LOS FACTORES INTERNOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA: LOS SEXENIOS DE CARLOS SALINAS Y VICENTE FOX

Andrés Ruiz Pérez

Introducción

Mientras se desdibujan los límites entre política interior y exterior se hace más importante el estudio del vínculo entre ambas en distintos países. En México, la democratización ha alterado las dinámicas de toma de decisiones. La incertidumbre se ha extendido a la política exterior, a pesar de que prevalece el dominio presidencial. Cabe ahora preguntarse cómo afectaron los factores internos la política exterior mexicana durante los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox, y qué condicionó el proceso de toma de decisiones durante dichas administraciones. Para ello, es preciso responder a otras cuestiones como: ¿Quiénes son los actores principales? ¿Qué tanto afecta la figura presidencial? ¿De qué forma la democratización ha modificado la política exterior mexicana? El presente artículo parte de dichas interrogantes.

El objetivo de este trabajo es, por medio de la comparación, intentar establecer vínculos entre el estudio de la política interna y la política exterior de un país, y propiciar un mejor y más esquematizado entendimiento de la política exterior mexicana contemporánea, en especial en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones. Ante la hipótesis, más amplia, de que los factores internos afectan no sólo la formulación, sino la conducción y los resultados de la política exterior mexicana, se desprenden otras. A saber, el diseño institucional establece quiénes son sus actores fundamentales mientras que las condiciones estructurales dentro del país acaban de definir qué factores la afectarán. La figura presidencial, de peso considerable, es central para propiciar determinadas dinámicas de toma de decisiones. Por último, el largo proceso de democratización, con sus avances y retrocesos, también ha afectado la forma en que se llevan las relaciones exteriores del país.

La selección de casos responde a dos criterios. El primero es que ambos sexenios son relativamente homogéneos en cuanto a la situación interna.[1] La administración intermedia de Zedillo, para efectos de este trabajo, fue más una de transición debido a la reconfiguración política que se dio en la elección intermedia. El segundo criterio es la diferencia en la situación democrática del país. Esto permite un ejercicio de comparación y contraste con miras a descubrir el papel que tuvo el proceso de democratización sobre la política exterior.

La metodología que se empleará parte de un enfoque (o serie de enfoques) que comprende elementos tanto de relaciones internacionales como de ciencia política: el Análisis de la Política Exterior (APE). Se trata de la combinación de múltiples teorías intermedias que explican el comportamiento del Estado y cómo formula su política exterior. Los casos seleccionados (la negociación y aprobación del TLCAN durante el sexenio de Salinas y la decisión en torno a la guerra en Iraq durante el de Fox) son representativos de cada periodo y de sus dinámicas de toma de decisiones. Al ser un mismo país, se controlan múltiples variables internas y, sobre todo, externas. Entre las más importantes están la cultura, la posición en el sistema internacional y la historia nacional. El diseño de la investigación es cercano al de mayor similitud: la mayoría de las variables independientes se mantienen constantes y el cambio en unas pocas explica el cambio en la variable dependiente. Además de fuentes bibliográficas y hemerográficas, se consideran también textos escritos por los protagonistas, que aportan su perspectiva e incluso la justificación de sus acciones.[2]

El presente artículo se divide en cuatro partes. En la primera se hace una revisión del enfoque de Análisis de la Política Exterior, a partir del cual se propone un modelo para explicar la formulación de la política exterior mexicana. En la segunda sección, dicho modelo se aplica a un acontecimiento crítico de política exterior de cada uno de los sexenios. Para el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se escogió la negociación y aprobación del TLCAN. Para el de Vicente Fox Quesada (2000-2006) fue seleccionada la decisión en el Consejo de Seguridad sobre la guerra en Iraq en 2003. Se buscará explicitar qué variables se mantuvieron constantes durante ambos sexenios y cuáles cambiaron, y cómo ello se reflejó en transformaciones de la política exterior. En la tercera parte se explica de qué forma el proceso de democratización afectó el proceso de toma de decisiones de la

[1] En uno hay total control del partido en el poder (PRI). En el otro, a lo largo de seis años el partido en el poder (PAN) no tiene control de ninguna de las dos cámaras.

[2] Aunque cabe señalar que dichos textos autojustificativos tienen el sesgo a favor de su autor.

política exterior mexicana. Finalmente, en la cuarta sección se aportarán algunas consideraciones finales.

1. El Análisis de Política Exterior y un modelo para México

Un área de las relaciones internacionales que ha crecido de forma importante en las últimas décadas es el Análisis de la Política Exterior (APE). La principal aportación consiste en terminar con la visión monolítica del Estado como actor en las relaciones internacionales. El "interés nacional", de gran importancia para el enfoque realista, deja de verse como algo único y pasa a interpretarse como el interés de diversos actores, que pueden o no coincidir o ser coherentes entre sí.[3] En el APE las decisiones y el comportamiento de los individuos y grupos que afectan la formulación y conducción de la política exterior de un país son fundamentales. Sin embargo, dichas elecciones son complejas e involucran una multiplicidad de variables, lo que ha hecho que se desarrollen diversas explicaciones.[4]

Pueden distinguirse tres áreas fundamentales en el APE; cada una está ligada a un trabajo fundamental. "Pre-theories and Theories of Foreign Policy" de James N. Rosenau (1966) resaltó la necesidad de conocer las características específicas de cada Estado para otorgar más validez a las generalizaciones de su comportamiento exterior. De ahí partió la Política Exterior Comparada (PEC). En *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin trataron el proceso de toma de decisiones como una variable fundamental para entender la política exterior; así dieron paso al Análisis de Toma de Deci-

[3] Valerie M. Hudson y Christopher S. Vore, "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow", *International Studies Review*, vol. 39, núm. 2, 1995, p. 210.

[4] El APE se ha vuelto campo fértil en cuanto al desarrollo de la teoría, ya que involucra disciplinas como sociología, psicología, antropología y economía, así como otras disciplinas de la ciencia política como política pública y política comparada. Al explicar el proceso de toma de decisiones, no lo ha hecho exclusivamente de forma racional, sino que ha recurrido a otras explicaciones. Hudson y Vore distinguen cinco compromisos del APE a lo largo de su historia: ver por debajo del nivel estatal con el fin de encontrar información específica del actor; construir teorías intermedias, que se sitúen entre la teoría general y la complejidad del mundo real; buscar explicaciones multicausales que tomen en cuenta los distintos niveles de análisis; hacer uso de los descubrimientos y teorías de otras ciencias sociales y el observar el proceso de toma de decisiones como un sujeto de igual importancia para el resultado. Valerie M. Hudson y Christopher S. Vore, art. cit., p. 222. Sin embargo, el APE no está exento de críticas. El que no posea una gran teoría, su reduccionismo y su orientación principalmente estadounidense, continúan siendo temas de debate, así como la erosión del poder del Estado como el único actor capaz de establecer relaciones internacionales. Jean A. Garrison *et al.*, "Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium", *International Studies Review*, vol. 5, núm. 2, p. 156.

siones en Política Exterior (ATDPE). "Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics", de Harold y Margaret Sprout (1956),[5] mostró que analizar los resultados de la política exterior, sin contextualizarlos (tomando en cuenta estrategias, decisiones e intenciones) hacía que las conclusiones estuviesen incompletas. Esto llevó al desarrollo del Contexto de la Política Exterior (CPE).[6] El presente trabajo está basado primordialmente en el ATDPE, con el matiz de que además de interesarse en el proceso de toma de decisiones, busca las condiciones que lo propician. En dicho sentido toma elementos del CPE.

El Análisis de Toma de Decisiones en Política Exterior[7] ha hecho, desde sus albores, énfasis en la estructura y el proceso de los grupos al explicar las decisiones de política exterior. Del trabajo inicial de Snyder y colegas se derivaron estudios de múltiples tipos de grupos, desde aquellos muy pequeños, hasta grandes burocracias u organizaciones gubernamentales.[8]

El análisis del Contexto de la Política Exterior toma en cuenta los distintos factores que determinan el escenario en el que se desenvuelve el tomador de decisiones: políticos, económicos, institucionales, culturales, ideológicos, históricos, geográficos, etcétera. La figura del tomador de decisiones es fundamental, ya que al procesar y discernir la información es cuando se involucran todas las consideraciones anteriores. Debido a lo anterior, el estudio en este campo no se ha limitado a especificar las variables, sino que ha involucrado analizar bajo qué circunstancias las características personales (creencias, motivaciones, forma de relacionarse y de decidir)

[5] Fue mejorado en forma de artículo en 1957 y posteriormente en 1965 como el libro *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*. Véase Valerie M. Hudson y Christopher S. Vore, art. cit., p. 212.

[6] *Ibid.*, pp. 212-217.

[7] El ATDPE se enfrenta a dos problemas significativos: la enorme cantidad de información, especialmente de fuentes primarias, requerida para hacer un análisis burocrático, y la dificultad para conseguirla, dado que mucha de ella se mantiene clasificada por años. Ante tales dificultades se han planteado dos respuestas: Primera, buscar patrones en procesos burocráticos o de grupo, lo que ha permitido hacer predicciones y recomendaciones generales. Segunda, desarrollar novedosos indicadores a distancia de los procesos de toma de decisiones, de tal forma que se pueda explicar y predecir el comportamiento de las burocracias y de los tomadores de decisiones en el presente. Ambas estrategias han sido utilizadas en este trabajo.

