

POLÍTICA INTERBUROCRÁTICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, 1988-1994

ALBA ERITREA GÁMEZ VÁZQUEZ

SI BIEN DURANTE EL PERIODO PRESIDENCIAL DE Miguel de la Madrid se perfilaba una nueva tendencia en la política exterior de México, el cambio en las políticas gubernamentales realizado por la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) significó una redefinición de la identidad nacional y de las maneras de relacionarse con el exterior. El gobierno mexicano señaló, como una de las principales razones de tales cambios, que la reestructuración del sistema internacional al final de la Guerra Fría demandaba una política exterior más abierta e interdependiente. Las modificaciones tanto en la intensidad como en la dirección de las relaciones de México expresadas, por ejemplo, en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) llamaron la atención.

Frecuentemente se ha señalado que los países en desarrollo son más susceptibles a presiones externas que los países desarrollados. Considerando las difíciles condiciones económicas y políticas en que el presidente Salinas tomó posesión en 1988, la suscripción de su gobierno al liberalismo económico sugería que la principal fuente de cambio en materia de política exterior durante 1988-1994 era la (para entonces) generalizada tendencia hacia la globalización. Este artículo contradice esa interpretación por considerar que le resta importancia al equipo de gobierno a cargo de la reestructuración económica en la orientación de la política exterior y subestima los efectos del proceso de liberalización económica en el comportamiento internacional del país. Por el contrario, aquí se intenta explicar la reorientación de la política exterior mexicana a principios de los noventa *primordialmente* como resultado de la decisión del equipo gobernante de llevar a cabo una completa reestructuración de la economía mexicana. Se sostiene que durante la administración salmista el gobierno buscó ajustar la política exterior a las necesidades del modelo de crecimiento económico ya promovido internamente desde mediados de los ochenta. En este contexto proponemos que el modelo del actor racional parece adecuado

para entender la reorientación de la política exterior mexicana durante 1988-1994.

Este modelo explica la política exterior como una actividad racional dirigida a escoger la mejor opción de política y promueve la idea del Estado como un agente unitario y racional. Aunque esta interpretación ha sido el basamento del pensamiento realista en la disciplina de las relaciones internacionales, el modelo del actor racional fue propuesto como un modelo de política exterior por Allison.¹ Sin embargo, a pesar de su atractivo, el modelo ha sido cuestionado sobre la base de que ignora las complejidades inherentes a la toma de decisiones. En particular, críticas a este modelo se dirigen a la insuficiente o a veces nula consideración de la influencia de actores burocráticos. Atendiendo a esta crítica, Allison presentó otro modelo que explica la política exterior en términos de *política burocrática*.² De acuerdo con este último modelo, el comportamiento exterior del Estado se concibe en términos de negociación de intereses entre grupos burocráticos que compiten entre sí. La política exterior, siguiendo esta interpretación, es producto de la negociación y no de una decisión racional.

El análisis de la política exterior mexicana, desde el ámbito del sistema internacional, sugiere que el comportamiento de los tomadores de decisiones (decisores) mexicanos responde a un comportamiento racional.³ Sin embargo, puede argumentarse que el modelo del actor racional funciona simplemente porque la política exterior se analiza como un *producto*, es decir, como un todo que en última instancia resulta coherente. Una manera de probar la pertinencia del modelo del actor racional en el caso mexicano durante 1988-1994 es introducir consideraciones de índole interna en el análisis. Dado que el modelo de política burocrática reta el supuesto de racionalidad, los resultados de aplicarlo a la realidad mexicana pueden ser útiles para entender si la política exterior de México durante la administración de Salinas de Gortari fue producto de un proceso racional de toma de decisiones.

¹ Graham, Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, EUA, Harper Collins Publishers, 1971.

² En su obra, Allison propone tres modelos de política exterior: actor racional, política burocrática y proceso organizacional. Estos modelos son explicaciones distintas aunque Allison señala que no necesariamente se oponen entre sí. A pesar de esto, se utiliza aquí el modelo del actor racional y el de política burocrática con el fin de identificar el papel de la burocracia y el tipo de influencia que ésta ejerció en el proceso de elaboración de la política exterior mexicana durante 1988-1994. Además se asume que la toma de decisiones tan importantes como la orientación de la política exterior no puede descansar en un seguimiento mecánico de esta política por parte de las dependencias que intervienen en esos procesos.

³ Alba Eritrea Gámez Vazquez, "Mexican Foreign Policy and the End of the Cold War, 1988-1994", tesis doctoral, Universidad de Essex, G.B., 2000.

La dinámica interna de la toma de decisiones en política exterior ha recibido poca atención en la investigación acerca del cambio en dicha política en México durante 1988-1994, lo que de otra manera podría contribuir a una mejor explicación acerca de sus fuentes. Poco se ha dicho acerca del proceso de toma de decisiones en sí mismo, aun por parte de aquellos que tienen acceso a las personas situadas en los más altos puestos de decisión.⁴ Indudablemente se ha manifestado que, debido a la importancia del aspecto económico en la política exterior, la influencia de los ministerios relacionados con la economía se incrementó con respecto a la del servicio exterior mexicano,⁵ pero no existe un análisis de la dinámica interna en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior durante el gobierno salinista.

Este artículo descansa en las características de la élite burocrática mexicana y su impacto en el proceso de toma de decisiones para aplicar el enfoque del modelo de política burocrática durante el periodo 1988-1994. El análisis se centra en la posición refrendada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en relación con las entidades a las que les atañe el cumplimiento de las políticas económicas —tales como la Secretaría de Comercio y la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP).⁶ Debido al énfasis puesto en la dimensión económica de la política exterior mexicana durante 1988-1994, podría suponerse que la influencia de la SRE declinó en ese periodo. Esto tiene que ver con que la SRE había consolidado una imagen de independencia y suficiencia políticas que fue cuestionada por las secretarías a cargo de las cuestiones económicas en política exterior.⁷

⁴ Al referirse a una entrevista con Salinas, Pastor contribuyó a propagar la idea de que un cambio en la visión personal del presidente respecto de la situación internacional a fines de los ochenta había sido la razón principal para integrar a México al TLCAN, pues al parecer ésa no había sido la intención al principio de la administración del mandatario mexicano (Robert Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1992).

⁵ Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, Colmex-IMRED, 1997, pp. 81-99.

⁶ La OCP, cuyo titular era José Córdoba, fue creada una semana después de que Salinas tomara posesión como presidente de la república. La OCP era la agencia encargada de coordinar los cinco comités o gabinetes especializados que el presidente había designado para controlar de cerca la implantación de las políticas gubernamentales. Estos gabinetes se referían a la economía, agricultura, desarrollo social, política exterior y seguridad nacional (Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 1988).

⁷ Se ha señalado que en cierto modo desde 1983, pero definitivamente antes de 1988, México desplegó una imagen izquierdista o "tercermundista". Esta percepción se basaba en la defensa del derecho internacional realizada por el país aun cuando eso significara oposición

Como se indica posteriormente, la toma de decisiones en política exterior durante 1988-1994 no debería ser percibida como el resultado de un proceso de negociación entre la SRE y otras agencias burocráticas. Por el contrario, de acuerdo con los registros de la prensa y declaraciones de miembros del gobierno (incluidos los de la SRE), parece que la SRE tuvo una actuación reducida en dos aspectos importantes de la política exterior durante el periodo: el proceso de toma de decisiones y la implantación de la política económica externa —área, esta última, que marcó la orientación general de la política exterior durante la administración de Salinas de Gortari. Si acaso, el consenso, más que la negociación, parece haber definido el comportamiento de los miembros del servicio exterior mexicano durante 1988-1994.

El presente artículo está dividido en cuatro secciones. La primera revisa el papel de la burocracia en la política exterior y el impacto que tuvo el grupo tecnocrático de la burocracia en la orientación de la política exterior mexicana durante la última parte de los ochenta y principios de los noventa, así como las características de la toma de decisiones en la política exterior de México. La segunda parte analiza la SRE y su participación como un actor fundamental en una negociación interburocrática. La tercera sección utiliza la información provista en la segunda parte para aplicar el modelo de política burocrática al caso mexicano durante 1988-1994. Por último, se ofrece un resumen y algunos comentarios finales. Se reconoce aquí que se requiere investigación adicional para elucidar este tema, pero se espera contribuir a una mejor comprensión de un ámbito de la política exterior mexicana que ha sido insuficientemente explorado.

