del 34% de la producción. Por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional informó que los militares erradicaron 35,420 hectáreas de amapola y 38,280 hectáreas de marihuana en el período 1983-1987.²³ Estos datos nos indican que en esos años se erradicaron, en conjunto, 45,720 hectáreas de amapola, que hubieran producido 45 toneladas de heroína; y 50,042 hectáreas de marihuana, que hubieran producido 56,500 toneladas del estupefaciente.²⁴

Estos números resultan tener un carácter mágico cuando se relacionan con otras estimaciones, puesto que pierden credibilidad --o confirman la hipótesis. Si en promedio se erradicaron 9,000 hectáreas de amapola cada año --las cuales hubieran podido producir 9 toneladas de heroína--, y lo erradicado sólo representa el 36% de la producción estimada, esto quiere decir que 16,000 hectáreas quedaron sin afectarse y que se pudieron haber producido 16 toneladas de heroína al año. Por otra parte, las cifras que reportan los análisis de inteligencia de narcóticos norteamericanos, indican que

²² Las cifras provienen de U.S. Embassy in Mexico, "Mexico-United States: Narcotics Program Update", Mexico City, February 1988.

²³ Sin embargo, esas cifras no han podido ser verificadas por la Narcotics Assistance Unit (NAU) de la Embajada de los Estados Unidos en México.

²⁴ De acuerdo con el Departamento de Estado, el rendimiento por hectárea es el siguiente: 0.001 toneladas de heroína por cada hectárea de amapola; y 1.13 toneladas de marihuana por cada hectárea de marihuana.

al año, en ese período, entraron en promedio a los Estados Unidos 4 toneladas de heroína provenientes de México.²⁵

Una interpretación nos llevaría a pensar que si los productores de amapola cuentan con sólo 4,000 hectáreas al año, pueden seguir con su lucrativo negocio. En otras palabras, si se erradicara el 84% de los cultivos de amapola en el país, no habría ningún cambio en el patrón de exportación de heroína a los Estados Unidos --considerando que casi no se consume la droga en México-- siempre y cuando el 16% restante se produzca eficientemente.

Haciendo el mismo tipo de cálculos para el caso de la marihuana, los productores necesitarían tan sólo 5,000 hectáreas para producir 5,650 toneladas de la droga para exportarla a los Estados Unidos. Esto quiere decir que si se erradicara el 83% de los cultivos, los traficantes seguirían haciendo negocio, con la ventaja de que, con la escasez, el precio del estupefaciente aumentaría considerablemente, y la demanda no se reduciría en gran medida, puesto que es inelástica.

Una posible conclusión que puede derivarse de este simple análisis numérico es que el gobierno mexicano debe erradicar el 100% de los cultivos --cosa poco menos que imposible--, o vale más que invierta sus recursos en otro tipo de estrategia.

Pasemos ahora a otro aspecto de la campaña de erradicación. Su problema intrínseco es que sólo puede funcionar en el corto plazo

²⁵ NNICC, Narcotics Intelligence Estimates.

y está relacionada con el control de una droga específica en una región determinada. Tenemos los ejemplos de operaciones de erradicación en México y en Turquía en los años setenta, en Bolivia y en Colombia en los ochenta. Fueron exitosos por un período muy corto. Pero hoy podemos ver que el problema de las drogas persiste. Si observamos las cifras sobre disponibilidad de mariguana en los Estados Unidos, en los últimos diez años, podemos ver que mientras algunos de los proveedores reducían la producción, otros la expandían, de tal forma que cada año se logra un promedio de producción total exportado a los Estados Unidos en el que no hay gran variación. La siguiente tabla ilustra lo que algunos llaman el efecto "push-down-pop-up"²⁶ de la estrategia de erradicación.

MARIGUANA DISPONIBLE EN EL MERCADO NORTEAMERICANO,
POR LUGAR DE ORIGEN (toneladas)

	MEXICO	COLOMBIA	JAMAICA	E. U.	OTROS	TOTAL
1977	5,000	7,000	500	1,050		13,550
1978	1,905	7,150	580	715		10,350
1979	1,305	8,775	870	850		11,800
1980	1,050	9,500	1,200	850		12,600
1981	400	9,250	1,050	1,050		11,750
1982	750	7,500	2,125	2,000	840	13,215
1983	1,300	8,100	1,750	2,000	1,150	14,300
1984	2,750	5,800	1,875	1,700	1,600	13,725
1985	3,500	3,300	600	2,100	1,350	10,850
1986	3,500	3,050	1,400	2,100	1,500	11,550
Promedio Anual	2,146	6,943	1,195	1,442	644	12,369

Fuente: General Accounting Office, Controlling Drug Abuse: A Status Report, GAO/GGD-88-39.

²⁶ Ethan Nadelmann, "The International Drug Problem and U.S. Government Policies," Report to the Ford Foundation, Appendix III, January 1987 (mimeo).

Una tendencia interesante, producto de los esfuerzos de erradicación en otros países y de la innovación de productores, traficantes y consumidores, ha sido el aumento de la producción interna de marihuana en los Estados Unidos. En los últimos diez años la producción de "sinsemilla" ha aumentado en un 100% (de 1,050 toneladas, en 1977, a 2,100 en 1986); mientras que la producción mexicana, de acuerdo con la tabla, se ha reducido en un 30% (de 5,000 toneladas en 1977 a 3,500 en 1986). Lo notable, para comprobar la hipótesis de que las estrategias de erradicación sólo funcionan en el corto plazo, es que la oferta de marihuana mexicana se redujo en 90% del período 1977-1981 (de 5,000 a 400 toneladas). No obstante, precisamente en este período de disminución de oferta de marihuana mexicana, la marihuana colombiana aumentó de 7,000 a 9,250 toneladas, y la jamaicana de 500 a 1,050 toneladas. Esto indica que cuando en un país se refuerza la erradicación, la producción se eleva en los otros.

Otro aspecto importante de la tabla que se presentó es que de acuerdo con las cifras del NNICC, 1983 ha sido el año más crítico en lo que se refiere a la disponibilidad de marihuana en los Estados Unidos, puesto que había 14,300 toneladas en el mercado ilícito norteamericano. Si ponemos en orden a los principales proveedores nos vamos a llevar una sorpresa:

1. Colombia	8,100 toneladas
2. Estados Unidos	2,000 toneladas
3. Jamaica	1,750 toneladas
4. México	1,300 toneladas
5. Otros	1,150 toneladas

Pasando al caso de la amapola y la heroína, James Van Wert concluye, en su tesis doctoral, que la campaña de erradicación en México (aérea con herbicidas) tuvo como resultado una reducción de la oferta de heroína mexicana disponible en los Estados Unidos, como lo comprueban ciertos parámetros utilizados tales como el aumento de precio, la disminución de los niveles de pureza, y menos problemas serios de salud en los Estados Unidos en el período 1976-1980.²⁷

Sin embargo, si se analizan los resultados del estudio del GAO --disminución de precios y más pureza de las drogas-- se puede confirmar que los programas de erradicación sólo funcionan, parcialmente, en el corto plazo. La siguiente tabla muestra lo que ha pasado con la oferta mexicana de heroína en los Estados Unidos:

²⁷ James Van Wert, U.S.-Mexican Aerial Opium Eradication Program: A Summative Evaluation (Ph.D. Thesis, University of Southern California, 1982), p.197.

**HEROINA DISPONIBLE EN LOS ESTADOS UNIDOS,
POR LUGAR DE ORIGEN**

Año	Toneladas métricas	Lugar de Origen		
		México	Suroeste de Asia	Sureste de Asia
1975	7.5	87%	- -	13%
1976	6.0	67	- -	33
1977	5.4	56	7%	37
1978	4.5	44	18	38
1979	3.4	30	38	32
1980	3.7	37	52	11
1981	3.9	36	54	10
1982	5.5	34	52	14
1983	6.0	33	48	19
1984	6.0	32	51	17
1985	6.0	39	47	14
1986	6.8	41	40	19

Fuente: Narcotics Intelligence Estimates (1975 a 1986), NNICC.

Resulta muy claro que la estrategia de erradicación aérea fue todo un éxito durante los primeros cinco años, pero después se hizo rutinaria y dejó de funcionar.