[8] Dentro del primer grupo cabe el trabajo de Irving Janis, quien impulsó una teoría de gran relevancia: *Groupthink*. A ella se sumaron investigaciones empíricas y experimentales. En el segundo grupo se encuentran los trabajos relativos a procesos organizacionales y política burocrática. Los académicos involucrados se enfocaron en la influencia e interacción de las distintas organizaciones del gobierno en el proceso de toma de decisiones. Graham T. Allison y Morton Halperin ("Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics*, vol. 24, 1972, pp. 40-79) fueron quienes ayudaron en mayor medida a formalizar el modelo de política burocrática.

del líder pueden volverse medulares para entender la política exterior.[9] Por ello, la psicología, en los niveles tanto individual como social, ha sido aprovechada en el CPE.

En el CPE importan las percepciones y las imágenes. Por lo tanto, las normas, prejuicios, el perfil y expectativas culturales y sociales afectan la dinámica de toma de decisiones. Reconoce que los líderes actúan, al mismo tiempo, en varios planos: uno personal, otro de política interna y un tercero internacional; por ello, al observar sus decisiones de política exterior no debe aislarse el componente interno ni el personal. En esta línea es relevante el trabajo de Hagan,[10] quien introduce los conceptos de fragmentación y vulnerabilidad del régimen, el primero de los cuales será utilizado en la construcción del modelo.

Intentando explicar la política exterior de México

En cuanto a la política exterior, me apego a la definición provista por Kaarbo, Lantis y Beasley.[11] Dado que mi objetivo es saber en qué medida los factores internos afectan la política exterior de México, las circunstancias internacionales son consideradas como condiciones exógenas.[12] Es claro que éstas tienen injerencia en la formulación y conducción de la política exterior mexicana. Sin embargo, están integradas al modelo y a la explica-

[9] *Ibid.*, pp. 217-218.

[10] Joe D. Hagan, "Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press, 1994, pp. 138-163.

[11] Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis y Ryan K. Beasley, "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective", en Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis y Michael T. Snarr (*Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington, D. C., CQ Press, 2001, pp. 3-4) establecen que "política" es un término amplio, que representa una extensa gama de actividades, entre las que se cuentan decisiones específicas, principios generales, comportamientos observables o pronunciamientos verbales que no llevan a acciones. Por su parte, a la hora de definir "exterior" notan que se ha ido haciendo más borrosa la división entre las cuestiones internas y externas, debido a la interdependencia creciente entre países. Es por ello que "exterior" se define por el objetivo primario al que se dirige la política. Si el objetivo se encuentra fuera de los límites territoriales del país, se considera política exterior, incluso cuando tenga repercusiones secundarias dentro del país.

[12] El presente modelo no analiza de forma exhaustiva todas y cada una de las variables que afectan de forma directa o indirecta la política exterior mexicana. Algunas variables son excluidas del análisis. La cultural es la más importante de ellas; no se la considera porque puede ser de mayor utilidad para hacer comparaciones entre países y no en un mismo país en distintos periodos de tiempo, y debido a que los cambios en la misma son lentos.

ción sólo en la medida en que afecten las posiciones y perspectivas de los actores internos.

El modelo hace énfasis en las precondiciones de la toma de decisiones: en las circunstancias institucionales y estructurales que la determinan. Está centrado en dos niveles de análisis: el burocrático y el individual; es decir, considera las reglas, la unidad última de toma de decisiones y el poder relativo de los distintos actores relevantes. Lo que procura es determinar bajo qué condiciones actores y factores determinantes tienen mayor peso en la política exterior mexicana, de tal forma que sean a quienes se preste más atención al analizar una situación en específico. Dado que el gobierno mantiene el monopolio sobre la formulación de la política exterior, el modelo está centrado en el mismo.

¿Quiénes están encargados de formular y conducir la política exterior mexicana? ¿Qué funciones y atribuciones tienen? En México, el diseño, la dirección, la conducción y la ejecución de la política exterior son facultades del Ejecutivo.[13] La figura del presidente es fundamental. Sin embargo, dentro del poder Ejecutivo también están las distintas secretarías de Estado, y en especial la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por lo que deben de considerarse como actores formales. El poder Legislativo es otro actor a considerar.[14]

El concepto de Unidad Última de Toma de Decisiones (UUTD), de Hermann y Hermann, es de utilidad. Esta unidad se define como el individuo, grupo de individuos o múltiples actores que tienen tanto la habilidad de comprometer o retirar los recursos gubernamentales en asuntos exteriores,

[13] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracciones II, III, VI, VIII y X, atribuye al presidente las facultades y obligaciones de dirigir y conducir la política exterior, celebrar tratados internacionales (sometidos a la aprobación del Senado), nombrar a ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, disponer de las fuerzas armadas y declarar la guerra, previa ley del Congreso. De igual forma puede nombrar y remover a los secretarios de despacho libremente. De acuerdo con Guadalupe González, la lógica de esta distribución de facultades, tan centralizada en el Ejecutivo, es que el presidente representa a la nación frente a otros países y organismos internacionales, por lo que se requiere un "mínimo de unidad de propósito a fin de poder actuar con unidad y rapidez para dotar de credibilidad y certidumbre a las acciones de un país en el ámbito internacional, particularmente frente a situaciones de crisis". Guadalupe González González, "Democratización y política exterior: ¿El fin del predominio presidencial?", en Arturo C. Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*, México, El Colegio de México / CIDE / ITAM, 2008, p. 73.

[14] Son facultades exclusivas del Senado: "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 76, I.

como el poder o autoridad para evitar que otras autoridades reviertan su posición sin costos sustanciales.[15] Es decir, es el actor encargado en última instancia de decidir sobre la política exterior. Los mismos autores desarrollan una tipología de las UUTD: *líder predominante*,[16] *grupo único*[17] y *múltiples actores autónomos*.[18] Por lo tanto, puede decirse que debido a la configuración institucional mexicana la unidad última de toma de decisiones es un líder predominante, el presidente.

Sin embargo, no todos los líderes son iguales ni se enfrentan al mismo panorama político. Por lo tanto, cabe esperar diferencias en la dinámica de toma de decisiones.[19] Se requiere entonces observar cuál es el poder relativo de los actores relevantes en la formulación de la política exterior mexicana. Ello muestra a qué actores tiene que poner atención el presidente y a cuáles puede ignorar.[20]

Para ello es necesario introducir el concepto de fragmentación del régimen, que se define como la medida en la que el liderazgo político central tiene divisiones internas persistentes en la forma de personalidades, burocracias o agencias gubernamentales, facciones, partidos u otros grupos políticos autónomos en competencia.[21] En el caso mexicano, dado que una de las líneas fundamentales de división social[22] es la de los partidos políticos, el Nú-

[15] Margaret G. Hermann y Charles F. Hermann, "Who Makes Foreign Policy Decision and How: An Empirical Enquiry", *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 4, 1989, p. 363.

[16] Cuando un individuo tiene el poder para decidir y controlar a otras facciones del gobierno. *Loc. cit.*

[17] Conjunto de individuos que pertenecen a un mismo cuerpo, que colectivamente determinan un curso de acción. La interacción entre ellos es cara a cara y existe acuerdo. *Loc. cit.*

[18] Los actores necesarios para tomar la decisión son individuos, grupos o coaliciones separados que, bajo la condición de que algunos o todos coincidan, pueden actuar por el gobierno. Ninguno tiene por separado la capacidad de decidir y pedir la aquiescencia de los otros. No existe un cuerpo de mayor jerarquía con autoridad sobre los otros. *Ibid.*, p. 364.

[19] Hermann y Hermann introducen una variable de control para cada tipo de UUTD que "determina cómo otros elementos se introducen en el cálculo de la decisión". En el caso del líder predominante es la sensibilidad contextual; para un grupo único es la rapidez para llegar a un consenso; para múltiples actores autónomos es la relación entre ellos. La sensibilidad contextual señala qué tan receptivo es el líder a la información del ambiente político. Si es insensible, su visión afecta sustancialmente la política exterior; si es sensible, deben considerarse otros elementos del sistema político para tener una idea de cómo reaccionará el gobierno a determinadas situaciones. Sin embargo, tal concepto es especialmente problemático debido a la dificultad para medirlo. De ahí, que se haya descartado. *Ibid.*, pp. 365-369.

[20] En este caso, con un análisis de corte más cualitativo, por casos específicos, se puede ver a quién decide escuchar el presidente. Puede que haya otros actores, como la opinión pública, que no tengan una injerencia formal y directa, pero que a través de medios indirectos (medios, participación electoral) marquen ciertas pautas en la toma de decisiones.

[21] Joe D. Hagan, art. cit., p. 152.