BUROCRACIA Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO

Hay evidencia suficiente para sugerir que la burocracia (en su visión tecnocrática) vinculada al Poder Ejecutivo del gobierno tuvo una influencia de-

a estados poderosos; esta situación le redituó prestigio a México, especialmente en el mundo en desarrollo. Por otra parte, el régimen surgido de la Revolución de 1910 desplegó una retórica nacionalista que internacionalmente denunciaba la distribución desigual de los recursos económicos y políticos y las presiones a que se sometía a los países más débiles. Sin embargo, debido a que la naturaleza general de los principios en que está basada la política exterior mexicana permite flexibilidad en la implantación de las políticas, el gobierno estaba en condiciones de determinar el énfasis que pondría en cada situación. Tanto el deseo de eliminar la imagen de confrontación como el de cambiar hacia el liberalismo económico a fines de los ochenta han sido factores que, se afirma, han socavado el prestigio y la influencia diplomática del país. Véanse los discursos del senador Muñoz Ledo (Porfirio Muñoz Ledo, *La sociedad frente al poder. Debates parlamentarios, 1989-1991*, México, Diana, 1993).

terminante en la definición de la política exterior de México durante 1988-1994.⁸ La influencia burocrática en la toma de decisiones se ha enfatizado como reconocimiento de que la burocracia responde a un juego de intereses, esto es, que la burocracia crea beneficios y costos políticos para ciertos sectores de la sociedad, situación que no desaparece aun cuando el Estado tiene una participación reducida en los procesos económicos y políticos.⁹ El reconocimiento del poder que tiene la burocracia en la toma de decisiones parece ser el origen del enfoque de la política burocrática. El principal argumento de este modelo es que la política exterior no es el resultado de un proceso racional de toma de decisiones, sino el producto de negociaciones entre agencias burocráticas hasta alcanzar un acuerdo satisfactorio para las partes.¹⁰

La influencia burocrática ha sido asumida como una característica del proceso de toma de decisiones en los países desarrollados más que en los países en desarrollo.¹¹ Sin embargo, algunos autores han aplicado el enfoque de política burocrática a estos últimos con resultados satisfactorios.¹² En relación con México se ha señalado, irónicamente, que la centralización en la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo le ha dado a la burocracia una capacidad de maniobra mayor debido a que las ramas legislativa y judicial del gobierno han tenido un peso menor al respecto.¹³ Esto no significa necesariamente que la burocracia haya tenido éxito en hacer avanzar sus propios intereses en el proceso de toma de decisiones, pero sí resalta el hecho de que tiene un lugar importante en la selección de políticas, aun cuando sea difícil determinar su actuación específica debido al predominio de la figura presidencial en tal proceso.¹⁴ En este artículo se parte de la premisa de que la negociación interburocrática es una entre varias fuentes posibles de toma de decisiones en política exterior, y que en ese sentido puede no explicar dicha política en el caso particular de 1988-1994. Pero se sostiene también que no hay razones *a priori* que impidan su aplicación al caso mexicano.

⁸ José Córdoba, "Mexico", en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1994, pp. 232-284.

⁹ B.C. Smith, *Bureaucracy and Political Power*, Sussex, Wheatsheaf Books, 1988, pp. 229-230.

¹⁰ Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1974.

¹¹ Steve Smith, "Allison and the Cuban Missile Crisis. A Review of the Bureaucratic-Politics Model of Foreign Policy Decision Making", *Millennium*, vol. 9, núm. 1, 1980, pp. 21-40.

¹² Yaacov Vertzberger, "Bureaucratic-organizational Policies and Information Processing in a Developing State", *International Studies Quarterly*, núm. 28, 1984, pp. 69-95.

¹³ Roderic Ai Camp, *Exploratory Research into the Role of the Mexican Bureaucracy as a National Policy-maker: Possible Case Studies*, [s.p.i.], 1972, 67 h.

¹⁴ *Ibid.*, p. 3.

La exitosa implantación de políticas tecnocráticas u orientadas hacia el libre mercado realizada por el Estado mexicano desde mediados de los ochenta ha dado una renovada importancia a la burocracia, en su versión tecnocrática, dentro del proceso de toma de decisiones.¹⁵ Esto no significa que el surgimiento de una perspectiva tecnocrática acerca y dentro del gobierno sea un fenómeno nuevo en México o aun en América Latina.¹⁶ Sin embargo, la novedad de la tecnocracia en su versión de los noventa consiste en que, lejos de ser tan sólo un grupo más dentro del Estado, los tecnócratas o burócratas con una visión económica neoliberal se convirtieron en el principal grupo que ha determinado la orientación de las políticas estatales (entre ellas, de política exterior). Existe consenso respecto del hecho de que en México el periodo 1988-1994 significó la consolidación de la tecnocracia en el poder, aun cuando la administración anterior tuvo mucho que ver en su avance.¹⁷ Los tecnócratas se caracterizan por su convencimiento expreso de que la economía debe sanearse a partir de la eliminación de un Estado intervencionista. Para tal propósito los tecnócratas implantan políticas que tienen como objetivo principal alcanzar la eficiencia económica incluso en menoscabo de compromisos sociales, aunque aquéllos también son reconocidos como políticos hábiles.¹⁸ El enfoque económico neoliberal de los tecnócratas contradice una larga trayectoria en la política mexicana relacionada con la organización del Estado y el papel asignado al mercado a la hora de redistribuir los recursos en la sociedad. Este enfoque también ha afectado la percepción acerca de cuál es el tipo de integración internacional conveniente para México, lejos de lo que se conocía como nacionalismo económico,¹⁹ y de integración en los flujos de la globalización económica. Debido a que los tecnócratas trabajan dentro del ámbito burocrá-

¹⁵ Roderic Ai Camp (ed.), *Mexico's Political Instability: The Next Five Years*, Boulder, Westview Press, 1986; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania, Penn State Press, 1997.

¹⁶ Es bien conocida la importancia de los "científicos" y su influencia en la implantación de políticas económicas liberales en México durante el porfiriato a principios del siglo XX. El ascenso de los tecnócratas a las posiciones más altas del gobierno en el caso chileno puede rastrearse a finales de los veinte (Patricio Silva, "Studying Technocracy in Chile: What Can Be Learned from the Mexican Case", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 61, diciembre de 1996, pp. 39-64), mientras que su propagación en casi toda América Latina es ampliamente conocida (Catherine Conaghan, James Malloy y Luis Abugattas, "Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes", *Latin American Research Review*, vol. 25, núm. 3, 1993, pp. 3-30).

¹⁷ Miguel Ángel Centeno, *op. cit.*

¹⁸ Roderic Ai Camp, *La política en México*, México, Siglo XXI Editores, 1995.

¹⁹ Carlos Salinas de Gortari, "Tercer informe de gobierno", *Comercio Exterior*, noviembre de 1991.

tico (en un grado considerable aislados de presiones electorales) y son contratados por su conocimiento para resolver problemas,²⁰ están en posición de influir importantemente en las políticas que serán adoptadas. Aunque la burocracia (el brazo administrativo del gobierno) generalmente puede influir en las políticas, al interferir en ellas o moldear su ejecución, los tecnócratas han estado en posición de *determinar* las políticas públicas.²¹

Investigaciones relativas a la propagación de la liberalización económica han resaltado el involucramiento tecnocrático en el diseño de las políticas públicas. Se ha encontrado que no todos los intentos de estabilización económica bajo los principios de libre mercado han resultado exitosos.²² Esto ha permitido que se señale al "equipo" de gobierno a cargo de la implantación de las políticas y su aislamiento respecto de presiones societales como las principales causas del éxito de la política.²³ En este proceso, la cohesión de los miembros del equipo, definida como una "subcultura burocrática", parece tener un papel crucial. De acuerdo con lo anterior, la burocracia (de alto nivel) se ve como un actor importante en la definición y selección de políticas.

Partiendo de estos antecedentes, la cuestión es si la negociación interburocrática propuesta por el modelo de política burocrática sirve para explicar la política exterior de México durante 1988-1994. Como se mencionó anteriormente, la nueva orientación resaltó la importancia de las secretarías relacionadas con las áreas económicas a la vez que modificó el perfil de la política exterior, alterando la diplomacia tradicional de México. En este contexto podría esperarse que la SRE intentara oponerse a esas iniciativas, mismas que tendían a socavar su posición dentro del gabinete

²⁰ Roderic Ai Camp, *Mexico's Leaders. Their Education and Recruitment*, University of Arizona Press, 1980.