Los mismos estrategas norteamericanos reconocían este hecho. El "White Paper on Drug Abuse" de 1975 señalaba que los factores básicos a considerar eran el control sobre la producción, la destrucción de plantíos y los programas de sustitución de cultivos para crear nuevas alternativas económicas; y añadía:

Una consideración importante en la utilización de la destrucción de cultivos como herramienta del control de narcóticos es que la eliminación de plantíos en uno o dos países importantes no es una solución al problema. Los materiales base para el tráfico ilegal de drogas --ya sea opio, coca o cannabis-- pueden ser cultivados en un gran número de países; por lo tanto, la erradicación de cultivos puede ser sólo una medida de corto plazo para

controlar la disponibilidad de drogas en un área específica.²⁸

Por otra parte, el "White Paper" concluye:

El grupo de trabajo reconoce que los esfuerzos para eliminar los cultivos ilícitos tendrán un éxito limitado mientras no existan alternativas económicas viables para quienes cultivan. Los Estados Unidos deberán explorar las formas para lograr una sustitución de cultivos efectiva en cooperación con los países productores de enervantes y las Naciones Unidas. Dichos proyectos aumentan la posibilidad de una solución de largo plazo para el problema de la oferta de drogas.²⁹

Esta era una recomendación sensata en 1975, desafortunadamente no se cumplió entonces ni se ha cumplido ahora. Diez años más tarde, sin embargo, en la estrategia de 1984, los líderes norteamericanos parecían olvidar las recomendaciones del "White Paper" de 1975. El Presidente Reagan consideraba que lo fundamental en su estrategia de reducción de la oferta de narcóticos era eliminar las drogas tan cerca de su origen como fuera posible³⁰. Era notable el cambio de actitud diez años más tarde puesto que las premisas del gobierno norteamericano se volvían menos comprensivas y más defensivas: en primer lugar, rechazaban cualquier afirmación en el sentido de que el consumo de drogas era

²⁸ White Paper on Drug Abuse, A Report to the President from the Domestic Council Drug Abuse Task Force. September 1975, p.55.

²⁹ Ibidem.

³⁰ 1984 National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, p.67.

exclusivamente un problema norteamericano, o que la principal responsabilidad de acabar con el problema recaía en los Estados Unidos. En segundo lugar, declaraban que cada país tenía la responsabilidad de reducir la oferta de drogas ilícitas dentro de sus propias fronteras. En tercer lugar, el cultivo y la producción de drogas debían ser controlados en el origen --el gobierno norteamericano ponía un mayor énfasis, de nuevo, en el control de los cultivos en el origen.

3. Corriente de la Política

3.1 Opinión pública

Las encuestas de opinión norteamericanas, en 1986, demostraban que la drogadicción sobrepasaba a los problemas económicos y a la amenaza de guerra como el problema "número uno" de los Estados Unidos.³¹ La alusión al concepto de "guerra contra las drogas" era ya un aspecto normal de los noticieros vespertinos de las cadenas de televisión y aparecía en las primeras planas de los diarios con bastante regularidad. Como sucedió con la guerra de Vietnam, la guerra contra las drogas se "americanizó". En programas especiales de la televisión, se presentaban escenas de residentes de Harlem pintando grandes cruces rojas en las puertas de las viviendas de comerciantes de "crack"; reportajes sobre niños que denunciaban, ante la policía, que sus padres eran drogadictos; noticias sobre el Presidente y sus colaboradores con muestras de

³¹ Time, op. cit., p. 61.

orina para comprobar que no habían consumido ninguna droga en los días recientes.

En un mensaje televisivo transmitido en septiembre de 1986, el Presidente Reagan y la Primera Dama llamaban a continuar con la "cruzada" contra las drogas y las declaraban como sustancias inaceptables socialmente. La Casa Blanca intentaba influir en la opinión pública para que se manifestara en contra del "crack", de la drogadicción en el trabajo y del comercio de narcóticos en los barrios pobres. Cabe mencionar que desde 1984, Nancy Reagan había lanzado su campaña "Sólo diga no" (Just say no) a las drogas. Pero no fue sino hasta 1986 que se convirtió en un tema prioritario de la agenda gubernamental.

3.2 Fuerzas políticas organizadas

En el tema de las drogas, el gobierno apela directamente a la opinión pública a través de los medios de comunicación. Casi no existen grupos de presión organizados alrededor de este tema, más bien hay centros de estudios en las universidades en donde los expertos se ocupan de proponer alternativas de política. Los medios de comunicación han sido los encargados de llevar el mensaje de los ciudadanos al gobierno, cuando presentan historias de drogadicción de niños y jóvenes, imágenes de la desesperación de los padres de familia, y casos de muertes por sobre-dosis.

3.3 Eventos en el gobierno

En 1985-1986, las condiciones no eran favorables para México: en primer lugar, el éxito de los esfuerzos de aplicación de la ley en Florida trasladó la introducción ilegal de drogas a la frontera terrestre México-Estados Unidos (esto indica que el gobierno norteamericano no es capaz de conducir una campaña comprensiva y general en todos los flancos vulnerables). En segundo lugar, el Presidente Reagan y la Primera Dama, después de la elección de 1984, estaban muy interesados y comprometidos en enfrentarse al problema de la drogadicción entre los jóvenes norteamericanos. En tercer lugar, hubo un evento inesperado: el secuestro y asesinato de un agente norteamericano de la DEA. En cuarto lugar, un embajador norteamericano muy controvertido, John Gavin, no simpatizaba con los esfuerzos del país anfitrión y hablaba muy frecuentemente, en público, en contra de México. En quinto lugar, los informes del Departamento de Estado lograban gran publicidad. En sexto lugar, los artículos de los periódicos y revistas se volvían cada vez más críticos hacia la ineficiencia del gobierno mexicano en la lucha contra las drogas. Por último, tres abiertos y críticos opositores a las políticas mexicanas se aunaron a la condena de México en Washington: el Senador Jesse Helms, presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental; Elliott Abrams, Secretario Asistente de Estado para Asuntos Interamericanos y William Von Raab, Comisionado de Aduanas.

Después de la crisis de 1986, los medios de comunicación han centrado su atención en otras actividades de aplicación de la ley dentro de los Estados Unidos y en los asuntos relacionados con las pruebas de laboratorio para detectar uso de drogas. El asunto Iran-Contras, la senilidad del Presidente, el presupuesto, la precampaña presidencial monopolizaron la atención de los medios en los meses posteriores.

4. Ventana de políticas y acoplamiento de las corrientes

4.1 La ventana

La ventana de políticas se abrió con la aparición del "crack", con la muerte de Len Bias, así como con el asesinato del agente de la DEA en México. Estos eventos fueron apoyados por las "ventanas predecibles" que se abrieron a) al momento de que el Departamento de Estado publicó sus informes, b) con la renovación de programas burocráticos, y c) con las audiencias previas a la asignación de presupuestos a cada una de las agencias encargadas de la política antinarcóticos.

4.2 Efectos indirectos no deseados

Hemos visto que la estrategia de erradicación no ha solucionado, en más de diez años, el problema de los conflictos en la relación bilateral México-Estados Unidos causado por las drogas. Lo que intentaré describir en este apartado es un efecto no deseado de

la estrategia de erradicación y control de la oferta de narcóticos: el fortalecimiento de las organizaciones criminales.

Los narcotraficantes intentan lograr, a través de la acción colectiva, los beneficios de salirse de situaciones de competencia perfecta. Lo que ellos buscan, en concreto, es formar una organización que regule el precio, la producción y la distribución de estupefacientes. Detrás de este deseo está el razonamiento económico de que una restricción de la cantidad producida, y el consecuente aumento en el precio, incrementará las ganancias para todos los productores. En términos económicos, si consideramos que la demanda por drogas es inelástica (algunos estudios demuestran que la elasticidad de demanda de mariguana es de -0.5),³² por un determinado incremento en el precio, la reducción en la cantidad consumida no va a ser muy grande.

La estrategia de erradicación y reducción de la oferta de narcóticos han fomentado la creación de organizaciones criminales poderosas equivalentes a lo que en términos de teoría económica se denomina "cartel de productores". Un cartel es una organización de productores diseñada para eliminar la competencia entre sus miembros al reducir la producción. Cuando se forma un cartel, el gran problema que aparece es el de lograr que efectivamente se respete el acuerdo de reducir la producción. Por esta razón se argumenta que los carteles tienden a ser inestables, dados los incentivos que hay para que los productores violen las cuotas de producción. Es decir,

³² Mark Kleiman, *op. cit.* p. 111.

los productores se ven ante un dilema (el "dilema de los prisioneros" de teoría de juegos ³³) en el que a todos conviene violar el acuerdo que estipula que hay cuotas de producción.

No obstante, para fortuna de las organizaciones criminales, gracias a la política de control de narcóticos, la cantidad de drogas producida es reducida por los mismos gobiernos --mediante la erradicación--, ayudando así a las organizaciones criminales a tener una cuota de producción a un precio más alto. El "dilema del prisionero" es solucionado, en este caso, con un agente externo que les da la seguridad de que la producción se reducirá: el INM y el Gobierno de México, en nuestro caso.

Un aspecto interesante del efecto cartel y del monopolio del crimen organizado es el relativo a los incentivos que se tienen para innovar. Una interpretación de la teoría económica de la innovación, en el campo de los narcóticos, es la siguiente: un monopolista siempre puede aumentar sus ganancias si logra reducir los costos. Y puesto que la organización criminal puede evitar, a través de la

³³ Dilema de los prisioneros:

		Opciones de B	
		acatar el acuerdo	violar el acuerdo
Opciones de A	acatar el acuerdo	A y B comparten la ganancia del monopolio.	B gana más que con el acuerdo y A pierde más.
	violar el acuerdo	A gana más que con el acuerdo y B pierde más.	A y B pierden en el largo plazo pero no mucho.

violencia, la entrada de nuevas "empresas" a la "industria", las ganancias adicionales se mantendrán en el largo plazo. Por este motivo, desde el punto de vista de la maximización de ganancias, el monopolista tiene el incentivo, tanto en el corto como en el largo plazos de reducir costos a través de la innovación. Si la innovación requiere investigación costosa, la organización criminal tiene los recursos para ello. Algunos ejemplos de la innovación en esta área han sido la producción de variaciones de los estupefacientes tradicionales: la mariguana "sinsemilla", el "crack" y el "black tar". Otra innovación importante ha sido la reacción de los productores ante las campañas de erradicación, cultivando en plantíos más pequeños, en lugares remotos y muy escondidos.