[22] Hendidura o clivaje, del inglés *cleavage*.

mero Efectivo de Partidos (NEP) según el índice de Laakso y Taagepera[23] en ambas cámaras será el indicador más importante de la fragmentación del régimen. La lógica detrás de esto es que a mayor NEP más difícil será para el presidente conseguir el respaldo del Legislativo, más conflictivas las relaciones entre ambos poderes y más contenciosa la toma de decisiones. En cuanto a la fragmentación dentro del poder Ejecutivo, la medida será el número de secretarios de Estado del mismo partido al que pertenece el presidente. El supuesto es que a menor número de secretarios del mismo partido, más fragmentada y conflictiva será la interacción entre los mismos y el presidente.[24]

TABLA 1
Preguntas fundamentales del modelo

¿Quiénes están encargados de formular y conducir la política exterior en México?	Presidente Gabinete Senado	↓
¿Qué funciones y atribuciones tienen? ¿Cuál es su poder relativo?		↓
¿A quiénes tiene que escuchar el presidente?	←	Líder predominante

Fuente: elaboración del autor.

Prescripciones de cambio en el modelo

Dado que la política exterior es algo cambiante, es necesario explicar bajo qué circunstancias se dan dichas transformaciones. Entonces,

[23] ENP, *effective number of parties*, o número efectivo de partidos, indica la cantidad efectiva de partidos que existen en un determinado cuerpo legislativo. Se calcula mediante la siguiente fórmula: $ENP = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} p_i^2}$

En la fórmula, p es el porcentaje de asientos que tiene el partido en el cuerpo legislativo. El NEP es el resultado de dividir 1 entre la sumatoria de los porcentajes de cada uno de los partidos al cuadrado. Se trata de un método cuantitativo de medición. Existen otros métodos, de enfoque cualitativo, que toman en cuenta otros aspectos para definir el número significativo de partidos. Ambos métodos tienen ventajas y limitaciones. Una ventaja del método de Laakso y Taagepera es que permite una mayor comparación a lo largo de periodos largos de tiempo sin importar la aparición o desaparición de partidos, lo cual resulta de enorme utilidad para el presente estudio. Markku Laakso y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.

[24] Una virtud del modelo, dado el problema de acceso de información al que se enfrenta quien estudia política exterior, es que permite cierto rango de predicción dadas las condiciones estructurales e institucionales, que son fácilmente observables y medibles.

como el modelo explica que las condiciones que predeterminan la dinámica de toma de decisiones son institucionales y estructurales, un cambio en cualquiera de ellas o en ambas implicaría un cambio en las condiciones en las que se formula la política exterior.[25] Y, al modificarse dichas condiciones, los resultados de política exterior también podrían alterarse.

Por lo tanto, una modificación de la Constitución o de las leyes orgánicas relativas a la formulación y conducción de la política exterior significaría un cambio institucional. La alteración del poder relativo de uno o más de los actores relevantes o el cambio de régimen[26] deben entenderse como cambios estructurales.[27] Por lo tanto, un cambio estructural puede derivarse, principalmente, de resultados electorales que modifiquen la distribución de poder de los partidos –incluida la alternancia en el Ejecutivo Federal– y del reemplazo de secretarios de Estado. Incluso en un mismo sexenio, sin cambio de presidente, es posible que haya cambios estructurales que impacten el proceso de toma de decisiones. La concepción de cambio del modelo subsume a la de Hagan y permite tomar en cuenta variaciones menores, más finas.

[25] Un cambio en las reglas electorales, según el modelo, no entra en el componente institucional. Dicha modificación no afectaría las atribuciones y facultades en materia de política exterior. En todo caso, su efecto sería sobre el componente estructural: reglas electorales que busquen mayor representatividad de las distintas fuerzas políticas provocarían mayor fragmentación del régimen. De cualquier forma los cambios provocados por una modificación de las reglas electorales se tomarán en cuenta en el componente estructural.

[26] Hagan identifica que hay cambio de régimen cuando uno o más de los actores clave en el cuerpo central de liderazgo es reemplazado o removido. Argumenta que todo cambio de régimen, incluso cuando no sea revolucionario, impacta de alguna forma en la política exterior. En algunos casos, el cambio conduce a una reestructuración mínima o moderada; en otros, implica un total realineamiento. Distingue cuatro tipos básicos de cambio de régimen: *1)* cambio en el líder predominante, *2)* cambio sustancial de la facción o coalición, *3)* intercambio regular de poder entre grupos o partidos establecidos contendientes y *4)* revolución política que lleva al poder a un grupo o coalición "anti-sistema". El primero es el menos radical, lo que implica cambios menores en el panorama político y en la política exterior; el último puede conllevar modificaciones radicales. Joe D. Hagan, art. cit., pp. 143-146.

[27] Es importante notar que no sólo el cambio de régimen debe tomarse como cambio estructural; también una alteración de los poderes relativos durante la gestión de un mismo régimen puede implicar cambios en la dinámica de toma de decisiones. Un ejemplo reciente en México fue la elección intermedia de 1997, en la que el PRI, el partido del entonces presidente Zedillo, perdió la mayoría simple en la Cámara de Diputados. Ello provocó cambios sustanciales en la dinámica de toma de decisiones.

2. Carlos Salinas y Vicente Fox. Cambio y continuidad en dos casos emblemáticos: el TLCAN y la decisión en torno a la guerra en Iraq

Al haber cambios en las variables institucionales y estructurales, o ambas, las condiciones en las que se formula la política exterior se alteran, lo cual modifica la dinámica de toma de decisiones. Por lo tanto, para establecer de qué manera se transformaron las circunstancias en que se decide la política exterior entre ambos sexenios es ineludible observar sistemáticamente si hubo cambios en cada una de las variables previamente descritas. De igual forma, para ilustrar la dinámica de toma de decisiones, se ha tomado un caso emblemático de cada sexenio: la negociación y aprobación del TLCAN y la decisión en torno a la guerra de Iraq en el Consejo de Seguridad. Se escogieron estos dos porque ilustran tanto la dinámica de toma de decisiones como los principales objetivos y estrategias de política exterior del gobierno en turno. A partir de ellos es más fácil avanzar en el análisis de lo que fueron los sexenios. La siguiente tabla ilustra las precondiciones institucionales y estructurales de cada sexenio.

Tabla 2
Cambios en las variables de la política exterior mexicana

Tipo de variables	*Variable*	*Carlos Salinas*	*Vicente Fox*
Institucionales	Actor principal	Presidente	Presidente
	Otros actores relevantes	Gabinete, Senado	Gabinete, Senado
Estructurales	NEP Senado*	1.12	2.80
	NEP Diputados*	2.22	3.11
	Porcentaje de secretarios del mismo partido que el presidente**	90	36.84
	Gabinete	Homogéneo, cohesionado	Heterogéneo, fragmentado

*Promedio a lo largo del sexenio. Se pueden consultar las cifras completas en el apéndice.
**Al inicio del sexenio. Se pueden consultar las cifras completas en el apéndice.
Fuente: elaboración del autor.

La tabla 2 muestra la comparación de las variables en ambos sexenios. Las variables institucionales se mantuvieron estables, lo cual implica que

las facultades de los actores fundamentales no cambiaron.[28] La UUTD sigue siendo el presidente. Los principales cambios fueron estructurales; el poder relativo de los actores se modificó sustancialmente. La continuidad institucional permitió que el dominio presidencial sobre la política exterior permaneciera. Sin embargo, la nueva distribución del poder relativo en el poder legislativo y, especialmente, la composición del gabinete, limitaron su rango de acción, lo que hizo más lento el proceso de toma de decisiones, y llevó en ocasiones a la confrontación.

Es necesario extenderse sobre la conformación del gabinete. Inteligente y ambicioso, Salinas tenía "talento económico y político, y capacidad para rodearse de talentos".[29] Las secretarías principales estuvieron ocupadas por egresados de universidades de gran prestigio.[30] Además, creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia, cuyo titular era José María Córdoba, "para controlar de cerca la implantación de políticas gubernamentales".[31] Es importante notar que todo el gabinete económico estaba integrado por colaboradores que compartían la misma visión y tenían una formación semejante a la de Salinas, lo que dejó en claro que no habría, de antemano, mucha discusión sobre la política económica que se iba a desarrollar a lo largo del sexenio. Además, es de interés observar que fue precisamente la política económica lo que más se privilegió a lo largo de su administración. De ello es también posible inferir que la sensibilidad contextual de Salinas no era muy amplia, ya que desde el inicio llamó sólo a aquellos que coincidieran con la dirección a la que apuntaba. En dicho sentido, resulta relativamente irrelevante qué tanto escuchaba a sus asesores. La homogeneidad de los mismos permite pensar que las diferencias no eran de fondo, sino que se enfocaban más en detalles.

[28] Aunque hubo intentos de modificarlo para darle más peso al Congreso, no hubo cambios importantes. Guadalupe González González, art. cit., p. 82.

[29] Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997, p. 419.

[30] Pedro Aspe, del MIT, ocupó la Secretaría de Hacienda. A Manuel Camacho Solís, de Princeton, le fue encomendado el gobierno del Distrito Federal. Luis Donaldo Colosio, de Northwestern University, fue designado presidente del PRI. Ernesto Zedillo, de Yale, fue el titular de Programación y Presupuesto; y Jaime Serra Puche, también de Yale, de Comercio. José María Córdoba Montoya tuvo enorme relevancia a lo largo del sexenio; fue asesor de Salinas y ocupó la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP). *Ibid.*, pp. 419-420.