²¹ Que el Estado (o los decisores estatales) pueda diseñar e implantar políticas aun cuando no surjan de presiones societales o que lo haga aun en contra de los sectores o clases más importantes en la sociedad es un tema largamente debatido bajo el título de la autonomía relativa del Estado (véase Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter Evans B., Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 3-37; Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post-revolutionary Mexico*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1982).

²² Barbara Geddes, "The Politics of Economic Liberalization", *Latin American Research Review*, vol. 30, núm. 2, 1995, pp. 195-214; Joe Wallis, "Understanding the Role of Leadership in Economic Policy Reform", *World Development*, vol. 27, núm. 1, 1999, pp. 39-53.

²³ Sin embargo, "existe un acuerdo reducido con respecto a qué capacidades administrativas cuentan y cómo se relacionan con el sistema político en su conjunto, y aun menos con respecto a por qué algunas burocracias se han desarrollado como decisores más efectivos que otras (Geddes, *op. cit.*, p. 196).

presidencial. En un contexto en el que el gobierno reconoció que la política exterior era un elemento clave en su proyecto de desarrollo nacional,²⁴ la SRE podría haber estado en una mejor posición para ejercer una mayor influencia en el gabinete.

Las agencias burocráticas de alto nivel a las que me refiero son las secretarías de Estado. Cuando considero la interacción burocrática como una fuente plausible de política exterior en México me refiero a las relaciones de la SRE con otras secretarías. Especialmente me inclino por aquellas que, debido a la importancia conferida por el gobierno a la política económica exterior, tuvieron un alto perfil en asuntos de política exterior y sus acciones fuera del país estuvieron en conflicto con los intereses de la SRE. En este sentido, supongo que la SRE intentó defender una posición que pudo oponerse a la interpretación tecnocrática porque alteraba la orientación tradicional de la política exterior. En seguida se revisan brevemente las características del proceso de toma de decisiones en la política exterior mexicana a fin de contextualizar la aplicabilidad del modelo de política burocrática a la realidad del país durante 1988-1994.

TOMA DE DECISIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Son escasos los estudios acerca del proceso, características y actores específicos involucrados en la toma de decisiones de política exterior en México. Esto quizá refleje el carácter primordialmente diplomático de la participación internacional mexicana (que ha estado informado por la tradición de los "principios básicos" de política exterior)²⁵ y la centralidad del presidente en la toma de decisiones. Incluso son escasos los análisis de decisiones particulares en materia de política exterior. Una excepción importante es la que concierne a la decisión del gobierno mexicano de unirse al Acuerdo

²⁴ Como lo expresó el entonces subsecretario de Relaciones Exteriores, el presidente Salinas decidió conscientemente utilizar la política exterior como una herramienta práctica para lograr la estabilización económica del país. Así, la política exterior permitiría formar alianzas fundamentales para el Estado mexicano a fin de llevar a cabo la reestructuración económica y la integración en los asuntos mundiales, y publicitar las políticas económicas internas a través de la actividad diplomática (Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1993).

²⁵ Éstos se refieren a la primacía del derecho internacional y al deseo de que los países en desarrollo rebasen ese estado. Los principios básicos son: autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de otros estados, solución pacífica de controversias internacionales, prohibición del uso de la fuerza como solución a problemas internacionales, igualdad jurídica de los estados, cooperación internacional para el desarrollo, y búsqueda de la paz y seguridad internacionales.

General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1982.²⁶ A diferencia de 1985 (cuando dicha adhesión fue debatida y aprobada por unanimidad por el gabinete del presidente De la Madrid), en 1982, durante el periodo presidencial de López Portillo, las posturas de los miembros del gabinete estuvieron divididas con respecto a la pertinencia de suscribir el acuerdo. El estudio de Casar y González mantiene que, como resultado de conflictos interburocráticos, el presidente López Portillo decidió no unirse al GATT. En la caracterización general del proceso de toma de decisiones en política exterior, las autoras encontraron que éste estuvo altamente centralizado y que dicha centralización tendía a localizarse casi exclusivamente dentro del gabinete.

La centralización en la toma de decisiones ha sido señalada como característica del proceso de elaboración de la política exterior en México, aunque la personalidad del presidente en turno parece ser un factor determinante en cuanto a su relevancia. Chabat ha encontrado diferencias claras entre el activismo ejercido por el presidente De la Madrid (1982-1988) y sus antecesores. Mientras Echeverría y López Portillo imprimieron marcadamente su personalidad en la política exterior, De la Madrid mantuvo un perfil bajo. Después de 1982, aparentemente debido al cambio en las prioridades del gobierno, algunas funciones de política exterior empezaron a ser manejadas por secretarías diferentes de la SER, lo que produjo inconformidad en esta última. Durante este periodo, canales burocráticos (las secretarías de Estado) tomaron decisiones cuando eran compatibles con las prioridades de política exterior (en ese tiempo, los conflictos de Centroamérica y la negociación de la deuda eran los asuntos más urgentes y controvertidos). El presidente intervenía en el proceso de toma de decisiones cuando presiones muy específicas, como por ejemplo la del narcotráfico, sobrepasaban la capacidad burocrática.²⁷ Sin embargo, parece que la falta de activismo presidencial obedeció más a una decisión personal que a la creación de una estructura burocrática "madura" o a la democratización del proceso de toma de decisiones.²⁸

El alto perfil desarrollado por el presidente en México es en mucho permitido por el marco legal que regula los asuntos de política exterior.

²⁶ María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT", en Roberto Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Argentina, GEL, 1990, pp. 165-204.

²⁷ Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter Smith (coords.), *Retos en las relaciones entre México y los Estados Unidos*, México, FCE-Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, pp. 87-124.

²⁸ *Ibid.*, p. 91.

Sin una definición clara de lo que exactamente incorpora, el presidente disfruta de poderes otorgados por la Constitución “para dirigir la política exterior”. La participación del Poder Legislativo es más limitado, pues sus tareas están más específicamente delineadas, además de que la presencia predominante de miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Senado y, hasta hace unos pocos años, en la Cámara de Diputados significó en la práctica que el papel del Legislativo fuera un débil contrapeso al Ejecutivo. La participación de la burocracia en la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo es más compleja porque, además de la SRE, otras agencias (secretarías y sus órganos subordinados) participan en la formulación e implantación de la política exterior.²⁹ Así, mientras la toma de decisiones en política exterior se ha aceptado como una actividad centralizada en prácticamente todos los países, en México esta situación está sancionada por el marco legal que permite al presidente funcionar como *el* decisor en la materia. El presidencialismo, característica típica del sistema político mexicano, refuerza esta situación pues el control del Legislativo sobre el Ejecutivo es en mucho nominal. Reconocer el papel del jefe del Ejecutivo no es estudiar la política exterior mexicana con la lente del “reduccionismo psicológico” que enfatiza el papel del presidente como individuo y —en las palabras de Korany— plaga los análisis de países en desarrollo.³⁰ Basar el análisis de la política exterior mexicana en la identificación de los rasgos psicológicos del presidente Salinas como su fuente principal durante 1988-1994 sería algo efectivamente reduccionista. Pero también sería inadecuado soslayar la evidente importancia que el presidente tiene (si así lo decide) en el tipo de política exterior que se adopte para el país.

²⁹ Adicionalmente, parece que la SRE renunció a tener una participación más activa en la política económica exterior. Cuando Salinas era candidato a la presidencia le preguntó al entonces titular de la SRE, Bernardo Sepúlveda, su opinión con respecto a si el servicio exterior mexicano debería encabezar la estructura administrativa de la promoción del comercio exterior (un elemento clave en la estrategia del candidato). Se trataba de una reunión sobre comercio exterior del IEPES (el brazo ideológico del PRI), del cual supuestamente emergerían las políticas exteriores de Salinas. Era el momento para que Sepúlveda abogara por un estatus mayor para la SRE; sin embargo, eligió no dar una respuesta directa y se limitó a ilustrar el caso específico de un consorcio mexicano-argentino coordinado por los gobiernos de ambos países en asociación con el sector empresarial. Salinas no hizo mayores comentarios después de eso (Carlos Salinas de Gortari, *Nuestro proyecto, la grandeza de México*, discursos de campaña, tomo IV, del 1° al 13 de febrero de 1988, México, PRI, 1988).