Otra interpretación puede ser derivada del análisis de Joseph A. Schumpeter: decía el austriaco-norteamericano que sólo el incentivo de las ganancias lleva a los empresarios a tomar los grandes riesgos intrínsecos en la innovación y que el poder del monopolio es mucho más importante que el de la competencia perfecta para proveer el clima bajo el cual se da la innovación. Las ganancias del monopolista son un incentivo para que otros traten de lograr una parte de ellas. Esto puede llevar a que esos "otros" traten de imitar el producto del monopolista (afectando la estructura del mercado imperfecto) o que traten de crear un nuevo producto que satisfaga mejor las necesidades de aquéllos que hacen al monopolista rico y poderoso. Como resultado de este proceso, diría Schumpeter, ningún monopolio duraría para siempre, y no duraría mucho si no intenta innovar y anticipar la futura competencia.

El proceso por el cual un monopolio reemplaza a otro es llamado "el proceso de destrucción creativa". Este fenómeno puede estar sucediendo ahora, en el campo de las drogas y el narcotráfico, con la aparición de nuevas formas de estupefacientes más potentes, más dañinos y más baratos, tales como la "sinsemilla", el "crack", las "drogas de diseñador" y el "black tar"³⁴. Cualquiera que sea la interpretación para el surgimiento de las innovaciones, lo cierto es que se está cumpliendo la profecía de John Lawn, Director de la DEA, cuando decía en septiembre de 1986:

La aplicación de la ley no ha resuelto ni resolverá el apetito por las drogas en el país. El Congreso está ahora hablando en términos de interdicción, de poner grandes cantidades de dinero para bloquear las fronteras. En primer lugar, eso es imposible; en segundo, si milagrosamente nosotros pudiéramos colocar militares, hombro con hombro, para rodear el territorio norteamericano para mantener la cocaína y la heroína fuera del país, seguiríamos teniendo un problema de drogas sustancial. Aun si la cocaína fuera eliminada en los Estados Unidos, el público encontraría otras sustancias, drogas producidas sintéticamente como sustitutos.³⁵

Las organizaciones de narcotraficantes se han coludido porque son interdependientes. Las ventajas que obtienen con esto son:

³⁴ Joseph A. Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy. cit. por Richard G. Lipsey, Peter O. Steiner y Douglas D. Purvis, Economics, séptima edición, New York: Harper & Row, c1984, p.299.

³⁵ The New York Times, 19 de septiembre de 1986.

mayores ganancias, menor incertidumbre y una mejor oportunidad de prevenir que otras empresas entren al negocio.

La existencia de pocas y grandes organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico se explica por el efecto cartel y por diferentes factores tales como: los elevados costos fijos para operar la red producción-distribución; la necesidad de emplear avanzadas tecnologías; la necesidad de imponer disciplina, disminuir la violencia y evitar los problemas que rompen con el orden establecido; la necesidad de mantener relaciones con algunas autoridades corruptas; la necesidad de echar fuera a cualquier oportunista que intente entrar al mercado.

Thomas Schelling nos presenta un argumento poderoso más:

Existe la atracción de no sólo monopolizar el mercado sino de lograr una posición dominante en el mundo subterráneo mismo y participar en su gobierno. Hasta donde las grandes organizaciones criminales provean una estructura gubernamental para el mundo subterráneo, ayudando a mantener la paz, estableciendo reglas, arbitrando disputas, y haciendo cumplir la disciplina, ellos estarán en una buena posición para engrandecer sus propios negocios y excluir cualquier competencia. Constituyendo un "estado corporativo", las organizaciones criminales pueden darse la franquicia para varios "monopolios patrocinados por ese estado". Ellos pueden hacer esto a través de negar los beneficios del "gobierno del mundo subterráneo" a los competidores o utilizando

otro equivalente de "poder policiaco" [léase violencia] para evitar la competencia.³⁶

Un argumento de carácter "económico-penal" es que el mercado ilícito de narcóticos existe en esa forma precisamente porque es la ley la que lo considera ilegal. Sin la ley y sin la aplicación de la ley tal vez los monopolios del crimen organizado no podrían sobrevivir a la competencia en el mercado. Por esta razón el crimen organizado requiere cierto grado de aplicación de la ley. Gráficamente lo podemos ver así: en una línea continua que va de la completa legalidad a la absoluta ilegalidad de los narcóticos, el crimen organizado actúa entre las dos situaciones. Veamos el siguiente cuadro:

SITUACION A		SITUACION B
-mercado legal de narcóticos		-mercado ilegal
-no se aplica la ley		-se aplica la ley con todo el rigor
	CAMPO DE ACCION PARA EL CRIMEN	-no hay corrupción
-----	ORGANIZADO	-----
-situación de competencia		-la organización criminal es destruida
-no hay mercado negro		
-la organización criminal como cartel no puede existir		

³⁶ Thomas C. Schelling, "Economics and Criminal Enterprise" en Schelling, Choice and Consequence: Perspectives of an Errant Economist, Cambridge, MA: Harvard University Press, c1984, p.164.

Viendo esto, las opciones de política van de un extremo al otro de la línea. Una alternativa de política puede ser la de legalizar las drogas para eliminar la situación monopólica, o de cartel, de las poderosas organizaciones criminales; otra alternativa es la de aplicar la ley con todo el rigor, combatiendo así a las organizaciones criminales y a la corrupción.

Cabe mencionar aquí que mientras las estrategias de erradicación y reducción de la oferta de narcóticos han fortalecido a las organizaciones de traficantes, la política burocrática en ambos países ha convertido a los gobiernos en entidades fragmentadas con poco poder para enfrentarse a una organización como la criminal. Mientras la definición tradicional de Max Weber, en el sentido de que la esencia del Estado consiste en el mantenimiento efectivo del monopolio de la violencia legítima sobre un territorio determinado, se va erosionando puesto que se está convirtiendo en un monopolio de fragmentos; el crimen organizado cada vez afianza más su esencia de mantener efectivamente el monopolio de la violencia ilegítima en un ámbito determinado.

4.3 Promotores de políticas

El Servicio de Inmigración y Naturalización y el Servicio de Aduanas, estaban convencidos, en 1986, de que el gobierno norteamericano estaba perdiendo el control de su frontera sur y argumentaban que era imprescindible recuperar ese control.

Precisamente, uno de los burócratas que ha desempeñado un papel que se acerca a la descripción de "promotor de políticas", de la

que hemos hablado anteriormente, es William Von Raab, Comisionado de Aduanas, quien ha argumentado que durante su encargo la interdicción de narcóticos ha sido la misión más importante de su organización.

Von Raab declaraba que

La forma de atacar el problema de las drogas no es con batallones de oficiales de aduanas. Esta es una amenaza terrorista vista de cualquier lado, y si esperamos combatir esta amenaza a nuestra nación, debe haber un cambio significativo en la actitud de nuestros vecinos del sur.³⁷

Von Raab siempre sostuvo la opinión, durante la crisis de 1985-1986, que la corrupción e ineptitud de los funcionarios mexicanos han permitido que aumente el tráfico de drogas en la frontera, de tal forma que se ha convertido en una seria preocupación para la seguridad nacional de los Estados Unidos. El Comisionado decía en 1986 que Aduanas no estaba recibiendo cooperación alguna de México en su tarea de detener las drogas en la frontera; argumentaba también que si la aplicación de la ley puede ser fácilmente comprada en México por los narcotraficantes, de igual manera podría ser comprada por grupos terroristas.

Von Raab declaró al New York Times, el 7 de marzo de 1986, que el gobierno de México era inepto y corrupto en todos los niveles;

³⁷ Drug Traffic Interdiction in the Southwest, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, 98th Congress, September 5, 1984.

"mi política es la de suponer que todos son corruptos a menos que se me demuestre lo contrario". Posteriormente, el 27 de octubre del mismo año, comentaba a los reporteros:

Siempre que Aduanas tiene una operación de interdicción de drogas conjunta en determinada área, en cooperación con la policía mexicana, si los mexicanos son avisados con tiempo, la actividad ilícita disminuye en esa área. Eso nos conduce a pensar, circunstancialmente, que algo de la información sobre la operación especial ha sido pasada a los traficantes con anterioridad.³⁸

Otro "emprendedor" de la misma agencia, el Subcomisionado William Rosenblatt decía:

Nuestra frontera sur siempre ha estado abierta y libre, en la forma que quieren la mayoría de los norteamericanos. No vamos a construir una cortina de hierro entre nuestro país y México, pero sí debemos sonar la alarma puesto que nuestra frontera está siendo violada permanentemente. Nuestra frontera sur se está convirtiendo rápidamente en lo que el sur de Florida era hace seis años.³⁹

Todas estas declaraciones ante comités y subcomités del Congreso y ante la prensa tenían un objetivo: lograr que el problema de las drogas ocupara un lugar prioritario en la agenda gubernamental y que fuera considerado bajo la perspectiva del

³⁸ The New York Times

³⁹ U.S.-Mexican Cooperation in Narcotics Control Efforts, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, July 17, 1986.