[31] La OCP fue creada una semana después de que Salinas tomara posesión como presidente. Véase Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", 7 de diciembre de 1988, citado por Alba Eritrea Gámez Vázquez, "Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 2001, p. 476.

Asimismo, los poderes meta constitucionales del presidente,[32] basados en un gobierno unificado (la mayoría en ambas cámaras), en la alta disciplina dentro del partido mayoritario[33] y en que el presidente sea el líder del partido centralizado, hacían del Congreso un actor puramente formal, que no tenía la menor injerencia en la formulación de la política exterior. Por lo tanto, no había necesidad de consultarlo. Es preciso recalcar que, a lo largo de la administración de Salinas, no sólo no se consultó a otros actores fuera del círculo más cercano al presidente, sino que se emprendieron campañas mediáticas para promover las políticas gubernamentales originadas en dicho grupo. El presidente era todo menos neutral; expresaba fervientemente su visión. Todo lo anterior deja ver que Salinas no era muy afín a escuchar a otros sectores; por el contrario, buscaba convencer a los otros de sus decisiones.

La opinión pública no fue completamente ignorada, pero se le dio un papel marginal. Algunas de las acciones de sus primeros meses permiten observar que Salinas se mantenía atento a la percepción que había de él en la opinión pública y en los sectores opositores (no podía ignorarla después de la elección tan controvertida que lo llevó a la presidencia).[34] El hecho de que buena parte de su programa político se centrara en revertir las tendencias electorales negativas del PRI, deja ver que no estaba dispuesto a sacrificarse ni a su partido con tal de llevar a cabo sus reformas económicas.[35] Sin embargo, tenía el suficiente control del sistema político[36] para contener a la opinión pública.

Con Fox, la conformación del "gabinetazo" sirve para explicar su falta de cohesión. "Fox pensaba que no tenía compromiso con nadie y eso incluía al partido […]. Así podría incorporar al equipo […] a quienes considera-

[32] Que provocaron la subordinación del poder Legislativo al Ejecutivo. Sobre los poderes meta constitucionales, véase Jeffrey Weldon, "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico", en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 2004, pp. 2-4.

[33] Reforzada por tres mecanismos. Primero, la prohibición a la reelección de los diputados, en efecto desde 1933 inhibe a los legisladores de representar a sus distritos. Segundo, los herméticos procedimientos para nombrar candidatos en el partido. Tercero, la probabilidad de recompensar la lealtad, dependiente de la capacidad del partido para conseguir victorias electorales. *Ibid.*, pp. 3-4.

[34] Un ejemplo fue el operativo para apresar a Joaquín Hernández *la Quina*; para mostrar que había un presidente "con fuerza" en Los Pinos. Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 419.

[35] El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue de enorme ayuda para tales fines.

[36] El PRI contaba todavía con un porcentaje considerable del voto y se podían usar los medios de comunicación a favor del régimen, para tratar de convencer a la opinión pública de sus programas y propuestas.

ba los mejores."[37] Los criterios de selección fueron "pluralidad ideológica, representación regional, género, madurez, apertura y racionalidad técnica [*sic*]".[38] Además, Fox planteó un esquema de trabajo descentralizado. El hecho de que con muchos de ellos no había trabajado antes propiciaba la imagen de un gabinete disperso. Los medios lo designaron "gabinete Montessori" porque cada uno de los integrantes "hacía su trabajo como quería, y no en el marco de un plan".[39] Fox era consciente de la dispersión. Sin embargo, la justificaba como producto de un modelo distinto de liderazgo, basado en el convencimiento personal, en razonar posiciones e intercambiar argumentos. Tomaba las decisiones, era enfático en "el qué", pero dejaba a los secretarios en libertad de decidir "el cómo", confiando en sus conocimientos sobre su área de responsabilidad.[40]

En el caso de Fox, un rasgo que lo definió a lo largo de su carrera política fue que siempre estuvo preocupado por su popularidad, visible en las encuestas de opinión. Estaba en campaña constante.[41] Su necesidad primordial era de aprobación, más que de logros constatables; su experiencia empresarial hacía que estuviera muy enfocado en "cómo vender" su imagen, aun cuando no hubiera un programa sólido de fondo. Dicho esquema lo continuó en su carrera como político. Cuando fue gobernador de Guanajuato buscó una calificación positiva y la proyección de su imagen como un político exitoso. Para conseguir la candidatura de su partido se esforzó en posicionarse entre la población, haciendo gran uso de los medios de comunicación y de la mercadotecnia política. Su estrategia de gobierno, a nivel interno, tuvo como eje central su personalidad y popularidad, incrementadas por el "bono democrático". Además, daba excesiva importancia al estilo sobre la sustancia.[42]

Al tener un gobierno dividido, en el que su partido no controlaba ninguna de las dos cámaras del Legislativo, estaba forzado a poner mayor atención a otros actores, en especial a los partidos políticos de oposición. No obstante, hay otros indicadores de mayor apertura. Éstos son la actitud ante su gabinete y la enorme atención a la opinión pública. Respecto a lo

[37] Rubén Aguilar V. y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, p. 21.

[38] *Ibid.*, p. 22.

[39] *Ibid.*, pp. 66-67.

[40] *Ibid.*, p. 67.

[41] David Shirk, *Mexico's New Politics: The PAN and Democratic Change*, Boulder, Lynne Rienner, 2005, p. 199.

[42] Ello puede verse desde sus años como gobernador, en que sus tan promocionados programas tenían una mínima planeación y trabajo previos, lo que los hacía poco claros y efectivos. *Ibid.*, pp. 199-203.

primero, el hecho de que no impusiera una postura, sino que permitiera la discusión abierta, el diálogo, para finalmente tomar una decisión, muestra mayor sensibilidad, especialmente frente a un gabinete tan heterogéneo.[43] Es de notar que buena parte del proceso se mantenía neutral. En cuanto a la opinión pública, el cambio fundamental es que le ponía atención no sólo en cuestión aprobación presidencial, sino de contenido. Es decir, no bastaba la calificación de la ciudadanía en el trabajo que realizaba en señal de confianza a sus acciones, también estaba atento a la posición que tomaba ante las decisiones más relevantes. Dicha atención le dio mayor peso no sólo a la opinión pública, sino a los diversos grupos de presión que intentaron afectar en la formulación de la política exterior. Lo anterior implicó un mayor número de actores y factores en el proceso de toma de decisiones. Ahora, se presentan los dos casos seleccionados.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La negociación, firma, ratificación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marcó no sólo la política exterior, sino el sexenio de Salinas. Fue la culminación del proceso de reajuste y liberalización, del cambio de modelo económico, que se volvía irreversible con un tratado internacional. Dado que el TLCAN fue un largo proceso, en el cual se invirtieron mucho tiempo y esfuerzos, resulta un caso muy útil.

La caída del Muro de Berlín, la instrumentación de la Perestroika y la *glasnost* y la desintegración de la Unión Soviética marcaron un cambio fundamental en el orbe. Estados Unidos se había vuelto el país hegemónico ante el vacío de poder que dejaban los soviéticos. De igual forma, la tercera ola de la democratización ya estaba en camino; los ideales liberales parecían expandirse en distintas regiones, tanto en lo político como en lo económico. El capitalismo y el libre comercio eran los modelos a seguir.

Tras la renegociación de la deuda, a finales de los ochenta, se sentaron las bases de la negociación. Un tratado de la envergadura del TLCAN implicaba grandes transformaciones para el país; las apuestas eran altas. Es, por lo tanto, de enorme interés ver las posiciones que adoptaron los distintos secretarios y sectores de la sociedad en el proceso de negociación del tratado, así como sus respectivas razones.

El presidente fue el principal promotor del TLCAN. Con base en un cálculo racional de los efectos anticipados de la tendencia a establecer grupos regionales, vio la necesidad de integrar a México a una región: América del Norte.

[43] Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, pp. 66-67.

Todo ello era parte de su agenda de liberalización y reforma económica. Por lo tanto, requería de una coalición que apoyara su proyecto. Los pactos económicos[44] y el gasto social[45] fueron instrumentos para construirla.[46] En dicho sentido, Salinas fue todo menos neutral: buscó convencer. En cuanto al gabinete económico, tampoco hubo vacilaciones; compartían la idea de la necesidad del tratado. Las secretarías de Hacienda y Comercio y Fomento Industrial[47] fueron "el brazo derecho" del presidente en las negociaciones. Otros bancos de desarrollo e instituciones financieras nacionales acabaron de conformar el núcleo de la coalición. Por su parte, la burocracia apoyaba, o al menos consentía, el tratado.[48]

Es notoria la visión de Salinas sobre los secretarios: "representaban, antes que embajadores de sus clientelas, líneas de defensa del presidente ante las burocracias y los intereses creados".[49] El poder legislativo, dominado por el PRI, funcionó como un apoyo sumiso; el Senado tuvo un papel marginal y puramente formal: la ratificación fue automática.[50] La SRE, cuyo titular era Fernando Solana, a pesar de haber perdido poder frente a las secretarías económicas, no se opuso a la negociación del tratado. Lo que buscó fue contrarrestar el giro pro-norteamericano manteniendo vínculos con América Latina, y buscando, a su vez, armonizar los objetivos de Salinas con los principios de la política exterior mexicana.