³⁰ Bahgat Korany, “Foreign Policy Models and their Empirical Relevance to Third World Actors: A Critique and an Alternative”, *International Social Science Journal*, vol. 26, núm. 1, 1974, pp. 70-94.

LA POSICIÓN DE LA SRE EN EL ÁMBITO BUROCRÁTICO, 1988-1994

Al analizar las fuentes de la política exterior mexicana durante 1988-1994, parece razonable sugerir que la SRE tuvo que haber sido un actor importante en un marco de negociación interburocrática. Sin embargo, en los ejemplos disponibles sobre disputas interburocráticas no es inmediatamente evidente que el servicio exterior mexicano haya tenido una actuación decisiva en el proceso. La flexibilidad en materia de política exterior, permitida por la generalidad de los principios básicos, parece haber sido un elemento que limitó la capacidad de la burocracia a cargo del servicio exterior para fortalecer su posición dentro del gabinete presidencial. Esto tiene que ver con que, aunque la defensa de los principios básicos ha sido un imperativo para toda administración, cada gobierno ha desarrollado su propio "estilo" al ponerlos en práctica. El grado en que la SRE, y por tanto la burocracia del servicio exterior, puede incrementar su influencia está sujeto a la decisión del presidente respecto del activismo o la pasividad que se adopte en política exterior. La actuación de la SRE ha sido, asimismo, condicionada por factores relacionados con la disponibilidad de recursos económicos. De acuerdo con las crónicas de la propia SRE, la riqueza petrolera de los ochenta fue un elemento que permitió que el activismo en política exterior fuera una opción viable para reducir el peso de las relaciones con los Estados Unidos durante la administración de López Portillo. Igualmente, el país redujo su participación en asuntos de cooperación internacional al parecer debido a los efectos negativos de la crisis de la deuda en 1982.³¹

El condicionamiento de la política exterior por el presidente es reconocido por los miembros del servicio exterior, quienes aceptan que, aun cuando otros actores de fuera del gobierno participan en el diseño e implantación de dicha política, su ejecución es prerrogativa constitucional del presidente.³² Así, en palabras de Sepúlveda, titular de la SRE durante 1982-1988, la delegación (distribución o concentración) de tareas de política exterior y en quién recaiga ésta depende del estilo de gobernar del presidente.³³

³¹ SRE, *Política exterior de México. 175 años de historia*, vol. 1, p. 311, México, SRE, 1985.

³² Antonio de Icaza, "La política de diversificación. Una apreciación global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED, 1994, pp. 79-93.

³³ Bernardo Sepúlveda, "Los intereses de la política exterior", en César Sepúlveda (ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, pp. 17-99. Se ha señalado que, a pesar de que las acciones de otras secretarías han invadido algunas funciones de la SRE, no ha habido ningún conflicto fundamental entre ellas, "quizá porque los conflictos se han resuelto por el arbitrio político del Presidente de la República" (Modesto Seara, *Política exterior de México*, segunda edición, México, Harla, 1984, p. 27).

A pesar de lo anterior no fue tarea fácil para los encargados del servicio exterior hacer compatible la reorientación de la política exterior durante 1988-1994 con la imagen tradicional de México en el mundo. En el contexto de la renegociación de la deuda externa mexicana y las elecciones panameñas de 1989, los Estados Unidos convocaron a una reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) para solicitar la expulsión del gobierno de Panamá de la misma, la suspensión de negociaciones diplomáticas con este país y otras sanciones. El día anterior, la SRE había emitido un comunicado en el que decía: "Es lamentable que la situación panameña se haya agravado por la actitud personal del general Noriega, cuya reputación ética y moral es cuestionable, y quien hasta ahora ha hecho prevalecer sus intereses personales sobre los del pueblo panameño".³⁴

De acuerdo con Castañeda, este tipo de declaración no tenía precedente en la historia de la política exterior mexicana y se vio como el abandono del principio de no intervención en los asuntos internos de otros estados con el fin de favorecer las buenas relaciones con los Estados Unidos. Solana, secretario de Relaciones Exteriores durante 1989-1993, fue cuestionado en el sentido de que tal declaración se percibía como parte de la política salinista de eliminar cualquier activismo "tercermundista". La respuesta de Solana fue en el sentido de que la política exterior consistía en una "política exterior activa y eficiente". "Yo asignaría —dijo— la palabra 'protagonista' a otros asuntos, no a la política exterior de México. Sin embargo, la política exterior es profundamente responsable, ejercerá liderazgo en temas que le conciernan." Los comentarios del secretario Solana, aun aparentemente contradictorios, parecen ratificar la postura del presidente acerca de la orientación de la política exterior.

En este mismo tenor, el entusiasmo manifestado posteriormente por el titular de la SRE concordaba con la retórica desplegada por el presidente Salinas en el extranjero. Solana declaró que México "había decidido" su internacionalización y que haría todo para conseguirla "a través de la paz y el diálogo", y expresó la voluntad del país de ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente.³⁵ México ha participado dos veces en el Consejo de Seguridad (1946 y 1980-1981) pero tal participación no ha sido una prioridad de política exterior. Al parecer, el temor a involucrarse en conflictos que no eran de interés para el país y que podrían afectar negativamente sus relaciones con los miembros permanentes del Consejo, especialmente los Estados Unidos, estaba

³⁴ Jorge Castañeda, *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, México, Cal y Arena, 1993, p. 213.

³⁵ Fernando Solana, *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1995, pp. 66 y 69.

tras esta actitud.³⁶ Solana explicó la nueva postura a favor de buscar un asiento en el Consejo de Seguridad como producto de la visión de Salinas de que la transformación del sistema internacional orillaba a México a desarrollar una participación más activa en todos los asuntos internacionales.³⁷

La orientación de la política exterior durante el sexenio salinista, de acuerdo con Solana, fue en mucho el resultado de la iniciativa del presidente Salinas. Como Solana indicó,

una vez que [Salinas] definió su estrategia a partir de los cambios mundiales, decidió seguir con la idea de apertura. De esta manera se proyectó una nueva imagen de México en el exterior. Nunca la prensa mundial y los medios electrónicos internacionales habían prestado tanta atención [a México]. Esto se debe a una acción pensada, a una estrategia concretamente establecida para estar presentes en el exterior. Nosotros [los mexicanos] no queremos darle la espalda [al mundo] sino asimilarlo completamente, actuar en él y estar muy activos en todos los frentes".³⁸

Sin embargo, al parecer el gobierno tenía un compromiso limitado con respecto a desempeñar un papel político que abarcara *todas* las áreas en el exterior, pues Solana también señaló que el esfuerzo interno se había dirigido en su totalidad a la recuperación económica del país y a la obtención de su reconocimiento por parte de los centros financieros internacionales. Asimismo, la descripción del proceso de toma de decisiones realizada por Solana enfatiza la prioridad de los objetivos económicos sobre los diplomáticos en la administración de Salinas. Hasta entonces no parecía existir una contradicción sustancial entre el servicio exterior, de un lado, y el presidente y las demás secretarías, del otro.

Seara ofrece una caracterización diferente de la prioridad conferida a los asuntos económicos en política exterior al presentar a Solana como un funcionario diligente que trató de equilibrar la balanza que había sido inclinada a favor de dichos aspectos.³⁹ De esta manera, Seara definió a Solana como "el contrapeso a otras tendencias dentro del equipo gobernante, pero sin romper la lealtad y disciplina que un funcionario debe tener hacia el sistema del que es parte".⁴⁰ De acuerdo con Seara, Solana fue el promo-

³⁶ Olga Pellicer, "México y las Naciones Unidas, 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, pp. 199-231.

³⁷ Fernando Solana, *op. cit.*, p. 70.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Modesto Seara, "Prólogo", en Fernando Solana, *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1995.

⁴⁰ *Ibid.*, p. X.

tor de los acuerdos de libre comercio firmados con los países latinoamericanos, presumiblemente como un medio de equilibrar la para entonces enorme atención prestada a los Estados Unidos a través del TLCAN.⁴¹ El recuento de Seara sugiere que la SRE trató de recuperar la presencia latinoamericanista que tradicionalmente caracterizó al discurso mexicano en el exterior, a fin de integrarlo a la orientación de política exterior que favorecía el equipo presidencial.