Servicio de Aduanas, para fortalecer así la organización burocrática, recuperar el papel primordial que tenía antes del Plan de Reorganización No. 2, y convertirse, ante la opinión pública, en la agencia más importante en la lucha contra las drogas.

CONCLUSIONES

"The deadliest enemies of nations are not their foreign foes: they always dwell within their own borders".

William James, 1911

Todos los días, funcionarios mexicanos pertenecientes a diferentes organizaciones tienen que diseñar políticas o reaccionar ante medidas provenientes del gobierno de los Estados Unidos. Es muy probable que estos servidores públicos se sientan frustrados porque no pueden ejercer un control sobre esas acciones, ni influir sobre un proceso político que les es ajeno y que no entienden. Lo importante, en este caso, es que el funcionario mexicano formule las preguntas correctas frente a situaciones concretas: si yo hago esto, ¿cómo respondería el gobierno norteamericano? si no hago nada, ¿qué pasaría? ¿cómo afectan esas respuestas del gobierno norteamericano al interés nacional?

Sin embargo, lo anterior no es suficiente. Es importante entender que la relación bilateral en nuestros días consiste en una continua interacción de los gobiernos, las políticas, las personas y las instituciones. Las políticas mexicanas tienen un efecto en Estados Unidos y las políticas norteamericanas afectan México. En realidad,

no existe un largo intervalo de tiempo entre una acción y una reacción, eso significa que el funcionario mexicano tiene que ser ágil en la acción y diestro en el uso de una buena metodología de análisis para poder enfrentar así los problemas de la relación bilateral.

Gregory Treverton comenta sobre un aspecto del sistema político norteamericano que debe estar presente en la mente de todo analista, y funcionario, que se preocupe por estudiar la relación bilateral: en los Estados Unidos --como en todos los países-- "toda política es política interna" (all politics is local politics).¹ Para poder actuar efectivamente en la relación bilateral debemos entender con mayor detalle la realidad interna norteamericana; cuáles son "sus" problemas y cuáles son sus perspectivas. No debemos asumir que ellos pasan todo su tiempo preocupándose por los asuntos mexicanos. La mayoría de las políticas norteamericanas que tienen un efecto en México son materia de consideraciones de política interna.

El modelo analítico utilizado a lo largo de este trabajo puede llegar a facilitar el estudio de la relación bilateral de tal manera que los formuladores de la política exterior de México puedan desarrollar las tres actividades centrales a las que se refieren Allison y Halperin --explicar, predecir y planear-- en el campo de las relaciones México-Estados Unidos.

Se puede decir que hay muchos problemas que integran el conjunto de las relaciones México-Estados Unidos, pero son muy

¹ Gregory F. Treverton, Foreign Assessment, Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Discussion Paper Series, 148D, p. 40.

pocos, en realidad, los que llegan a la agenda de decisión del gobierno norteamericano. Este trabajo tuvo como objetivo dar respuesta a cuatro preguntas específicas ¿Qué temas llegan a la agenda? ¿Quién define la agenda gubernamental? ¿Quién especifica las alternativas de política? ¿Por qué --y cómo-- el gobierno norteamericano decidió que el tema de las drogas era una prioridad en la agenda bilateral de 1985-1986?

En primer lugar, como vimos en la primera parte, para que un tema llegue a la agenda debe convertirse en un "problema público". Esto se logra cuando a una situación o condición es definida de una manera diferente (el problema de las drogas dejó de ser un problema social para convertirse en un problema de seguridad nacional); cuando un estudio o un informe realizado por alguna organización reconocida establece que existe un problema (el Departamento de Estado informó en octubre de 1986 que México era la fuente individual más grande de heroína y mariguana en los Estados Unidos); cuando surge un evento imprevisto que origina una crisis (el secuestro y asesinato de Enrique Camarena Salazar); o cuando, a través del proceso presupuestal, las agencias exageran un problema para que se les asigne una partida mayor (declaraciones de William Von Raab, Comisionado de Aduanas, ante los comités de asignación presupuestal del Congreso).

En segundo lugar, la agenda gubernamental es definida, en la mayor parte de las veces, por los participantes visibles descritos en la primera parte. Cuando el Presidente de los Estados Unidos, y la Administración, tienen un interés personal en un tema será casi

seguro que éste llegue a formar parte de la agenda (Ronald y Nancy Reagan, a partir de la campaña de 1984, se preocuparon por lanzar una "cruzada contra las drogas" la cual se constituiría en una prioridad de la Casa Blanca; esto fue reflejado también en el interés del Procurador Meese por el asunto). El Congreso es un espejo de la opinión pública y de los grupos de interés; además cuenta con un recurso primordial: la capacidad de legislar (durante el período 1985-1986 muchos legisladores querían proyectar su preocupación por el problema de las drogas, con este fin, formaron grupos de trabajo, redactaron propuestas de legislación y recomendaciones de acción, convocaron audiencias de subcomités y comités para conocer los puntos de vista de funcionarios y expertos. Por último, el Congreso aprobó una ley antinarcóticos en octubre de 1986). Los medios de comunicación se ocupan de eventos y controversias que puedan aparecer en las primeras planas de los diarios o en los noticieros nocturnos de las cadenas de televisión, llamando así la atención de los funcionarios para que se ocupen de un tema y le asignen un lugar prioritario en la agenda (la cobertura de prensa y televisión del caso Camarena obligó a muchos otros participantes del proceso a actuar rápidamente ante la crisis). Los candidatos en campaña, en su afán por ganar votos, tocan los temas sensibles que preocupan al electorado y los incluyen en su plataforma; una vez electos, tienen que hacer algo sobre el asunto (tanto la campaña por la reelección presidencial de Reagan, como las campañas para renovar una parte del poder legislativo en 1986, hicieron referencia al problema de las drogas).

En tercer lugar, los participantes ocultos, que interactúan en la "comunidad de expertos" son los encargados de diseñar las propuestas de alternativas de política para cada uno de los problemas que se incluyen en la agenda gubernamental. Los equipos de asesores y consultores de la Casa Blanca (como en el caso del nuevo sistema de asesoría del segundo período de Reagan, en el que el Consejo de Política Interna, a cargo del Procurador Meese, se preocupaba por plantear algunas recomendaciones de política para resolver el problema de las drogas); los asistentes que trabajan en el Congreso (como en el caso de el señor Cusack, un experto jefe de asesores del comité encargado de las actividades de reducción de la drogadicción, quien conocía perfectamente todos los aspectos del problema); la burocracia (como la DEA, Aduanas y el INM, cada uno con sus propios supuestos y enfoques --a veces contradictorios-- para atacar el problema de las drogas); los intermediarios académicos y los consultores políticos (como Mark Moore o James Mills, quienes transitan entre el campo académico y el sector público para lograr que sus propuestas sean adoptadas); todos ellos son los actores que especifican las alternativas de política que se le presentan a quien va a tomar una decisión para resolver un problema que ya se ha incluido en la agenda gubernamental.

Por último, las tres corrientes, o vertientes, descritas en el modelo de Kingdon --problemas, políticas, política-- se unen cuando una situación es reconocida como un problema, cuando alguno de los participantes ocultos ha analizado el tema y tiene una propuesta de solución a la mano. Es entonces cuando se abre la "ventana", un

promotor actúa y el problema es incluido en la agenda gubernamental. La ventana de políticas se abrió con la aparición del "crack" y con la muerte de Len Bias y Enrique Camarena. Estos eventos, aunados a las "ventanas predecibles" --producto de los informes del Departamento de Estado y del ciclo presupuestal-- y a la atención de los medios de comunicación, dieron lugar al momento propicio para que los promotores de políticas (Ronald y Nancy Reagan, Edwin Meese, William von Raab y otros) lograran incluir el problema de las drogas, con alta prioridad, en la agenda gubernamental.

Lo que intenté en este trabajo fue presentar, prácticamente, una metodología para el análisis de la agenda gubernamental norteamericana. La labor del analista no será fácil --constituye todo un arte; debe estar muy atento a lo que sucede en la arena política de los Estados Unidos, y para cada situación o condición plantearse las preguntas del triángulo estratégico:

1. ¿Cuáles son mis objetivos de corto y de largo plazo? ¿Qué es lo que mi organización tiene en mente hacer? ¿Por qué mis jefes necesitan el análisis ahora? ¿Cuál es la pregunta central que necesito contestar?