Dentro del PRI, los "modernizadores" se sumaron al proyecto; los tradicionalistas fueron neutralizados gracias a la labor de Luis Donaldo Colosio.[51] El Partido Acción Nacional, aunque consideraba que el tratado era

[44] A lo largo de la década de 1980 hubo tres pactos de concertación. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) y el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. Mediante ellos se había buscado detener la inflación, implementar una política de ingreso e iniciar una agenda neoliberal. En todos ellos, el gobierno se había reunido con representantes de los sectores empresarial y obrero, a quienes pedían su cooperación a cambio de beneficios futuros. Es importante notar que se trata de procedimientos en un régimen no democrático. Guy Poitras y Raymond Robinson, "The Politics of NAFTA in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 1, 1994, p. 10.

[45] Principalmente a través del Programa Nacional de Solidaridad.

[46] Guy Poitras y Raymond Robinson, art. cit., p. 20.

[47] Cuyos titulares eran Pedro Aspe y Jaime Serra Puche.

[48] Guy Poitras y Raymond Robinson, art. cit., pp. 12-13.

[49] Ello permite entender que la percepción de Salinas no era una de política burocrática, sino que era el presidente el que marcaba la dirección que el resto del aparato gubernamental debía seguir. Carlos Salinas de Gortari, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2002, p. 72.

[50] Ocasionalmente era informado de la situación, pero nunca consultado. Poitras y Robinson, art. cit., p. 13.

[51] Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 66.

digno de apoyo, objetaba que el PRI lo utilizara para afianzar su control sobre el sistema político; su dirigencia lo veía como un arma para atacar electoralmente al PAN. Por lo tanto, los panistas se ocuparon de mostrar los peligros de negociar un acuerdo de tal magnitud sin las suficientes garantías en cuestiones laborales y de soberanía. Además, debido a que el gobierno no había consultado con los sectores sociales las provisiones del TLCAN, llamaron a un referéndum nacional, que nunca se pudo llevar a la práctica. Por su parte, el PRD se enfrascó en acusar los inconvenientes del libre comercio: las externalidades negativas en cuestiones ambientales, laborales y de empleo. Defendían el nacionalismo mexicano; aliarse a Estados Unidos mediante el TLCAN para ellos era cambiar la dignidad mexicana por falsas promesas de prosperidad.[52]

El sector privado fue un gran aliado del gobierno. El núcleo de apoyo estaba en las grandes compañías manufactureras, algunas medianas, ciertos productores agrícolas, empresas extranjeras intensivas en capital, la comunidad financiera internacional y proveedores mexicanos a empresas transnacionales. El consenso dentro de la comunidad empresarial se extendió a compañías medianas e incluso pequeñas. Las distintas cámaras empresariales,[53] acabaron sumándose a la campaña del gobierno para promover el tratado.[54] La razón eran los múltiples beneficios económicos y de inversión que significaría tener acceso directo al mercado más grande del mundo. Por su parte, el sector laboral, representado por sindicatos y uniones fuertemente vinculados al régimen, no tuvo mucho qué decir; acabó siguiendo la línea que dictaba el PRI. Algunos sindicatos independientes criticaron la política comercial, pero en ningún momento fueron una amenaza seria.[55]

Los intelectuales se encontraban divididos. Aunque la mayoría apoyaba activamente o al menos consentía el tratado, hubo quienes apuntaron las consecuencias en cuanto a distribución de riqueza y los riesgos para el país. La opinión pública, a pesar de estar al margen de la toma de decisiones, tenía interés en la agenda presidencial de reforma. Aun sin amplio consenso, "una combinación de estrategia política, recuperación económica y una mezcla de esperanza y consentimiento ayudaron a forjar una extendida

[52] Poitras y Robinson, art. cit., pp. 18-22.

[53] Entre ellas estaban principalmente la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) –al principio renuente al GATT– y la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE).

[54] Guy Poitras y Raymond Robinson, *op. cit.*, pp. 14-18.

[55] *Ibid.*, pp. 22-23.

voluntad de experimentar".[56] La razón fundamental era la esperanza de crecimiento económico y generación de empleos. El apoyo al acuerdo se vinculaba fuertemente con la aprobación presidencial, la cual se basaba en políticas audaces, en una campaña de comunicación social hábil y en resultados económicos, que si no óptimos, sí eran mejores que los de la década perdida.[57]

El proceso de negociación del TLCAN fue largo e intrincado. Como relata Salinas de Gortari, implicó sortear una multitud de obstáculos, entre los que se cuentan las elecciones en Estados Unidos, la recesión, la inexperiencia en cuanto a negociación por parte de los funcionarios mexicanos, el cabildeo, las filtraciones a los medios en Estados Unidos, el convencimiento a la opinión pública, los temas del petróleo y la migración, entre muchos otros.[58] La Oficina Negociadora del Tratado fue encabezada por Herminio Blanco. Serra Puche, de la SECOFI, también tuvo un papel muy importante, lo que muestra que eran las secretarías económicas las que llevaron la batuta en la negociación.

La Secretaría de Relaciones Exteriores perdió influencia en el diseño de la política económica exterior, lo que permitió a otras dependencias ocupar su sitio.[59] A pesar de ello, acabó sumándose al esfuerzo, aunque en otro sentido: intentó equilibrar la enorme atención prestada a Estados Unidos fortaleciendo los vínculos con América Latina. Solana intentó armonizar al TLCAN con los principios básicos de la política exterior.[60] A su vez, el ministro Álvarez, director del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos,[61] buscó proyectar una imagen de la secretaría menos débil. Sin embargo, al final "el servicio exterior se tuvo que ajustar al limitado margen de maniobra provisto por el grupo tecnocrático que implantaba las políticas gubernamentales".[62] Los resultados del intento de diversificación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores fueron los tratados de libre comercio con Chile (1990), Colombia y Venezuela (1992).

[56] *Ibid.*, p. 26.

[57] Andrés Villarreal, "Public Opinion of the Economy and the President among Mexico City Residents", *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 2, 1999, p. 150.

[58] Carlos Salinas de Gortari, art. cit., pp. 58-119.

[59] Es importante notar la decisión presidencial de eliminar la Subsecretaría de Asuntos Económicos desde 1986. Salinas reforzó dicha decisión al no nombrar miembros de la SRE para negociar el TLCAN. Lo más que logró el canciller Solana fue que funcionarios de la SRE "acompañaran" a los expertos en el proceso de negociación del TLCAN y de los acuerdos de libre comercio con otros países de Latinoamérica. Alba Eritrea Gámez Vázquez, art. cit., p. 487.

[60] *Ibid.*, pp. 487-488.

[61] IMRED, la rama académica de la SRE.

[62] Alba Eritrea Gámez Vázquez, art. cit., p. 489.

Al sumarse la Secretaría de Relaciones Exteriores al proyecto, puede afirmarse que la totalidad del aparato estatal se avocó a la negociación del TLCAN. El PRD y los sindicatos independientes, principales opositores al tratado, fueron incapaces de crear una coalición que lo detuviera.[63] La opinión pública estaba convencida. Además, el hecho de que se tratase de un sistema autoritario –con las posibilidades de control que ello implicaba– propició la centralización del proceso de negociación y toma de decisiones. Pocos fueron consultados y las decisiones se tomaron en un grupo muy cerrado, cercano a la figura presidencial.

Después de las múltiples negociaciones, el TLCAN fue firmado y ratificado por los tres países. Sus consecuencias han sido enormes. Cambió la forma en que se conceptualizaba México y muchas de las ideas sobre la política exterior del país. Fue también una alteración importante a nivel mundial la formación del "bloque" de América del Norte. Aun ahora se siguen escribiendo libros y artículos al respecto, pues desencadenó una compleja serie de procesos.

La decisión en el Consejo de Seguridad respecto a la guerra en Iraq

La guerra en Iraq fue de enorme relevancia en el sexenio foxista. En él se materializó la dificultad de acoplarse a la nueva visión del mundo que adoptó Estados Unidos tras los atentados terroristas en Nueva York. Además, dado lo delicado del tema, resulta un caso crítico que revela la fragmentación de las posiciones dentro del gabinete y del gobierno.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 modificaron la visión y, consecuentemente, la estrategia del actor más poderoso del orbe, Estados Unidos. Desde Pearl Harbor, dicho país no había sufrido un ataque en su territorio. Ahora la administración de George W. Bush enfatizó los temas de seguridad: en lo interno, con la creación del Departamento de Seguridad Territorial (*Department of Homeland Security*) y la restricción de algunas libertades con la Ley Patriota (*Patriot Act*). En lo externo, puso en marcha la guerra contra el terrorismo, estrategia de largo plazo contra grupos terroristas. La guerra de Iraq fue la segunda confrontación dentro del marco de la guerra contra el terrorismo.[64] Los gobiernos de Estados Unidos, Reino

[63] Además, el PRI recurrió a tres estrategias para impulsar su agenda y evitar la disidencia dentro del partido y el crecimiento de los otros partidos, en especial el PRD: *1)* Una reforma electoral ventajosa, *2)* gasto público a través del Pronasol, con fines políticos y *3)* fraude cibernético (no sólo durante el conteo de votos sino desde antes, quitando nombres de la lista nominal, procedimiento conocido como "rasurar listas"). Poitras y Robinson, art. cit., p. 20.