Declaraciones dentro de la SRE parecen apoyar la visión de Seara, aunque niegan la noción de que la política exterior estuviera subordinada al proyecto económico implantado durante la administración de Salinas, o que la independencia en política exterior haya estado comprometida debido a negociaciones económicas con los Estados Unidos. El ministro Álvarez, director del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED, la rama académica de la SRE), aceptó que desde 1986 la Secretaría había perdido influencia en el diseño de la política económica exterior debido a la decisión presidencial de eliminar la Subsecretaría de Asuntos Económicos ese año.⁴² Esta situación permitió que otras dependencias ocuparan ese importante sitio en la elaboración de la política exterior. Álvarez aceptó que el presidente Salinas había reforzado tal situación al no nombrar a miembros de la SRE para hacerse cargo de las negociaciones del TLCAN, aunque dijo que Solana había conseguido recuperar áreas económicas para la SRE entre 1989 y 1990. El reducido papel de esta última en materia de política económica exterior salta a la vista dado que “no había ninguna posibilidad política o administrativa [para que durante 1988-1994] tuviera una subsecretaría de asuntos económicos externos”. Álvarez confirmó que la SRE no había conducido las negociaciones del TLCAN aun cuando este acuerdo había sido una, si no la más, importante política exterior de la administración de Salinas. En este contexto, el ministro Álvarez sugirió que había sido un gran logro de Solana conseguir que funcionarios de la SRE *acompañaran* a los expertos económicos en el proceso de negociación del TLCAN y de los acuerdos de libre comercio con Latinoamérica.

De acuerdo con Álvarez, Solana era consciente de que no había ninguna posibilidad de desarrollar una política exterior coherente sin considerar temas relacionados con la política económica internacional y los procesos de liberalización económica. Este reconocimiento podría expli-

⁴¹ *Ibid.*, núm. 5.

⁴² Entrevista con el ministro Jorge Álvarez, titular de la Dirección Académica del IMRED, el brazo académico de la SRE, en donde se capacita a los futuros diplomáticos del país. Ciudad de México, 20 de enero de 1999. Las referencias al ministro Álvarez en el texto provienen de esta entrevista.

car el interés de Solana en fortalecer vínculos con Latinoamérica —aunque fuera bajo el esquema de política permitido por el gobierno. Álvarez mencionó que Solana propuso en una reunión del gabinete de política exterior en octubre de 1989 que México debería fortalecer sus relaciones con la región centroamericana y que su propuesta fue aceptada. En su evaluación de la política exterior, Álvarez enfatizó razones geopolíticas, el liderazgo del presidente y el bajo perfil de la SRE como las características principales durante 1988-1994. Sin embargo, realzó los esfuerzos de Solana por asegurar que la SRE estuviera relacionada con los negociadores comerciales, especialmente en lo concerniente a los puntos laborales y del medio ambiente comprendidos en los acuerdos de libre de comercio.⁴³ Más aún, Álvarez resaltó que los funcionarios de la SRE a veces tuvieron que resolver los problemas dejados por los negociadores comerciales. En su opinión, la política exterior mexicana durante 1988-1994 no consistió en una mera reacción al TLCAN, y la inteligencia de Solana había permitido la armonía entre el TLCAN y los principios básicos de la política exterior. Al final, defendió la idea de que la diversificación económica había sido exitosa, aunque con un alto costo político, dado que la pertenencia a la OCDE significó para México su realineación entre los grupos de poder internacional, presumiblemente del lado de los países desarrollados. Desafortunadamente el ministro Álvarez no respondió la pregunta que él mismo se había hecho con respecto a en dónde ubicar a México, si fundamentalmente en el Norte o en el Sur.

EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, 1988-1994

De la información anterior se puede inferir que el ministro Álvarez trató de proyectar una imagen del servicio exterior mexicano no tan débil ni tan dependiente como generalmente se presenta. Pero, aun cuando la SRE luchó por ser un contrapeso al sesgo proestadounidense del proyecto de diversificación económica, falló.

La diversificación económica fue un objetivo que aun para los recuentos de la propia SRE no se alcanzó, pues las relaciones económicas con los Estados Unidos se fortalecieron y las relaciones comerciales con otras par-

⁴³ Sin embargo, en una entrevista posterior, Solana confió que le habría gustado que el servicio exterior mexicano hubiera tenido una presencia mayor en las negociaciones finales de TLCAN (IMRED-Radio UNAM, *La política exterior de México en voz de ex cancilleres*, casete, México, IMRED, 1996).

tes del mundo se redujeron concomitantemente.⁴⁴ El ministro Álvarez subrayó el intento de Solana, como titular de la SRE, de participar en el diseño general de la política exterior y en el diseño de la política económica exterior en particular. El funcionario intentó proveer una imagen positiva de las relaciones entre la SRE y otros grupos burocráticos. Sin embargo, sus propias declaraciones confirman que el servicio exterior se tuvo que ajustar al limitado margen de maniobra provisto por el grupo tecnocrático que implantaba las políticas gubernamentales, grupo que claramente privilegiaba la dimensión económica de la política exterior y los contactos a este respecto con el mundo desarrollado.

En este sentido, el logro de los acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos como Chile (1990), Colombia y Venezuela (1992) muestran que el gobierno deseaba conferir alguna importancia a una región que tradicionalmente había sido una de las guías retóricas de la política exterior de México. A la luz de los resultados de la diversificación de socios comerciales, evidentemente ese interés no fue suficiente para que Latinoamérica se convirtiera en el centro de la política exterior durante el periodo. El viaje de Salinas a Chile en marzo de 1990 ejemplifica esta situación. Salinas dijo entonces: "Estamos convencidos de que la unidad de América Latina es la respuesta adecuada a esta política de grandes bloques que se ha articulado alrededor del mundo, y la integración es la respuesta más eficiente frente a los problemas que sufrimos y ante la crisis económica que nos afecta a todos." No obstante, el discurso de Salinas acerca de formar un bloque latinoamericano fue contradicho por un artículo del *Wall Street Journal* que informaba respecto de las negociaciones que se estaban realizando desde febrero de ese año para establecer un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos.⁴⁵

La principal premisa del modelo de política burocrática es que la negociación interburocrática determina el resultado de la política exterior. Esto implica que las agencias burocráticas están en desacuerdo con respecto a asuntos fundamentales de las políticas y tratan por tanto de influir en el proceso de toma de decisiones para imponer sus propios intereses. Las políticas resultantes provienen, entonces, de la negociación más que de una decisión racional.⁴⁶ En el caso de México, durante 1988-1994, la im-

⁴⁴ En 1988 la participación de los Estados Unidos en el comercio exterior total de México era de 66.2% y en 1993, de 76.4%. Este crecimiento significó que Europa redujera su participación en el comercio exterior mexicano de 13.9% en 1988 a 8.7% en 1993, y que Japón lo hiciera de 14.5% a 10.7% (Antonio de Icaza, *op. cit.*, p. 92.)

⁴⁵ Fernando Ortega Pizarro, "Mientras públicamente se decía 'no' al convenio con Washington, ya se negociaba", *Proceso*, núm. 701, 2 de abril de 1990, pp. 8-9.

⁴⁶ Graham Allison, *op. cit.*, p. 171.

portancia central de la política exterior para el modelo de desarrollo aplicado por la administración de Salinas es ampliamente reconocida.⁴⁷ Hubo en ese periodo un vínculo explícito y pragmático entre las políticas interior y exterior. Lo que no es tan claro, sin embargo, es si hacer más pragmática la política exterior afectó la posición de la SRE al grado de que surgiera oposición dentro de sus filas a la orientación de las políticas exteriores que se estaban implantando.

Aparentemente, dentro del cuerpo diplomático no había consenso acerca de las políticas exteriores que se estaban realizando durante la administración de Salinas.⁴⁸ No obstante lo anterior parece que los funcionarios de la SRE no tuvieron la oportunidad de debatir tales políticas porque, al menos en el caso del TLCAN, los niveles medios y bajos del cuerpo diplomático desconocían los términos de su negociación.⁴⁹ Más aún, es posible que un sentimiento de vulnerabilidad rodeara a los funcionarios del servicio exterior, dado que una oposición suya a la línea de la SRE entrañaba la amenaza de no trabajar más en esa dependencia, "la peor cosa que le pude pasar a un diplomático",⁵⁰ así que no había posibilidad alguna de disentir.