2. ¿Cuál es la capacidad interna de mi organización? ¿Con qué recursos cuento? ¿Cuáles son mis limitaciones?

3. ¿Qué fuerzas actúan en el ambiente externo? ¿Quién tomará la decisión en los Estados Unidos? ¿Cuál es el proceso por el que se tomará la decisión? ¿Cuáles serán las posiciones de los principales

participantes? ¿Cuál es la historia personal de cada participante?
¿Cuál es su perspectiva organizacional? ¿Qué aspecto del problema es el que le interesa? ¿Qué otros grupos dentro y fuera del gobierno afectarán la decisión? ¿En qué contexto aparece la decisión? ¿Qué organizaciones llevarán a cabo la decisión? ¿Cómo afecta el contexto más amplio la decisión o la realización de la política?

APENDICE 1

METODOS PARA ESCRIBIR MEMORANDA PARA EL PRESIDENTE¹

I. Estructura

Por lo general los memoranda deben seguir las ocho partes siguientes, en orden:

1. Asunto: ¿Cuál es la pregunta de políticas que debe ser contestada y por qué debe recibir respuesta ahora? Con unas cuantas oraciones será suficiente.

2. Antecedentes: ¿Cuál es el contexto del problema? Describe los hechos históricos y los eventos actuales.

3. Objetivos: ¿Qué es lo que estamos tratando de hacer? ¿Con qué objetivos de los Estados Unidos está este tema particular relacionado? Evite la enumeración de fines vagos y tangenciales. La lista no debe ser muy larga.. Por lo general algunos objetivos entrarán en conflicto con otros.

¹ Graham Allison y Joe Nye, "Writing Action Memoranda for S 247", Curso sobre política exterior de Estados Unidos, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. (mimeo.)

4. Discusión: ¿Cuál es la forma del problema? Aquí hay que ir más allá de los hechos que forman parte del antecedente; se deben establecer y justificar los supuestos, y describir el trabajo analítico que se ha seguido para delinear las opciones, sus ventajas y desventajas.

5. Opciones: ¿Cuáles son las alternativas de acción más importantes? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de cada una?

6. Recomendación: ¿Qué opción (o combinación de opciones) deberá adoptar quien toma la decisión? Detalle la acción que se debe llevar a cabo.

7. Justificación: ¿Por qué esta recomendación? ¿Por qué las ventajas son más que las desventajas?

8. Ejecución: ¿Cuáles podrían ser las consecuencias --positivas y negativas de llevar a cabo la recomendación? ¿A qué problemas se enfrentará el proceso de instrumentación de la política? ¿Cómo podría mejorarse la ejecución?

II. Guías

1. Incentivo: Presenta la información de tal manera que quien va a tomar la decisión se preocupe por el asunto ahora. ¿Por qué es un asunto importante? ¿Por qué no puede esperar?

2. Supuesto: Especifica amplios supuestos que den un marco y limiten el memorandum. ¿Por qué ciertas cosas se incluyen y otras no en el memo?

3. Opciones: Presenta las opciones de manera muy clara. Asegúrate de que todas las opciones más importantes están consideradas. Omite las opciones que son irrelevantes, poco realistas, las que ningún funcionario razonable aceptaría. Si es necesario, justifica por qué algunas de las opciones no fueron incluidas. La presentación de las opciones debe ser muy puntual de tal manera que quien va a tomar la decisión se confronte con lo difícil que es entre escoger una opción y otra. Identifica sub-opciones, si las hay. Asegúrate de que quien va a tomar la decisión puede distinguir las diferencias de cada una de las opciones.

4. Problemas previsibles: Recuerda la Ley de Murphy y prepara a tu jefe para lo peor. Identifica los costos de que una opción recomendada fracase. ¿Cuáles son las medidas que pueden tomarse para subsanar la situación? Evita recomendar una opción que es la más atractiva, pero que es poco factible y lleva un riesgo de fracaso.

5. El contexto: ¿Cómo se relaciona este problema con otros? ¿Algunos desarrollos en torno a otros problemas afectarán el tema en cuestión? Siempre toma en cuenta el contexto para evitar que caigas en detalles triviales e irrelevantes. Coloca al problema en un marco de largo plazo.

6. Brevedad: Debes ser breve. No le digas a quien toma la decisión lo que él ya sabe. No le digas tampoco todo lo que tú sabes sobre el tema. Ponte en su lugar: ¿cuál es la cantidad mínima de información que necesita para tomar una buena decisión? Evita los análisis demasiado elaborados y las tentaciones de demostrar tus habilidades técnicas (usa apéndices).

7. Prejuicios: No puedes evitar tener tus propios puntos de vista; pero no distorsiones los supuestos o las opciones. Tus preferencias y tus puntos de vista serán más creíbles si se expresan abiertamente y si se contrastan con otros puntos de vista. Recuerda que debes decir a quien toma la decisión lo que el necesita oír.

8. Filtraciones: Los memoranda reciben una mayor distribución de la que sus autores preveían. Aunque la franqueza en el estilo es importante, debes escoger tus palabras e imaginarte cómo aparecerían en la prensa.

III. Sugerencias

1. Antecedentes: Transmite a quien va a tomar la decisión lo que necesita saber --una historia breve del problema, los hechos relevantes que no son conocidos por todos; no le digas lo que ya sabe. Esta sección no debe excederse de un párrafo.

2. Objetivos: Define los objetivos en términos operacionales. Debes decir qué intereses vitales están en juego, qué aliados son los más

importantes en esta decisión, qué grupos de presión deben apoyar la política o la legislación para que tenga éxito.

3. Discusión: Diferencia los objetivos; establece cuáles son los más importantes y cuáles entran en conflicto.

4. Instrumentación y medidas para evitar fracasos: Después de una recomendación, ¿qué es lo que se debe hacer si tu opción no resulta? ¿Será muy tarde para regresar a otra de las opciones? ¿Existen otras opciones que puedan minimizar los riesgos y las consecuencias negativas de tu opción?

APENDICE 2

CABILDEO

APERTURA. Los cambios que sufrió la estructura del Congreso en los años setenta dieron lugar al aumento de las actividades de cabildeo en Washington. Los cabilderos tienen que ser más activos y tienen que usar técnicas más efectivas porque el acceso a los legisladores es cada vez más fácil. Las sesiones y audiencias son públicas y cualquier observador puede darse cuenta, con mayor facilidad, de lo que se está discutiendo, lo que facilita enormemente la labor de monitoreo del Congreso.

INFORMACION. Hoy en día, es mucho más importante, para cualquiera que desee influir en Washington, proveer información en una forma agresiva, veraz y útil. El cabildero tiene que reunirse con el legislador y los miembros de su staff, ayudarles a estructurar las audiencias en los comités y subcomités del Congreso y, sobre todo, proveerlos con información. El cabildero sabe que debe ayudar al legislador, a tiempo, proporcionándole información correcta. No existe nada más desastroso que tratar de engañar al legislador o al funcionario. Para un cabildero efectivo, la reputación de ser un intermediario honesto es vital.

ACCESO. Tener la puerta abierta y los contactos necesarios en el Capitolio y en el Ejecutivo es lo crucial. Después, hay que presentar el caso de una forma impecable. Creo que quien conoce cómo opera un subcomité o un comité, internamente, sabrá qué tipo

de información --y en qué forma-- es la que necesitan los asistentes y legisladores.

VIDA SOCIAL. Participar en los eventos sociales de Washington, ofrecer desayunos, comidas, cenas y fiestas es una labor constante de todos aquéllos que desean mejorar sus relaciones para influir en las decisiones de política. Tanto cabilderos como promotores dedican una buena parte de su tiempo a esta actividad.

FUERZAS POLITICAS. Cuando un país sabe utilizar ciertas fuerzas políticas internas en los Estados Unidos (por ejemplo, si México pudiera aprovechar a los grupos políticos hispanos, o a otros grupos de interés), se convierte en un participante muy efectivo.

CONOCIMIENTO DEL SISTEMA. Se necesita experiencia y reputación para hacer cabildeo en los Estados Unidos. Todos aquéllos que intenten llevar a cabo las tareas de ejercer influencia, tienen que ser expertos en el proceso legislativo, conocer cómo operan los staffs y miembros de comités y subcomités, quiénes son los principales legisladores, los más influyentes, los que, por ejemplo, están interesados en México, los que están en contra de México, --se debe conocer su personalidad, vicios, debilidades, capacidad, etc.

PROFESIONALISMO Y HABILIDAD. El cabildero tiene que ofrecer al comité información técnica sobre antecedentes del asunto, escrita en el lenguaje legislativo, es decir, lista para que se redacte como una ley, una lista de testigos que conocen todo sobre el tema, el nombre de legisladores que puedan apoyar la ley.

TECNICAS DE CABILDEO

1. Mantener canales de comunicación abiertos a través de proveer entretenimiento a los legisladores (en ocasiones conviene ayudarles en sus campañas).

2. Cabildear a través de intermediarios, tales como la clientela de los legisladores, amigos comunes, campañas de correspondencia directa y de relaciones públicas.