[64] La guerra en Afganistán fue la primera confrontación. Un objetivo era capturar a Osama

Unido y España alegaron que Iraq poseía armas de destrucción masiva, lo cual implicaba una amenaza a la seguridad internacional. La ONU envió un contingente de inspectores, los cuales no encontraron las armas. Estados Unidos[65] llevó al Consejo de Seguridad la decisión de invadir a Iraq.

La relación con Estados Unidos ha sido siempre la más importante y más intrincada para México. Comprende una variedad de temas y, a partir del TLCAN, ha crecido en intensidad y complejidad. Uno de sus principales temas es la migración. Durante su gobierno, Fox concentró los esfuerzos de política exterior en el tema migratorio. Se buscaba una reforma integral, que regularizara la situación de los mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos, incrementara el número de visas de residencia permanente y creara un programa de visas dirigido a trabajadores temporales.[66] Sin embargo, tras el 11 de septiembre esta esperanza se fue desvaneciendo. Estados Unidos dejó de tener interés en "la enchilada completa", como se oía en los medios. Hubo una patente incapacidad por la parte mexicana para entender el nuevo enfoque del país vecino: la seguridad. Sin embargo, para 2003, aun con la salida de Castañeda de la cancillería, se mantenía cierta esperanza de que se pudiera lograr algún acuerdo migratorio. Tal esperanza fue un factor al decidir el posicionamiento mexicano sobre la guerra en Iraq y, en especial, el voto en el Consejo de Seguridad. Dicho voto podía esgrimirse para condicionar la reforma migratoria.

Con sus respectivos matices, pueden distinguirse dos posiciones básicas frente a la situación del voto en el Consejo de Seguridad: apoyar o no a Estados Unidos. Sin embargo, las posiciones en sí no bastan para entender la dinámica de decisión: las razones y motivaciones cobran suma relevancia. Dentro del gabinete, entre los que se mostraban a favor de Estados Unidos

---

Bin Laden, líder de Al-Qaeda, el grupo que se había adjudicado los ataques del 11 de septiembre; el otro, derrocar al régimen talibán, que había apoyado y encubierto al primero.

[65] Es necesario recalcar la orientación radical del régimen de Bush. Joe D. Hagan hace una clasificación de las orientaciones de los regímenes, las cuales resultan de las distintas imágenes que hay de las amenazas externas. Los grupos son: moderados, pragmáticos, militantes y radicales. Los regímenes radicales ven a los adversarios externos como una amenaza inmediata para el orden internacional. Llegan a otorgarles el calificativo de malvados (lo cual sucedió con el famoso "eje del mal"). El poder militar es visto como el único medio de detener la agresión. Joe D. Hagan, art. cit., pp. 148-150. La obstinación y visión maniquea del régimen de Bush queda manifiesta de forma diáfana en la frase: "You are either with us or against us in the fight against terror." Fue pronunciada en noviembre de 2001 en una conferencia de prensa conjunta con el presidente de Francia Jacques Chirac. En ella Bush pidió a sus aliados que mostraran su apoyo con acción. Consúltese http://archives.cnn.com/2001/US/11/06/gen.attack.on.terror/

[66] También se buscaba desplegar esfuerzos binacionales a favor del desarrollo en las zonas expulsoras de migrantes y combatir la criminalidad e inseguridad en la frontera. Rodolfo Tuirán, "La reforma migratoria en Estados Unidos: implicaciones y retos para México", en Sotomayor Velázquez y Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México*, p. 139.

estaban las secretarías de Hacienda y Turismo, por motivos económicos; Fernando Canales, titular de la Secretaría de Economía, y Eduardo Sojo, no por convicción personal, sino como reflejo de los empresarios mexicanos, con quienes tenía trato cercano.[67] De hecho, como grupo de presión, los empresarios con ligas al país vecino criticaron tanto la entrada al Consejo de Seguridad como cualquier discrepancia con Washington.[68]

Entre aquellos que negaban concederle el apoyo a Bush había algunos más radicales que otros. Adolfo Aguilar Zínser, embajador de México ante la ONU, propugnaba una negativa rotunda, con la que México liderara la oposición a la guerra en el Consejo de Seguridad;[69] el objetivo subyacente era apuntalar la tradicional política de no intervención. Luis Ernesto Derbez, canciller, apoyaba la negativa, pero de una forma prudente, sin hacer pública la decisión, especialmente si no se llegaba a emitir el voto, debido a la complejidad de la relación bilateral.[70] Santiago Creel, secretario de Gobernación, estaba de acuerdo con Derbez, aunque por cuestiones de política interna: el nacionalismo, el pacifismo y el recelo al vecino del norte, pensaba, eran rasgos propios de México.[71]

En cuanto al poder Legislativo, lo relevante es la posición que asumió cada partido. El PAN se inclinaba ligeramente a favor de Estados Unidos. Los líderes de sus bancadas: Diego Fernández de Cevallos y Felipe Calderón se mostraban a favor. El segundo argumentaba que el costo del enfriamiento de la relación era mayor que el costo en lo interno y con la oposición.[72] El PRI criticaba la entrada al Consejo de Seguridad, en primera instancia, e instaba a Fox a no entrar en conflicto con Bush. Los partidos de oposición "se refugiaron en la hipocresía y el doble discurso, o en el antiamericanismo rabioso e irrelevante".[73]

Antes de llegar a la unidad última de toma de decisiones, el presidente, es necesario ver la posición de la opinión pública.[74] Ésta se declaraba en

[67] Rubén Aguilar V. y Jorge G. Castañeda, *op. cit.*, p. 255.

[68] *Ibid.*, p. 248.

[69] Incluso había amenazado con su renuncia si México tomaba una postura favorable a Estados Unidos. Además, su posición había generado fricciones con el gobierno de Estados Unidos, a tal grado que ya no querían trabajar con él. También surgieron fricciones con Derbez, porque no lo escuchaba; Fox tuvo que hablar personalmente con Zínser para aclararle que no era necesario tomar una postura tan radical. *Ibid.*, pp. 254-256.

[70] También puede aducirse que en aquel momento aspiraba a continuar su carrera política como Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

[71] Aguilar y Castañeda, *op. cit.*, p. 257.

[72] *Ibid.*, pp. 256-258.

[73] *Ibid.*, p. 259.

[74] Dentro de la opinión pública pueden incluirse los intelectuales. Casi todos ellos estaban en contra de la guerra, salvo Enrique Krauze. *Ibid.*, p. 249.

contra de la guerra y, por lo tanto, en contra de Estados Unidos. Semana a semana la presidencia realizaba encuestas de evaluación. A partir de septiembre de 2001, la calificación de Fox había descendido y el punto más alto desde entonces hasta el fin del sexenio fue la segunda semana de marzo. Esto influyó de forma importante para explicar el que finalmente hiciera pública su posición: la de no apoyar a Estados Unidos. Como se verá en la siguiente sección, finalmente no fue necesario emitir el voto en el Consejo de Seguridad, por lo que en términos de política exterior resultaba contraproducente publicitar la posición mexicana. Sin embargo, 2003 era año de elecciones intermedias y tanto Fox como el PAN albergaban la esperanza de alcanzar la mayoría simple para poder aprobar las reformas estructurales prometidas.

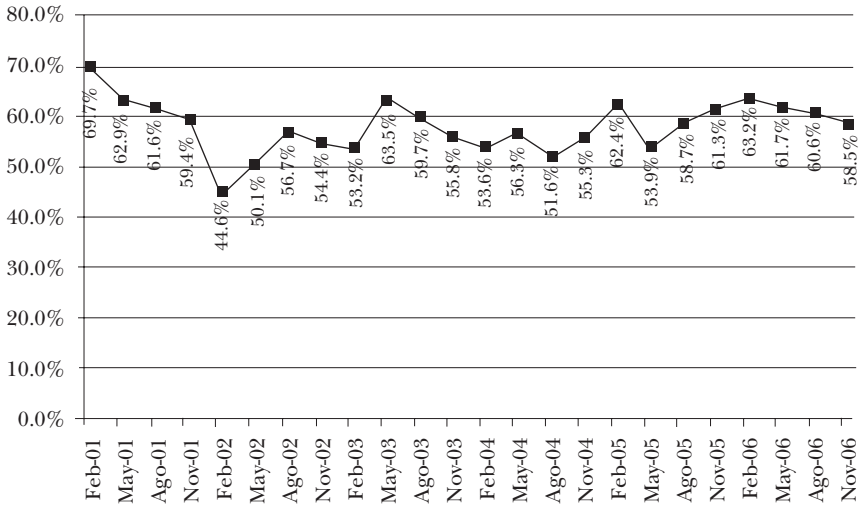
El posicionamiento de los distintos actores se fue develando en las semanas previas al voto en el Consejo de Seguridad. La mayoría estaba en contra de apoyar la guerra y a Estados Unidos. Conscientes de los costos que implicaba un enfriamiento con Estados Unidos, la posición intermedia fue la de ir en contra aunque de forma moderada. A lo largo de esos días se tuvo un acercamiento con países como Francia, Rusia y Chile, para buscar una solución moderada, multilateral, por medio de la ONU y de sus mecanismos institucionales. Además, en cuestión de política exterior, mantenía viva la esperanza de "la enchilada completa", pues no era un enfrentamiento directo, sino una negativa velada.