Si bien los funcionarios del servicio exterior no criticaron abiertamente la orientación general de la política exterior, sí expresaron sus opiniones acerca de la necesidad de que el país recuperara su antigua posición en la defensa del derecho y la cooperación internacionales, y sugirieron que la SRE debería coordinar las actividades vinculadas a la política exterior de otras secretarías.⁵¹ En cierto sentido, esto se sumaba a críticas anteriores respecto de la falta de coordinación dentro del gobierno mexicano en asuntos importantes. Las declaraciones de funcionarios mexicanos en diferentes secretarías se contradecían.

Quizá la crítica más fuerte de los miembros de la SRE a la política exterior se refirió a asuntos de su ámbito de acción inmediata. Tal fue el caso del nombramiento de "políticos" en lugar de diplomáticos en el servicio exterior.⁵² Esta situación y, en general, la creciente influencia de funcionarios de otras secretarías en el servicio exterior causó inquietud entre los di-

⁴⁷ Andrés Rozental, *op. cit.*, pp. 12-13

⁴⁸ Entrevista con Humberto Hernández Haddad, cónsul en San Antonio, Texas, dos veces diputado federal y senador en una ocasión por el PRI. Ciudad de México, 21 y 27 de enero de 1999. Las referencias posteriores a Hernández provienen de estas dos entrevistas.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Alberto Lozoya, "México y la cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 131-140.

⁵² Carlos Fazio, "El servicio exterior, emporio de políticos convertidos en diplomáticos eventuales", *Proceso*, núm. 614, 18 de marzo de 1988, pp. 8-9.

plomáticos. Valero, ex subsecretario de Relaciones Exteriores (quien al parecer había sido depuesto debido a diferencias en la manera de conducir la política exterior), llevó sus críticas más lejos al considerar que la política exterior se había subordinado al TLCAN, y que Córdoba —el jefe de asesores del presidente— había desplazado a Solana.⁵³

EL MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA Y LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA, 1988-1994

Las dificultades señaladas por Allison a propósito de la evidencia necesaria para validar el modelo de política burocrática (Allison, 1971; 180-181) son suscritas en este trabajo, pues falta aún acceso a información directa de reuniones o testimonios de quienes participaron en la toma de decisiones. Por esta razón, la evidencia para aplicar en este artículo el modelo de política burocrática al caso mexicano descansa en una estrategia inferencial a partir de los resultados de la política exterior y en la posición de los actores gubernamentales a cargo de ejecutarla. Ante la ausencia de evidencia de primera mano se acude a testimonios, declaraciones y escritos de funcionarios de la SRE, discursos del presidente e información de los medios relativa a cuestiones de política exterior. La información reunida a partir de estas fuentes puede ser interpretada de dos maneras.

La primera es que la SRE, con su capacidad formal como coordinadora de la política exterior, reconoció la inevitabilidad de reorientar dicha política y la manera en que tal reorientación se realizaría. Esto es, que la SRE comprendió la importancia de los asuntos económicos en la nueva política exterior y aceptó su propio desplazamiento, al menos de la primera línea de la mesa negociadora, a favor de otras secretarías o actores (como Córdoba y Serra Puche). Sin embargo, debido a su perfil tradicional, el servicio exterior abogó por la inclusión de América Latina en la agenda de la política económica exterior para contrarrestar el impacto del fortalecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, y el “Norte” en general.

⁵³ Declaraciones de Valero (María Esther Ibarra, “Córdoba Montoya es el problema de la diplomacia. Ricardo Valero, ex subsecretario de Relaciones Exteriores enjuicia: el servicio exterior, subordinado a Washington”, *Proceso*, núm. 748, 4 de marzo de 1991, pp. 6-9). Como anécdota se supo después que, cuando el Papa recibió a Salinas en una visita privada, quien lo acompañó fue Córdoba mientras Solana esperaba en la antesala. El presidente Bush también reconoció la influencia de Córdoba al decir que cuando este último iba a Washington era porque el presidente Salinas quería algo importante. Solana estaba encargado únicamente de las formalidades (*Proceso*, núm. 942, 1995, p. 16).

La segunda interpretación es que, considerando su larga tradición como actor principal en las relaciones exteriores del país, la SRE disputó tanto la orientación de la política exterior como el poco peso que se le asignaba en el diseño de la misma durante la administración de Salinas. Sin embargo, el hecho de que el servicio exterior mexicano tuviera efectivamente un papel tangencial en aspectos importantes de política exterior sugiere que la SRE no tuvo capacidad real para oponerse a las iniciativas del presidente y de otras secretarías. En ambos casos, la utilidad del modelo de política burocrática parece dudosa.

De acuerdo con la primera interpretación, la SRE buscó ajustarse a la orientación de la política diseñada por el equipo presidencial. De acuerdo con la segunda, aunque hayan podido surgir *disputas* interburocráticas, es dudoso que las políticas emergieran como resultado de un *proceso de negociación*. En el mejor de los casos, dando a la SRE un peso similar en el proceso de toma de decisiones, el consenso más que la negociación podría explicar las políticas resultantes.

Es lógico asumir que una SRE fuerte tuvo suficiente peso e interés en participar en el proceso de toma de decisiones relacionado con sus funciones dentro de la burocracia. Ciertamente el servicio exterior hubiera podido estar de acuerdo con el contenido del cambio en la política exterior si una negociación interburocrática significara beneficios aceptables. Pero el cambio en detrimento de su propio peso relativo dentro de la burocracia —como Solana mismo lo reconoció en relación con las negociaciones finales del TLCAN⁵⁴ y Álvarez lo corroboró al aceptar que (después de 1994) ciertas “áreas habían sido recuperadas” para la SRE⁵⁵— es difícil de explicar con el modelo de política burocrática. Simplemente la dificultad reside en que cada grupo burocrático trata a toda costa de imponer sus intereses. En un escenario de secretarías similarmente poderosas, la reorientación de la política exterior pudo haber emergido con el consentimiento expreso de la SRE o en contra de sus preferencias, pero (en este último caso) presionada por el presidente. Si acaso, lo que parece claro es que el papel de la SRE durante 1988-1994 significó para ella un bajo perfil.

El examen de su posición parece apoyar la visión de que la SRE fue un actor desplazado en asuntos relevantes relacionados con la dimensión económica de la acción internacional de México. Sin embargo, esto no significa que la SRE no haya sido importante. Por el contrario, al buscar acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos, la SRE ayudó al gobierno de Salinas a equilibrar la enorme atención que el gobierno dedicó a sus rela-

⁵⁴ IMRED-Radio UNAM, *op. cit.*

⁵⁵ Entrevista con el ministro Jorge Álvarez.

ciones con los Estados Unidos. El servicio exterior mexicano demostró que la estrategia de gobierno basada en la apertura económica de México no estaba sólo dirigida a los Estados Unidos, *sino también a cualquier país interesado en ella*. La SRE no se opuso a la reorientación de la política exterior sino que se adaptó a ella. Su desempeño no fue como protagonista, como Solana aceptó, pero fue fundamental en cuanto que ayudó a suavizar aquellos aspectos diplomáticos que habían sido dañados de un modo u otro por los negociadores comerciales. Más aún, a través de consulados y embajadas, la SRE fue el mecanismo empleado para propagar en el exterior los éxitos económicos del gobierno; como nunca antes, las representaciones de México en el exterior fueron usadas con el propósito de promoción económica del país. Esto, por otra parte, condujo a la apreciación de que el servicio exterior mexicano estaba promoviendo intereses del sector privado que nada tenían que ver con el interés general del país.⁵⁶

EL MODELO DEL ACTOR RACIONAL COMO UNA EXPLICACIÓN ALTERNATIVA AL MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA

Si la negociación interburocrática no ofrece una explicación satisfactoria a la política exterior durante el gobierno de Salinas, ¿es de cualquier modo el ámbito burocrático una fuente de política exterior? Ante la explicación insatisfactoria del modelo de política burocrática parecería que el modelo del actor racional es una buena alternativa. Esto es así si se acepta que la política exterior fue ajustada a las necesidades de la estrategia general de la administración de Salinas, cuyas líneas principales ya habían sido trazadas desde principios de su gobierno. Vista en perspectiva, la política exterior podría ser explicada como resultado de un plan que, sugerido en las declaraciones de Salinas cuando era candidato a la presidencia, tuvo una continuidad sobresaliente durante su gobierno. Desde la instalación de la Comisión de Asuntos Internacionales (CAI) del PRI en febrero de 1988, Salinas ensalzó los valores patrióticos de México pero recalcó la necesidad de