3. Cabildear directamente, preparando expertos para que sean testigos en las audiencias de los comités y subcomités, visiten las oficinas de los legisladores y del staff, y les presenten información. El hecho de testificar en las audiencias de los comités y subcomités se puede convertir en una oportunidad para presentar argumentos preparados y razonados cuidadosamente y apoyados con información técnica. Con ello se está entrando en el registro oficial del proceso legislativo y puede ser utilizado posteriormente como antecedentes cuando las cortes, o el poder ejecutivo, quieran saber lo que hay detrás de cada legislación. También es posible que después de una presentación convincente los miembros del comité queden tan admirados que se conviertan en actores favorables hacia México y entiendan mejor qué es lo que pasa en nuestro país. También, como las audiencias son públicas, esa es la oportunidad adecuada para dar a conocer a los medios de comunicación nuestras posiciones ante diversos asuntos. Esto tiene que estar concertado con una campaña de relaciones públicas y de prensa.

4. Cabildeo social. Cenas, fiestas, comidas, boletos para el teatro o eventos deportivos, expediciones de pesca. Proveer placer al funcionario para cultivar su amistad y confianza. Invitarlos a una playa mexicana o a jugar tenis con un buen tenista o a jugar golf en

un buen campo, llevarlos de cacería, etc. Pero nunca pedirles los favores en ese momento. Sólo hay que inspirarles confianza para tener acceso a ellos cuando se necesite.

5. Lo que más necesitan los legisladores es información. Necesitan saber cuáles serán las consecuencias de sus decisiones; quién será afectado, c y qué reacciones habrán. Información técnica y sofisticada es la más recurrida. Siempre tiene que ser veraz y creíble.

En una encuesta elaborada por Kay Lehman Schlozman y John T. Tierney de Boston College dirigida a los grupos de interés y firmas de cabilderos y abogados que tienen sus oficinas en Washington D.C. encontraron:

PORCENTAJE DE ORGANIZACIONES QUE USAN LAS SIGUIENTES TECNICAS PARA EJERCER INFLUENCIA EN WASHINGTON (en orden de importancia)

1. Testificar en audiencias.	99%
2. Entablar contacto directo con funcionarios y legisladores para presentar su punto de vista.	98%
3. Entablar contactos informales con funcionarios -- en convenciones, en comidas, etc.	95%
4. Presentar los resultados de investigaciones o información técnica.	92%
5. Enviar cartas a miembros de la organización para informarles de sus actividades.	92%
6. Hacer coaliciones con otras organizaciones.	90%
7. Intentar influir en la instrumentación de las políticas.	89%

8. Hablar con gente de la prensa y de los medios de comunicación.	86%
9. Consultar con funcionarios del gobierno para planear una estrategia legislativa.	85%
10. Ayudar a diseñar y a escribir legislación.	85%
11. Promover campañas de correspondencia directa.	84%
12. Influir en la agenda del gobierno señalando nuevos temas y asuntos, y tratando de incluir problemas ignorados anteriormente.	84%
13. Armar estrategias de "grass roots lobbying".	80%
14. Lograr que personas influyentes de los distritos electorales (clientelas) se pongan en contacto con la oficina de su congresista.	80%
15. Ayudar a diseñar y escribir reglamentos, normas o lineamientos.	78%
16. Servir en grupos de trabajo y comisiones de asesoría.	76%
17. Alertar a los congresistas de los efectos de una ley en sus distritos.	75%
18. Demandar a funcionarios o litigar en contra del gobierno.	72%
19. Hacer contribuciones financieras a campañas electorales.	58%
20. Hacer favores a los funcionarios que necesitan ayuda.	56%
21. Intentar influir en los nombramientos de funcionarios.	53%
22. Hacer públicos los registros de votación en el Congreso de aquellos candidatos que pretenden reelegirse.	44%
23. Recabar fondos para la organización a través de campañas por correo.	44%
24. Proyectar anuncios, en los medios de comunicación, sobre su posición ante diferentes asuntos.	31%
25. Contribuir, con trabajo o personal, a campañas electorales.	24%
26. Apoyar públicamente a candidatos en campaña.	22%
27. Participar en protestas y manifestaciones	20%

Fuente: Washington Representatives Survey, Kay Lehman Schlozman y John T. Tierney, Organized Interests and American Democracy, New York: Harper & Row Publishers, c1986.

APENDICE 3

DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO QUE TIENEN ALGUNA FUNCION EN LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

CASA BLANCA

1. En la oficina del Vicepresidente se encuentra el National Narcotics Border Interdiction System que coordina y supervisa las actividades de interdicción en la frontera.
2. Cabinet Council on Domestic Policy, presidido por el Procurador y apoyado por el Working Group on Drug Supply Reduction, se concentra en el desarrollo y la implementación de los esfuerzos internos e internacionales para reducir la oferta de drogas.
3. Office of Policy Development, Drug Abuse Policy Office. El Presidente designó formalmente al Director de la Drug Abuse Policy Office como su asesor en materia de asuntos relacionados con la formulación de políticas sobre las drogas. Este funcionario debe coordinar y supervisar las actividades de todas las agencias del Ejecutivo, internas e internacionales en materia de abuso de drogas.
4. Office of Science and Technology Policy. Asesora al Presidente sobre nuevos temas de investigación sobre las drogas.
5. Office of Management and Budget. Maneja el presupuesto del poder ejecutivo, propone legislación en materia presupuestal, ofrece testimonios en audiencias del Congreso, supervisa la administración y la asignación del presupuesto.

PROCURADURIA GENERAL

1. Oficina del Procurador General de Justicia de los Estados Unidos

2. Drug Enforcement Administration. Encargada de las investigaciones sobre tráfico de drogas, inteligencia y regulación.
3. Federal Bureau of Investigation. Tiene jurisdicción concurrente en investigaciones sobre narcotráfico y se encarga de la investigación sobre otras actividades delincuenciales asociadas al narcotráfico.
4. Immigration and Naturalization Service, Border patrol.
5. Office of Justice Assistance, Research and Statistics.
6. Bureau of Prisons.
7. Criminal Division/U.S. Attorneys.
8. U.S. Courts.
9. El Paso Intelligence Center. Es un centro nacional de recopilación de inteligencia sobre tráfico de narcóticos, dirige comunicaciones de operaciones, y realiza análisis de la información.
10. U.S. Marshal Service.
11. U.S. Parole Commission.
12. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

DEPARTAMENTO DEL TESORO

1. U.S. Customs Service. Se encarga del control de las fronteras, de la interdicción aérea y de las investigaciones sobre dinero que entra a los Estados Unidos.
2. Internal Revenue Service. Lleva a cabo actividades de inteligencia sobre seguimiento de declaraciones de impuestos sobre ingresos y lavado de dinero.
3. Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms.
4. Secret Service.

DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES

1. U.S. Coast Guard. Controla las fronteras marítimas de los Estados Unidos y lleva a cabo labores de interdicción en alta mar.
2. Federal Aviation Administration.
3. National Highway Traffic Safety Administration.

DEPARTAMENTO DE ESTADO

1. Bureau of International Narcotics Matters. Encargado del diseño, programación y financiamiento de la política internacional de control de narcóticos.
2. Agency for International Development.

DEPARTAMENTO DE LA DEFENSA

1. Office of the Assistant Secretary of Defense for Health Affairs.
2. Office of the Assistant Secretary of Defense for Manpower, Installation and Logistics. En esta oficina se encuentra la Fuerza de Tarea Antinarcóticos del Departamento de Defensa.
3. Military Departments.
4. National Security Agency.

DEPARTAMENTO DE SALUD

1. Alcohol, Drug Abuse and Mental Health Administration.
2. National Institute on Drug Abuse.
3. National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism.

4. National Institute on Mental Health.
5. Food and Drug Administration.
6. Health Care Financing Administration.
7. Social Security Administration.
8. Office of Human Development Services.

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA

1. Agricultural Research Service.
2. Forest Service.

DEPARTAMENTO DEL INTERIOR

1. Bureau of Land Management.
2. Park Service.

DEPARTAMENTO DEL TRABAJO

1. Occupational Safety and Health Administration.

DEPARTAMENTO DE EDUCACION

1. Drug and alcohol abuse education in public elementary and secondary schools program.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO

1. National Oceanic and Atmospheric Administration.

AGENCIAS FEDERALES INDEPENDIENTES

1. Central Intelligence Agency.
2. Veteran's Administration.
3. ACTION.
4. U.S. Information Agency.

FUENTE: National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, 1984, Drug Abuse Policy Office, Office of Policy Development, The White House.

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS:

ALLISON, Graham T., Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, MA: Little, Brown and Co., c1971. xii + 338 pp.

ANDERSON, James E., Public Policy-Making, New York: Praeger Publishers, c1975. ix +178 pp.

BAGDIKIAN, Ben H., The Media Monopoly, Boston, MA: Beacon Press, c1983. xix + 282 pp.

DESTLER, I.M., Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform, Princeton, N.J.: Princeton University Press, c1972, 355pp.

DRUG ABUSE COUNCIL, The Facts about "Drug Abuse." New York: The Free Press, c1980.