Sin embargo, finalmente Estados Unidos decidió que no sometería a voto su decisión; lideraría una coalición multilateral en contra del régimen de Saddam Hussein. Ello abría la puerta a un nuevo dilema entre los tomadores de decisiones en México: ¿publicitar o no la posición adoptada? Dado que la UUTD es el presidente, Fox fue quien tuvo la última palabra. Conocía lo que pensaban los distintos actores dentro y fuera del gobierno, sabía cuáles eran los costos y cuáles los beneficios. Tomó entonces la decisión: hizo público el rechazo a la guerra. Es importante notar a lo largo del proceso no sólo las decisiones, sino las indecisiones; las declaraciones y los silencios. El que México se haya mostrado renuente a posicionarse desde un principio el tiempo que se tardó en tomar una decisión definitiva, muestran también la dificultad y la lentitud en el proceso de toma de decisiones.

El resultado de la crisis de 2003 fue en un principio una postura contraria a Estados Unidos, moderada y multilateral. Una vez que la guerra fue inminente, el resultado fue un deslinde, un rechazo a las acciones bélicas, hecho público por el presidente. Las implicaciones fueron el esperado enfriamiento de la relación bilateral, en lo externo, y un incremento en los niveles de aprobación presidencial en lo interno. Castañeda y Aguilar seña-

lan la volubilidad de la opinión pública,[75] lo que puede explicar que la popularidad no se tradujo en votos para el PAN en las elecciones intermedias. Finalmente, resulta de interés la lección que sacó Fox del episodio: en adelante, toda decisión pasaría por el filtro de sus efectos electorales.[76] Según la siguiente gráfica, uno de los repuntes más importantes del sexenio fue el del periodo de febrero a mayo de 2003, cuando decidió hacer pública la decisión.

GRÁFICA 1
Porcentaje de acuerdo/acuerdo parcial con el presidente Fox



Fuente: Consulta Mitofsky, Evaluación final de gobierno, Vicente Fox. Se puede consultar en: http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=vf-evaluacion-final

Como puede observarse, las diferencias entre ambos mandatarios son notables. Pero el hecho de que los otros actores formales tengan mayor fuerza, lo que les da mayor injerencia en la política exterior, es central para dar una respuesta.[77] Tal es el caso del Senado: mientras que con Salinas se

[75] *Ibid.*, pp. 269-275.

[76] *Ibid.*, p. 276. En retrospectiva, dicha lección estuvo lejos de ser la mejor que pudo haber sacado.

[77] Salinas, en un régimen no democrático, tenía más mecanismos de control sobre el resto de los actores, lo que le permitía imponer, con más facilidad, sus decisiones. Consciente de estar en la cúspide del sistema y de poder manipularlo, veía menos apremiante el escuchar

trataba de un actor supeditado y pasivo, con Fox era distinto. En dicha medida, Fox no tenía mucha opción, tenía que prestarle atención.

Dinámica de toma de decisiones y resultados de la política exterior

Es posible estudiar cuatro dimensiones de la política exterior: el proceso de toma de decisiones, la conducción, el contenido y los resultados. Cada una de ellas, a lo largo de un sexenio, da para largas investigaciones. Más si se trata de la comparación de dos. Además, ante la multiplicidad temática y regional cabe describir muchos matices y transformaciones. En las secciones previas la variable dependiente ha sido la dinámica de toma de decisiones y los casos seleccionados han buscado ilustrarla. Aunque también se prestan para ilustrar los vaivenes en cuanto a conducción y contenido, tal investigación queda más allá de los objetivos del presente artículo. En todo caso, cabría apuntar que la dinámica de toma de decisiones tiene, en general, un impacto sobre los resultados. Una dinámica más cohesionada, más cercana al modelo de elección racional, es más efectiva para la consecución de los objetivos de política exterior en tanto que hace más eficaz y rápida la toma de decisiones.[78]

Al analizar en retrospectiva, a partir del análisis que han hecho diversos internacionalistas en diversos temas y regiones,[79] da la impresión de que en general los resultados de política exterior del sexenio de Salinas fueron positivos. Para el caso de Fox, la evaluación no es tan halagüeña. Cabría apuntar que una dinámica de toma de decisiones más fragmentada, en la que el presidente tiene un gabinete heterogéneo y se enfrenta a más grupos de intereses, dificulta la consecución de los objetivos de política exterior. En tanto el segundo se quedó en el discurso, dilapidando en poco tiempo todo su capital político y mostrando su falta de oficio,[80] el primero logró algunos

---

opiniones disidentes. Es decir, sus circunstancias fomentaban una suerte de "mentalidad autoritaria". Por el contrario, Fox, desde su campaña, se había promocionado como el presidente del cambio, de la democracia, que escuchaba y era cercano a la gente. Una vez en el gobierno, continuó con el mismo discurso, lo que lo obligaba a llevarlo a la práctica. No sólo era que los distintos grupos tuvieran más poder, sino que había una especie de obligación moral de ser un presidente con una "mentalidad democrática".

[78] En caso de existir discrepancias, importa mucho con quién las tenga y cómo se manejan. Si la visibilidad del diferendo es más notoria o se hace pública (o si la discrepancia misma es con la opinión pública), su impacto es mayor en la toma de decisiones y en los resultados.

[79] Pueden consultarse los dos números temáticos de *Foro Internacional* sobre los sexenios de Salinas y Fox. Se trata, respectivamente, del volumen 34, número 4 (1994) y del volumen 38, números 1 y 2 (2008).

[80] Véase Érika Ruiz Sandoval, "La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces", *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1, p. 79.

de los mayores cambios de la política exterior en las últimas décadas. De acuerdo con Humberto Garza, "pocas cosas cambiaron más en el sexenio de Salinas de Gortari que la política exterior".[81]

3. Democracia y política exterior

El proceso de democratización fue el principal motor de la redistribución del poder relativo entre los distintos actores. Las sucesivas reformas electorales, el avance de los partidos de oposición y la descentralización fueron determinantes para la nueva configuración política, en que el poder Legislativo sirve más de contrapeso al Ejecutivo. El gobierno dividido ha incentivado un mayor activismo legislativo en asuntos de política exterior. Se comenzaron a canalizar demandas por parte de sectores e intereses particulares afectados por decisiones de política exterior, la oposición usó facultades constitucionales[82] como instrumento de negociación política y se politizaron[83] algunos asuntos por motivos ideológicos o simbólicos.[84] Sin embargo, según las estadísticas legislativas de 1997-2007, la tasa de aprobación de las propuestas presidenciales en temas de política exterior ha sido elevada y ha estado por encima de la media.[85] Por lo tanto, como señala Guadalupe González, "no es claro ni evidente que el Congreso se haya convertido hasta ahora en un contrapeso real y efectivo".[86]

Ello se debe, en gran medida, a las atribuciones que la Constitución otorga, que no han sufrido cambios, con que se mantiene el predominio presidencial. No obstante, la democratización ha traído "la proliferación de iniciativas legislativas orientadas a modificar la actual distribución de

[81] Humberto Garza Elizondo, "Los cambios de la política exterior de México 1989-1994", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, p. 536.

[82] La autorización al presidente para salir del país es la más relevante. Al amenazar con no otorgársela, la oposición buscaba negociar, a cambio de la autorización, algún asunto que no forzosamente era de política exterior. En junio de 1999, por primera vez la Cámara de Diputados estuvo a punto de impedir que el presidente saliera del país a una visita de Estado. Finalmente se le concedió, por un ligero margen, con 227 votos a favor y 216 en contra.

[83] Durante las elecciones intermedias de 2003, la política exterior se reflejó en las plataformas electorales de los partidos políticos. Si bien en gran medida se debió a la coyuntura del debate en torno a la guerra de Iraq, mostró que los asuntos exteriores habían dejado de estar aislados de la arena electoral.

[84] Guadalupe González González, art. cit., pp. 76-77.

[85] Benito Nacif, "Congress Proposes and the President Disposes: The New Relationship between the Executive and the Legislative Branches in Mexico", en Armand B. Peshcard-Sverdrup y Sara R. Rioff (eds.), *Mexican Governance: From Single-Party Rule to Divided Government*, Washington, CSIS, 2005. Citado por Guadalupe González González, art. cit., p. 84.

[86] *Ibid.*, pp. 83-84.

atribuciones y ampliar las facultades del Congreso".[87] A ellas pueden sumarse exhortos, puntos de acuerdo y otras acciones que buscan influir en el debate nacional sobre temas de política exterior. Sin embargo, sus resultados han sido exiguos: de las setenta y dos iniciativas de reforma presentadas a partir de 1997, sólo se aprobaron dos. Ambas acotan las facultades del Ejecutivo y amplían las del Senado en materia de tratados.[88]

Pueden distinguirse tres consecuencias principales de la democratización. Primero, con la ampliación de los canales de acceso y representación de intereses, las diferencias de opinión entre la población en materia de política exterior se manifiestan públicamente. Segundo, al cambiar la estructura de incentivos de los tomadores de decisiones en materia exterior a causa de los ciclos electorales y de un mayor nivel de competencia en el sistema, los temas de la agenda internacional tienden a politizarse.[89] Tercero, en buena medida a causa de las dos anteriores, inciden grupos de interés y de la opinión pública en el proceso de toma de decisiones.[90] Las tres permiten ver que "las fronteras o distancias tradicionales entre política interna y exterior tienden a desvanecerse".[91] Además, el proceso de apertura de los medios de comunicación fue parte de la democratización, y ha propiciado un mayor flujo de información de las estructuras gubernamentales hacia la sociedad y viceversa.