⁵⁶ Hernández Haddad señaló que había colusión entre algunos miembros del servicio exterior mexicano y grupos con importantes intereses políticos y económicos. Recordó haber informado a Ángel Gurría (quien sustituyó a Solana como titular de la SRE en 1994) que una corte federal de los Estados Unidos estaba investigado a Manuel Muñoz Rocha (buscado en ese entonces en México por estar implicado en el asesinato del presidente nacional del PRI, ocurrido ese mismo año). Gurría le respondió que no había lugar para cónsules policías en la política moderna de México, y que vería que la experiencia de Hernández se aprovechara en otra área. Como resultado, Hernández renunció a su puesto como cónsul general.

una política exterior activa, “aunque no aventurera”.⁵⁷ La política exterior no estaría basada en la confrontación porque, en sus palabras, eso significaría populismo (“el peor enemigo de nuestras aspiraciones de bienestar popular”). Más bien sería una “política de principios”. Salinas no se refirió en esa época a la dimensión económica de la política exterior porque, como se desprende de los principios básicos que guían el comportamiento internacional de México, éstos no especifican un modelo de desarrollo en particular.⁵⁸ Sin embargo, Salinas declaró que en relación con el acuerdo comercial con los Estados Unidos había “márgenes para buscar un mejor entendimiento bilateral que provea reglas más claras y canales de intercambio entre ambos países, y abra condiciones menos restrictivas y fortuitas para nuestras exportaciones no petroleras. Mayor apertura económica [nos permitirá un mayor] acceso al Norte [los mercados de los países desarrollados]”.⁵⁹

Un escrito de Córdoba Montoya ilustra suficientemente acerca del estilo y el tipo de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en México en ese tiempo.⁶⁰ Córdoba desarrolla ahí ideas que son consistentes con el modelo del actor racional. Su trabajo está incluido en un libro que se centra en las políticas de estabilización económica en diferentes países, pero el suyo no es un texto académico en sentido estricto: en él no hay una sola cita que apoye sus afirmaciones. Su ensayo es más bien un manifiesto que explica de qué manera fueron diseñadas y ejecutadas las políticas públicas en México. Córdoba es claro al describir las razones y las estrategias de la reestructuración económica del país. Su texto expone el cambio en el discurso oficial mexicano y no busca ensombrecer la naturaleza ni las estrategias de las políticas aplicadas durante el sexenio de Salinas. Por el contrario, en 1994, a la luz de la nominación de Salinas a la presidencia de la entonces naciente Organización Mundial de Comercio (OMC), Córdoba da lecciones de cómo tener éxito en la reestructuración económica y provee pistas claras acerca de algunas de las decisiones económicas que significativamente afectaron la política exterior de México a principios de los noventa.

Córdoba presenta la estrategia de liberalización económica como el resultado “de un cierto consenso acerca de los objetivos políticos del país en un mundo competitivo e interdependiente que involucra estabilización macroeconómica así como cambio estructural, que requiere liberalización co-

⁵⁷ Carlos Salinas de Gortari, “Nuestro proyecto...”, *op. cit.*

⁵⁸ FCE, *Principios, instrumentos básicos para la política exterior de México*, México, FCE, 1988; Alba Gámez, *op. cit.*

⁵⁹ Carlos Salinas de Gortari, “Nuestro proyecto...”, *op. cit.*

⁶⁰ José Córdoba, *op. cit.*

mercial, privatización de empresas paraestatales, y desregulación de la actividad económica, que incluye los mercados financieros”.⁶¹ Esta visión de las estrategias de desarrollo —recuerda— emergió lentamente durante el transcurso de los ochenta y no era compartida en todos los círculos de toma de decisiones en el gobierno, por no decir en los diferentes grupos de la sociedad en su conjunto. Córdoba señala que el programa de estabilización mexicano fue exitoso por

el hecho de que muchos de los funcionarios encargados de la planeación de las reformas de los ochenta habían tenido posiciones en el gobierno durante los últimos años de los setenta, y habían vivido las consecuencias de un manejo fiscal irresponsable sin poder impedirlo. Estos funcionarios eran conscientes de la necesidad de mantener una disciplina fiscal estricta sobre las finanzas del sector público, independientemente de las presiones internas de la burocracia y de los costos sociales de corto plazo.⁶²

Córdoba reconoce que el sistema político corporativo fue clave para el éxito de la reforma en lugar de ser un obstáculo y que, aunque el gobierno tuvo que negociar con grupos poderosos, una vez que se consiguió su apoyo la reforma funcionó expeditamente.⁶³

Por último, Córdoba no considera la homogeneidad de perspectivas en el gabinete económico como un elemento necesario para el éxito de la estrategia, pero sí recalca la necesidad de una “visión compartida del futuro y un diseño general claro de política”. Los riesgos derivados de una cohesión excesiva eran considerados menores que los costos asociados con una permanente divergencia de perspectivas (que podría llevar a una parálisis en la toma de decisiones). “En tal situación, la unidad es preferible a la diversidad dentro del gobierno”.⁶⁴ Dado que las perspectivas acerca del papel del Estado en la economía y el alcance de la liberalización comercial habían sido acordadas en los ochenta, el periodo de 1988-1994 fue de implantación de las políticas más que de conceptualización de las reformas. En este sentido, el presidente Salinas (economista él mismo) se dedicó a las negociaciones políticas que eran cruciales para el flujo de las reformas aunque siempre presidió el gabinete económico, donde —Córdoba reconoce orgullosamente— “nunca se filtró información alguna con respecto a asuntos económicos a la prensa”.⁶⁵ De acuerdo con la evaluación de Cór-

⁶¹ José Córdoba, *op. cit.*, pp. 232-233.

⁶² *Ibid.*, p. 235.

⁶³ *Ibid.*, p. 279.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 282.

⁶⁵ *Idem.*

doxa, el principal cambio en el periodo de Salinas fue en las actitudes y mentalidades, teniendo siempre detrás "la visión de futuro de Salinas".

El relato de Córdoba respecto del proceso de toma de decisiones en México durante 1988-1994 se refiere principalmente a la dimensión económica de las reformas. Pero, dado que el proyecto de gobierno de Salinas funcionó en mucho alrededor de esa dimensión, también puede ayudar a entender cómo ocurrió el proceso de toma de decisiones en general. En principio nos permite saber que una parte de la burocracia promovió un consenso en relación con las políticas de crecimiento salinistas y que este consenso fue después apoyado por otros grupos poderosos en la sociedad. En el caso de los trabajadores, Córdoba se refiere directamente a la importancia del corporativismo como un medio de control de masas. En el caso de "otros grupos poderosos" (presumiblemente la Iglesia y el sector empresarial), Córdoba admite que el gobierno negoció con ellos y que esos grupos trabajaron positivamente para la implantación de las políticas del gobierno. Pero quizá los comentarios de Hernández Haddad en el sentido de que beneficios económicos estaban tras el apoyo a las iniciativas del gobierno no parecen estar alejados de la verdad.

La importancia dada a la discreción en el gabinete económico (de donde emergió el TLCAN) sugiere que la SRE no tuvo que ver con decisiones a este respecto, amén de que no formó parte de dicho gabinete. El presidente Salinas creó la OCP como el órgano que, presidido por Córdoba, estaba a cargo de los cinco comités especializados del gabinete presidencial: economía, agricultura, desarrollo social, política exterior, y seguridad nacional. Sin embargo, aunque el secretario de Comercio participaba en el comité de política exterior, el titular de la SRE no lo hacía en el comité de economía.⁶⁶ Parece que el servicio exterior mexicano prácticamente no participó en el diseño de la política económica o en su implantación, al menos no en los encuentros iniciales que eran considerados decisivos para la estrategia del gobierno. Cuando, por ejemplo, Salinas decidió la integración al TLCAN, los emisarios fueron Córdoba y Serra Puche, y no Solana. La solitud de ingreso a la OCDE también tuvo la misma tónica.⁶⁷ Incluso el propio Solana recalcó la subordinación del servicio exterior a las maneras tecnocráticas cuando dijo que él estaba enterado y participaba en todo porque veía a Córdoba una vez a la semana.⁶⁸ La reducida posición de la SRE sugiere que, aun si los funcionarios del servicio exterior intentaron luchar por

⁶⁶ Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 572-594.