EPSTEIN, Edward Jay, Agency of Fear: Opiates and Political Power in America, New York: Putnam, c1977.

ERB, Richard D. and Stanley R. Ross, eds., U.S. Policies toward Mexico: Perceptions and Perspectives, Washington, D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1979.

----- United States Relations with Mexico: Context and Content, Washington, D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1981.

ERIKSON, Robert S., Norman R. Luttbeg y Kent L. Tedin, American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact, 2a. ed., New York: John Wiley & Sons, c1980. ix + 337 pp.

GEORGE, Alexander L., Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice, Boulder, Colorado: Westview Press, c1980. xviii + 267 pp.

- GRAYSON, George W., The United States and Mexico: Patterns of Influence, New York: Praeger, c1984.
- HECLO, Hugh, A Government of Strangers: Executive Politics in Washington, Washington, D.C.: The Brookings Institution, c1977. xvi + 272 pp.
- KAPLAN, John, The Hardest Drug: Heroin and Public Policy, Chicago: University of Chicago Press, c1983.
- KAUFMAN PURCELL, Susan, ed., Mexico-United States Relations, New York: Praeger/The Academy of Political Science, c1981.
- KINGDON, John W., Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston, MA: Little, Brown and Company, c1984. xi + 240 pp.
- KIRSCH, M. M., Designer Drugs, Minneapolis, Minnesota: CompCare Publications, c1986. 176 pp.
- LIPSEY, Richard G., Peter O. Steiner y Douglas D. Purvis, Economics, 7a. ed., New York: Harper & Row, c1984.
- McBRIDE, Robert H., ed., Mexico and the United States, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, c1981.
- McNICOLL, André, Drug Trafficking: A North-South Perspective, Ottawa, Canada: North-South Institute, c1983.
- MOORE, Mark H., Buy and Bust: The Effective Regulation of an Illicit Market in Heroin, Lexington, Mass.: D. C. Heath & Co., c1976.
- MORGAN, H. Wayne, Drugs in America: A Social History 1800-1980, Syracuse, New York: Syracuse University Press, c1981. xi + 233 pp.
- NEUSTADT, Richard E., Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter, New York: John Wiley & Sons, c1980. xv + 286 pp.
- y Ernest R. May, Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers, New York: The Free Press, c1986. xxii + 329 pp.

- PAARLBERG, Robert L. (ed.), Diplomatic Dispute: U.S. Conflict with Iran, Japan, and Mexico, (Harvard Studies in International Affairs number 39), Center for International Affairs, Harvard University, c1978.
- POLSBY, Nelson W., Consequences of Party Reform, New York: Oxford University Press, c1983. xvi + 267 pp.
- RACHAL, Patricia, Federal Narcotics Enforcement; Reorganization and Reform, Boston: Auburn House, c1982.
- REYNOLDS, Clark W and Carlos Tello, U.S.-Mexico Relations; Economic and Social Aspects, Stanford CA: Stanford University Press, c1983.
- ROBINSON, Michael J., y Margaret A. Sheehan, Over the Wire and on TV: CBS and UPI in Campaign '80, New York: Russell Sage Foundation, c1983. xv + 332 pp.
- SABATO, Larry J., The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections, New York: Basic Books, c1981. xvi + 376 pp.
- SCHLOZMAN, Kay Lehman y John T. Tierney, Organized Interests and American Democracy, New York: Harper & Row Publishers, c1986. xiv + 448 pp.
- SCHROEDER, Richard C., The Politics of Drugs: An American Dilemma, 2a. ed., Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, c1980. x + 191 pp.
- SCHUDSON, Michael, Discovering the News: A Social History of American Newspapers, New York: Basic Books, c1978. xi + 228 pp.
- SIGAL, Leon V., Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking, Lexington, MA: D.C. Heath and Co., c1973. xiv + 221 pp.
- SMITH, Peter H., Mexico; the Quest for a U.S. Policy, New York: Foreign Policy Association, c1980.
- STEIN, S. D., International Diplomacy, State Administrators and Narcotics Control, Aldershot, Hampshire, England: Gower, c1985, 204 pp.

SUNDQUIST, James L., The Decline and Resurgence of Congress, Washington, D.C.: The Brookings Institution, c1981. xi + 500 pp.

WALKER, William O., Drug Control in the Americas, Albuquerque: University of New Mexico Press, c1981.

WILSON, James Q., The Investigators: Managing FBI and Narcotics Agents, New York: Basic Books, c1978.

II. ARTICULOS, ENSAYOS Y TESIS:

ALLISON, Graham T. y Morton H. Halperin, "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política" en Cuadernos semestrales México, D.F.: Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, no.10, segundo semestre 1981. pp. 227-254.

ART, Robert J., "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique", en Policy Sciences, 4 (1973),. pp. 467-490.

BOWIE, Robert R., "The President and the Executive Branch", en Joseph S. Nye, Jr., ed., The Making of America's Soviet Policy, New Haven and London: Yale University Press, c1984. pp. 63-94.

BROWNSTEIN, Ronald y Dick Kirschten, "Cabinet Power" en National Journal, 28 de junio de 1986, pp. 1582-1589.

CAIDEN, Naomi, "The Politics of Subtraction", en Allen Schick, ed., Making Economic Policy in Congress, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1983. pp.100-129.

COBB, Roger W. y Charles D. Elder, "Issue Creation and Agenda Building", en James E. Anderson, ed., Cases in Public Policy-Making, New York: Praeger Publishers, c1976. pp. 10-21.

CRAIG, Richard B., "La Campaña Permanente; Mexico's Antidrug Campaign," en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 20 No. 2, mayo de 1978. pp. 107-131.

----- "Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era," en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 22 No. 3, agosto de 1980. pp. 345-363.

----- "Operation Intercept: The International Politics of Pressure," en The Review of Politics, 42, 4, octubre de 1980. pp. 556-580.

DESTLER, I. M., "Congress", en Joseph S. Nye, Jr., ed., The Making of America's Soviet Policy, New Haven and London: Yale University Press, c1984. pp.37-61.

DREW, Elizabeth, "Charlie: A Portrait of a Lobbyist", en Alan J. Cigler y Burdett A. Loomis, eds., Interest Group Politics, Washington, D.C.: Congressional Quarterly, c1983. pp. 217-250.

ELLWOOD, John W., "Budget Control in a Redistributive Environment" en Allen Schick, ed., Making Economic Policy in Congress, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1983. pp.69-99.

GREENSTEIN, Fred I., "Change and Continuity in the Modern Presidency", en Anthony King, ed., The New American Political System, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978. pp. 45-85.

HECLO, Hugh, "Issue Networks and the Executive Establishment", en Anthony King, ed., The New American Political System, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978. pp. 87-124.

----- "One Executive Branch or Many?", en Anthony King, ed., Both Ends of the Avenue, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1983. pp.26-58.

KEATING, Francis A., "A U.S. Executive Branch View of U.S.-Mexican Narcotics Policy", en M. Delal Baer, ed., Mexico and the United States: Leadership Transitions and the Unfinished Agenda, Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, Significant Issues Series, Vol. X., No. 5, c1988. pp. 26-33.

KINDER, Donald R., y David O. Sears, "Public Opinion and Political Action", en Gardner Lindzey y Elliot Aronson, eds., Handbook of Social Psychology, 3a. ed, Random House, c1985. pp.659-726.

- KING, Anthony, "The American Polity in the Late 1970s: Building Coalitions in the Sand", en Anthony King, ed., The New American Political System, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978. pp. 371-395.
- KINGDON, John W., "Dynamics of Agenda Formation in Congress", en James E. Anderson, ed., Cases in Public Policy-Making, New York: Praeger Publishers, c1976. pp. 35-49.
- KLEIMAN, Mark A. R., Allocating Federal Drug Enforcement Resources: The Case of Marijuana (Kennedy School of Government, Harvard University, dissertation, 1985).
- and Peter Reuter, "Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement," c1986 by the University of Chicago.
- KOSTERLITZ, Julie, "Waging War on Drugs," en National Journal, 22 de noviembre de 1986. pp. 2826-2831.
- LINDBLOM, Charles E., "The Science of 'Muddling Through'", en Public Administration Review, 19, 1959, pp. 79-88.
- LUPSHA, Peter A., "Drug Trafficking: Mexico and Colombia in Comparative Perspective," en Journal of International Affairs, vol. 35, no.1, Spring/Summer, 1981. pp. 95-115.
- MOORE, Mark H., "Limiting Supplies of Drugs to Illicit Markets," en Journal of Drug Issues, Spring 1979. pp. 291-308.
- "Reorganization Plan #2 Reviewed: Problems in Implementing a Strategy to Reduce the Supply of Drugs to Illicit Markets in the United States," en Public Policy, vol. 26, No. 2, Spring 1978. pp. 229-262.
- "What Sort of Ideas Become Public Ideas?", en Robert B. Reich, ed., The Power of Public Ideas, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co., c1988. pp. 55-83.
- MORRISON, David C., "The Pentagon's Drug Wars," en National Journal, 6 de septiembre de 1986. pp. 2104-2109.
- NADELMANN, Ethan A., "America's Drug Problem: The Radical Sound of Common Sense," Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University, October 1985 (mimeo).