⁶⁷ *Proceso*, núm. 942, 1995, p. 16.

⁶⁸ *Idem*.

mantener su influencia en la toma de decisiones de política exterior, es cuestionable explicar la política exterior mexicana durante 1988-1994 en términos de *negociación*, como plantea el modelo de política burocrática de Allison. El análisis anterior indica que durante la administración de Salinas la toma de decisiones estuvo altamente centralizada y concentrada, y que estuvo dirigida al logro de objetivos específicos (principalmente económicos). También muestra que el equipo tecnócrata sí tuvo un papel importante en la formulación e implantación de las políticas, de las cuales formaba parte la política exterior.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Indudablemente las condiciones internacionales afectan la política exterior. Sin embargo, aun cuando el impacto de las condiciones externas sea grande, la actuación de los tomadores de decisiones se vuelve crucial para entender tal impacto y actuar en consecuencia. Al oponer la noción de que las decisiones de política exterior son el resultado de un proceso racional de toma de decisiones, el modelo de política burocrática arguye que un proceso de negociación entre grupos burocráticos determina la política exterior. En el caso mexicano, la importancia de la burocracia es ampliamente reconocida en el proceso de toma de decisiones debido a la aceptación del carácter centralizado de la selección de políticas en el presidente y su gabinete.

Al analizar la política exterior mexicana durante 1988-1994, es difícil proveer un análisis definitivo acerca de los resultados de la aplicación del modelo de política burocrática porque no hay evidencia a la mano acerca de debates o reuniones que pudiera iluminar este asunto. Como se mencionó anteriormente, en estas circunstancias uno tiene que guiarse por los resultados de las políticas y la posición de los actores en su implantación. De ser válida esta estrategia pueden inferirse varias conclusiones acerca de las fuentes, contenidos y procesos de la política exterior mexicana durante 1988-1994. La primera es que una negociación interburocrática no parece haber sido la principal fuente de la política exterior durante el periodo. Desde el principio de la administración salinista los asesores más cercanos del presidente diseñaron una estrategia de política exterior que, puede decirse, fue cuidadosamente seguida. Aun la modificación más relevante (la decisión de entrar en el TLCAN) complementó más que interrumpió la estrategia original de la política (económica) exterior.⁶⁹ El TLCAN es un

⁶⁹ El gobierno mexicano presentó el TLCAN como la decisión del presidente Salinas. De

ejemplo particularmente importante del grado en que se modificó la política exterior, pues resalta dos aspectos de la misma en esa época. Primero, muestra la decisión del gobierno de establecer un vínculo pragmático y duradero entre las políticas interna y exterior que siguiera los principios del libre mercado. Segundo, en términos de toma de decisiones, confirmó el limitado papel asignado a la SRE en la ejecución de una política que obviamente fue una de las más, si no la más, importantes de la política exterior durante ese sexenio.

La liberalización económica en México cambió las prioridades de la política exterior. Del mero involucramiento diplomático en los asuntos internacionales, la política exterior pasó a vincularse activamente con los asuntos económicos. En ese proceso, el servicio exterior mexicano tuvo una importancia secundaria en el diseño y ejecución de la política exterior. Parece que las secretarías relacionadas con los aspectos económicos, que representaban mejor la nueva orientación del gobierno, se impusieron a la SRE. Sin embargo, no obstante la relevancia de los cambios, sería erróneo sostener que hubo una reestructuración absoluta de la política exterior en México durante 1988-1994. Los aspectos tradicionales del comportamiento externo de México, encarnados en la defensa de los "principios básicos" de la política exterior, continuaron. Esto fue así debido a que tales principios no contradecían el proyecto general de crecimiento propuesto por el equipo de Salinas, y porque además eran necesarios para equilibrar el cambio en la orientación de la política exterior realizado durante esa administración. Al continuar con los lazos establecidos con los países latinoamericanos y foros internacionales (en cuanto a asuntos de cooperación para el desarrollo, protección a la infancia y en contra del narcotráfico), los líderes mexicanos probaron que no se alejaban completamente de las bases tradicionales de la política exterior, sino que sus políticas estaban orientadas hacia todos los países y no únicamente hacia los Estados Unidos o el "Norte".

Existe una tendencia entre los decisores e investigadores mexicanos a reconocer la política exterior de México en términos del prestigio moral forjado a través de la defensa consistente del derecho internacional y de una imagen tercermundista que permeó la retórica del servicio exterior.⁷⁰ Durante la administración de Salinas, el que funcionarios del servicio exte-

acuerdo con esa interpretación, el presidente se dio cuenta de que Europa del Este era el destino al que se dirigían los flujos de capital y no México; esto, a pesar de la profundidad del programa de estabilización realizado.

⁷⁰ Víctor Flores Olea, "Política exterior de México hacia América Latina (1981-1990)", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, pp. 173-198.

rior disintieran de la línea de política exterior pudo deberse a que el pragmatismo (introducido por las necesidades de la estrategia económica) socavaba su prestigio. Sin embargo, parece que la SRE no se opuso a la nueva orientación de la política exterior sino que buscó acomodarse a las políticas gubernamentales al integrar a Latinoamérica, una de las áreas tradicionales de involucramiento del servicio exterior, a la dinámica de libre comercio. Éste pudo haber sido un compromiso que conviniera a los funcionarios de la SRE. De haberse opuesto a la decisión presidencial de fortalecer las relaciones con los Estados Unidos, podían haber terminado en lo que Hernández Haddad considera el peor escenario para un diplomático: que el Estado, su único empleador, lo excluya de cualquier posibilidad de continuar su carrera. Esta explicación (además de que existiera un acuerdo creciente acerca de las ventajas de una mayor apertura económica entre las generaciones más jóvenes del IMRED) necesita mayor corroboración. En cualquier caso, el énfasis que Álvarez pone en los esfuerzos de Solana por fortalecer los vínculos de México con Latinoamérica muestra la intención de la SRE de ligar los ámbitos tradicionales de la política exterior mexicana con la nueva concepción del periodo 1988-1994. Dado que el modelo de desarrollo (crecimiento) económico de Salinas y la (no protagonista) defensa de los principios básicos de la política exterior mexicana no eran incompatibles sino complementarios, la continuidad en la política exterior no se rompió. Posiblemente ésta sea una de las contribuciones más importantes de la administración salinista, ya reconocida por otros autores: la sustitución de una política exterior de confrontación por una de armonía diplomática en asuntos de tradicional disputa con los Estados Unidos. Otra contribución tuvo que ver, al mismo tiempo, con el uso de la diplomacia como un medio de promover la imagen de éxito económico que el gobierno deseaba presentar en el exterior.

El declive de la SRE en relación con otras secretarías, tanto en lo que se refiere a la orientación como a la ejecución de aspectos importantes de la política exterior, sugiere que la negociación interburocrática no fue la principal fuente de dicha política durante 1988-1994. Debido a la obediencia implícita al presidente como el único empleador en la representación estatal, el servicio exterior no se opuso abiertamente a la orientación presidencial, favorecida por otras agencias burocráticas. Más aún, en un contexto en que los funcionarios no ligados al servicio exterior mexicano ejecutaron las iniciativas más importantes que afectaron la política exterior, la SRE fue evidentemente relegada en ocasión del TLCAN, una (si no la más) importante política de la administración del presidente Salinas.

La alta concentración de la toma de decisiones en un reducido grupo de individuos hace pensar que el modelo del actor racional pudiera ser la

fuerza primordial de la política exterior salinista. El relato de Córdoba y las declaraciones de los propios funcionarios de la SRE respecto de las características del proceso de toma de decisiones denotan el firme convencimiento del gobierno de la necesidad de reestructurar la economía mexicana y, por extensión, la política exterior. Dado que la recuperación económica del país en los términos definidos por el equipo de gobierno salinista requería de una política exterior activa y pragmática, las políticas exteriores implantadas para conseguir ese propósito durante 1988-1994 pueden identificarse con un comportamiento consistente con el modelo del actor racional.