- "International Drug Trafficking and U.S. Foreign Policy," en The Washington Quarterly, Fall 1985. pp. 87-104.
- "The International Drug Problem and U.S. Government Policies," Report to the Ford Foundation, Appendix III, January 1987 (mimeo).
- "The Political Economy of the Cocaine Trade in Latin America," Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University, March 1986 (mimeo).
- NEUSTADT, Richard E., "Presidents, Politics and Analysis", The Brewster C. Denny Lecture for 1986, Graduate School of Public Affairs, University of Washinton, 13 de mayo de 1986. (mimeo.)
- NYE, Joseph S., Jr., "The Domestic Environment of U.S. Policy Making", en Arnold L. Horelick, ed., U.S.-Soviet Relations: The Next Phase, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, c1986. pp. 111-126.
- "The Domestic Roots of American Policy", en Joseph S. Nye, Jr., ed., The Making of America's Soviet Policy, New Haven and London: Yale University Press, c1984. pp. 1-10.
- "Can America Manage Its Soviet Policy?", en Joseph S. Nye, Jr., ed., The Making of America's Soviet Policy, New Haven and London: Yale University Press, c1984. pp. 325-354.
- ORREN, Gary, "Notes on Public Opinion", John F. Kennedy School of Government, Harvard University. (mimeo.)
- "Some Notes on the Legislative Process", John F. Kennedy School of Government, Harvard University. (mimeo.)
- y Fritz Mayer, "Notes on the Media", John F. Kennedy School of Government, Harvard University. (mimeo.)
- PATTERSON, Samuel C., "The Semi-Sovereign Congress", en Anthony King, ed., The New American Political System, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978. pp. 125-177.
- PORTER, Roger B., Interview on "How the White House Works", en The Brookings Review, Fall 1985. pp. 37-40.

- "Three organizational models: adhocracy, centralized management, and multiple advocacy", apéndice de Roger B. Porter, Presidential Decision-Making, Cambridge University Press, c1980. pp. 229-252.
- PRIMACK, Phil, "Mexico in the U.S. Media: How the U.S. Media Covered the Murder of Enrique Camarena," Kennedy School of Government, Harvard University, December 1986, (mimeo).
- RANNEY, Austin, "The Political Parties: Reform and Decline", en Anthony King, ed., The New American Political System, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, c1978. pp. 213-247.
- REUTER, Peter, "Eternal Hope: America's Quest for Narcotics Control," en The Public Interest, no. 79, Spring 1985. pp. 79-95.
- "The (Continued) Vitality of Mythical Numbers," en The Public Interest, no. 75, Spring 1984. pp. 135-147.
- SCHELLING, Thomas C., "Economics and Criminal Enterprise", en Thomas C. Schelling, Choice and Consequence, Cambridge, MA: Harvard University Press, c1984. pp. 158-178.
- SCHNEIDER, William, "Public Opinion", en Joseph S. Nye, Jr., ed., The Making of America's Soviet Policy, New Haven and London: Yale University Press, c1984. pp. 11-36.
- SOLOMON, Robert, "The Development and Politics of the Latin American Heroin Market," en Journal of Drug Issues, Summer 1979. pp. 349-369.
- TREVERTON, Gregory F., Foreign Assessment, Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Discussion Paper Series, 148D.
- SUNDQUIST, James L., "Research Brokerage: The Weak Link", en Laurence E. Lynn, Jr., ed., Knowledge and Policy: The Uncertain Connection, Washington, D.C.: National Research Council, c1978. pp.126-144.
- VAN WERT, James, U.S.-Mexican Aerial Opium Eradication Program: A Summative Evaluation (University of Southern California dissertation, 1982).

WILSON, Woodrow, "The President's Role in American Government", en Robert S. Hirschfield, ed., The Power of the Presidency: Concepts and Controversy, 3a. ed., New York: Aldine Publishing Co., c1982. pp. 92-102.

WYMAN, Donald L., "The U.S. Congress and the Making of U.S. Policy toward Mexico," Working Papers in U.S.-Mexican Studies, 13 (1981).

III. PERIODICOS Y REVISTAS:

Excélsior

Los Angeles Times

New York Times

Time Magazine

Wall Street Journal

Washington Post

IV. DOCUMENTOS DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO:

Federal Strategy for Drug Abuse and Drug Traffic Prevention, 1973, Strategy Council on Drug Abuse.

Federal Strategy for Drug Abuse and Drug Traffic Prevention, 1975, Strategy Council on Drug Abuse.

Federal Strategy for Drug Abuse and Drug Traffic Prevention, November 1976, Strategy Council on Drug Abuse.

Federal Strategy for Drug Abuse and Drug Traffic Prevention, 1979, Strategy Council on Drug Abuse.

Federal Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, 1982, Drug Abuse Policy Office, Office of Policy Development, The White House.

National Strategy for Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, 1984, Drug Abuse Policy Office, Office of Policy Development, The White House.

NATIONAL NARCOTICS INTELLIGENCE CONSUMERS COMMITTEE/DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION, Narcotics Intelligence Estimates.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, Bureau of International Narcotics Matters, International narcotics Control Strategy Report, volume I, 1986 to Committees on Foreign Relations and on Foreign Affairs, February 1, 1986.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, Bureau of International Narcotics Matters, International Narcotics Control Strategy Report, Mid-year update, October, 1986.

U.S. EMBASSY IN MEXICO, "Mexico-United States: Narcotics Program Update", Mexico, D.F.: febrero de 1988.

U.S. PRESIDENT'S COMMISSION ON ORGANIZED CRIME, Organized Crime and Cocaine Trafficking (record of hearing IV, November 27-29, 1984)

White Paper on Drug Abuse, September 1975, A report to the President from the Domestic Council Drug Abuse Task Force.

V. AUDIENCIAS Y DOCUMENTOS DEL CONGRESO:

U.S. CONGRESS, General Accounting Office (GAO), Controlling Drug Abuse: A Status Report, GAO/GGD-88-39.

----- U.S.-Mexico Opium Poppy and Marijuana Aerial Eradication Program, enero de 1988, GAO-NSIAD-88-73.

a) U.S. House of Representatives:

Coordination of Drug Enforcement and Drug Prevention Efforts, Hearings before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, 98th Congress, February 17 and August 4, 1983.

Drug Enforcement Administration Reauthorization for Fiscal Year 1985, Hearings before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, 98th Congress, February 1 and March 8, 1984.

Drug Enforcement Policies, Hearing before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, 97th Congress, December 10, 1981.

Drug Production and Trafficking in Latin America and the Caribbean, Hearing before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, 98th Congress, May 12, 1983.

Effects of Drug Trafficking and Drug Abuse in the South Florida Community, Hearings before the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 98th Congress, October 12 and 13, 1983.

Efficacy of the Federal Drug Abuse Control Strategy: State and Local Perspectives, A report of the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 98th Congress, 1984.

Eradication of Marijuana with Paraquat, Hearings before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, 98th Congress, October 5 and November 17, 1983.

Impact of Gramm-Rudman on Federal Drug Programs, Hearing before the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 99th Congress, March 18, 1986.

Interim Report on the War Against Drug Smuggling: The Soft Underbelly of the United States, Fourth report by the Committee on Government Operations, 98th Congress, October 27, 1983.

Military Assistance to Civilian Narcotics Law Enforcement: An Interim Report, Forty-second report by the Committee on Government Operations, 97th Congress, October 1, 1982.

Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Officials, Hearing before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, 98th Congress, July 28, 1983.

Narcotics Production and Transshipments in Belize and Central America, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, June 27, 1985.

Oversight Hearings on Federal Drug Strategy--1979, Hearings before the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 96th Congress, May 31, June 7, 12, 14, 21, and July 10, 1979.

Proposed Drug Enforcement Activities of the Department of Justice for Fiscal Year 1984, Hearing before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, 98th Congress, February 24, 1983.

Review of the Administration's Drug Interdiction Efforts, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, 98th Congress, February 25, 26; July 6, 7, and 9, 1983.

U.S. Narcotics Control Programs Overseas: An Assessment, Report of a staff study mission to Southeast Asia, South America, Central America, and the Caribbean (August 1984 to January 1985) to the Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, February 22, 1985.

U.S.-Mexican Cooperation in Narcotics Control Efforts, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, 99th Congress, July 17, 1986.

b) U.S. Senate

Drug Threat to Arizona and the Southwest Border, Hearing before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, 98th Congress, September 10, 1983.

Drug Traffic Interdiction in the Southwest, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, 98th Congress, September 5, 1984.

International Narcotics Control, Hearing before the Committee on Foreign Relations, 98th Congress, October 31, 1983.

International Narcotics Control; Fiscal Year 1986, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, 99th Congress, January 10, 1985.

The Mexican Connection, Hearings before the Subcommittee to Investigate Juvenile Delinquency of the Committee on the Judiciary, 95th Congress, February 10 and April 19, 1978.