En cierta medida, los malos resultados del sexenio foxista pueden achacarse al novedoso panorama democrático. El gobierno divido y la consecuente incomprensión mutua entre los poderes Legislativo y Ejecutivo acotaron las posibilidades del presidente. Incluso, como gesto simbólico, es de interés el episodio en que el Senado negó la autorización al presidente para salir del país. Salinas jamás tuvo que enfrentarse a un Congreso hostil. Como apuntan Poitras y Robinson en referencia al TLCAN: "es difícil imaginar al presidente de un gobierno de un modelo pluralista o de un modelo

[87] Las primeras datan de inicios de la década de 1990. Sin embargo, con el gobierno dividido han aumentado y tenido mayor alcance. Los principales aspectos que tocan son: fortalecimiento de las facultades de análisis y supervisión senatorial, inclusión de nuevos principios normativos, desregulación del permiso al Ejecutivo para salir al extranjero, modificación de los métodos de selección y confirmación de nombramientos, procedimientos de negociación, firma y ratificación de tratados internacionales, y la regulación sobre movimientos de tropas nacionales y extranjeras. *Ibid.*, pp. 78-79.

[88] *Ibid.*, p. 82.

[89] *Ibid.*, p. 85.

[90] Condicionado, en buena medida, por la sensibilidad contextual del presidente en turno.

[91] Guadalupe González González, "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia", en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, 2006, p. 196.

de política burocrática con el poder suficiente para ingeniar un cambio tan drástico en la política comercial".[92]

Sin embargo la democratización no es del todo responsable de los fracasos del gobierno foxista. El gobierno dividido es sólo uno de los argumentos que explican las diferencias en resultados. La conformación del gabinete y la excesiva atención a la opinión pública también son fundamentales para el éxito o el fracaso de la política exterior (e interior). Por lo tanto, democracia no significa parálisis; en efecto, el gobierno dividido complica un poco la toma de decisiones, pero finalmente la mayoría de las atribuciones están concentradas en el presidente. En otras palabras, el estilo de gobernar del presidente pesa.

4. Conclusiones tentativas

Los factores internos afectan la formulación e, indirectamente, los resultados de la política exterior mexicana. En los casos estudiados, las condiciones internas son muy importantes para explicar el proceso de toma de decisiones. El diseño institucional es primordial, ya que establece quiénes son los actores fundamentales: presidente, gabinete y Senado. Posteriormente las condiciones estructurales (el poder relativo de los actores) dentro del país acaban de definir cómo éstos afectarán la política exterior. De las atribuciones constitucionales se desprende el vasto poder del presidente en los asuntos externos. La figura del titular del poder Ejecutivo es central para explicar la política exterior mexicana. A quiénes tiene que escuchar, cómo conforma su gabinete, su estilo de tomar decisiones, de gobernar y los objetivos que se plantea, son imprescindibles al explicar la dinámica de toma de decisiones en política exterior.

El largo proceso de democratización y su impacto en la forma en que se llevan las relaciones exteriores del país, dan pie a un buen número de consideraciones. Definitivamente no es igual el control en un sistema autoritario que en una democracia. La apertura del sistema político ha hecho que incluso en cuestiones de política exterior el presidente tenga que tomar en consideración a otros actores.[93] Aunque, al recaer la decisión en un grupo limitado (presidente, secretarios y Senado), la cohesión o dispersión del gabinete y el estilo de gobernar son importantes para determinar la dinámica

[92] Poitras y Robinson, art. cit., p. 9.

[93] "Es importante reconocer que en general los tomadores de decisiones buscan anticiparse a la oposición interna antes de entrar en negociaciones internacionales." Traducción del autor a partir de Barbara Farnham, "Impact of the Political Context on Foreign Policy Decision-Making", *Political Psychology*, vol. 25, núm. 3, 2004, p. 459.

de decisión. Entre más cohesionada sea la dinámica, tendrá más posibilidades de contener (sin evitar del todo en el nuevo contexto democrático) la opinión pública y otros grupos de presión y podrá ser más efectiva.

La opinión pública y los factores que no son relevantes institucionalmente pueden ser marginados con cierta facilidad. Se les puede ignorar o buscar convencer. En el caso de la opinión pública, se ha visto que es voluble e inestable, por lo que una hábil campaña de convencimiento puede ser de utilidad para apoyar políticas gubernamentales. A menos que el presidente "les abra la puerta" a estos actores, tendrán un papel marginal en la toma de decisiones.

Las condiciones del proceso de toma de decisiones entre ambos sexenios no fueron las mismas. A pesar de tener las mismas atribuciones institucionales que Salinas, Fox tuvo que enfrentarse a un gobierno dividido, a un gabinete heterogéneo y permitió la injerencia de otros actores, en especial de la opinión pública. Ello es, en buena medida, lo que permite explicar la divergencia en los resultados de los casos estudiados. Los argumentos, mencionados de forma indirecta más arriba, son los siguientes: *1)* Un gobierno dividido, en el que el poder Legislativo no está supeditado al Ejecutivo y en el que ningún partido tiene la mayoría en ambas cámaras, propicia una dinámica de negociación, de debate, que llega incluso a la confrontación; un sistema de pesos y contrapesos.[94] *2)* Un gabinete heterogéneo y fragmentado, en el que las posiciones son disímbolas de inicio, propicia que la mayoría de las decisiones tengan que ser discutidas. Llegar a un consenso es más lento y complicado, ya que el presidente no es capaz de controlar por completo a sus secretarios. El proceso de toma de decisiones es tortuoso y se propicia una dinámica de política burocrática. *3)* Un líder

[94] Una explicación complementaria a la de gobierno dividido y gabinete heterogéneo es la de la falta de oficio. En diversos momentos a lo largo de la administración foxista, fue patente la inexperiencia del mandatario y de algunos miembros de su equipo, lo que derivó en costosos errores. Pueden aducirse tres razones. La primera: la preparación académica; en tanto Fox sólo tenía la licenciatura en Administración de Empresas, Salinas contaba con licenciatura en Economía, maestría en Administración Pública, maestría en Economía Política y doctorado en Economía Política y Administración Pública. La segunda: los puestos ocupados previamente. Fox había sido diputado federal de 1988 a 1991 y como gobernador de Guanajuato no terminó su periodo al convertirse en candidato presidencial. Salinas fue subdirector de Programación y Presupuesto, como principal asesor del director Miguel de la Madrid, y posteriormente dirigió su campaña presidencial. Cuando éste fue electo presidente, Salinas fue secretario de Programación y Presupuesto, cartera que ocupó hasta volverse candidato presidencial. La tercera razón es el conocimiento del sistema político. En tanto que Salinas, hijo de un priista, conocía bastante bien los mecanismos del poder de un régimen no democrático, Fox fue partícipe de un nuevo tipo de sistema: más abierto, más descentralizado, más acotado y con mayor incertidumbre.

que pone atención a otros actores, más allá de aquellos facultados por la Constitución, propicia que aumente el número de intereses involucrados y, consecuentemente, de puntos de vista. Se tienen que sopesar más opciones y se dificultan las negociaciones, lo que aplaza las decisiones. Muchas veces dicha lentitud se refleja en una pérdida de efectividad.

Aunque pueden sumarse las condiciones del entorno internacional, circunstancias o cambios no previstos –*e. g.* los atentados del 11 de septiembre–, la afinidad o animadversión del presidente con líderes de otros países y una multitud de variables sistémicas o estructurales, los argumentos anteriores explican en buena medida cómo las condiciones internas del país afectan los resultados de su política exterior. Es decir, el proceso de toma de decisiones y los resultados de la política exterior de un sexenio dependen tanto de factores internos como externos. El presente trabajo se ha enfocado en los primeros, sin negar la existencia e importancia de los segundos.

Hasta que haya un cambio significativo en las atribuciones constitucionales en materia de política exterior, el presidente continuará siendo el actor fundamental en la toma de decisiones. Sin embargo, dependiendo del poder relativo de los actores involucrados, predominan unos intereses sobre otros. De 1988 a 1994 fue la visión del presidente y de su grupo más cercano la que se impuso. En gran medida porque no tenía necesidad de escuchar a otros actores. En cambio, el periodo de 2000 a 2006 fue testigo de pugnas y negociaciones entre diversos actores y grupos, dentro y fuera del gabinete, para establecer una determinada política exterior.

Las consideraciones previas pueden servir de lección para evitar errores o parálisis en futuras administraciones. En la medida de lo posible, dada la fragmentación del régimen, un presidente puede limitar o restringir su rango de acción mediante la conformación del gabinete. Con un gabinete cohesionado es más sencillo realinear la política exterior. Los cambios son más rápidos y eficaces porque hay menos dudas y diferencias desde el principio. Es útil ver cómo Salinas empezó diciendo que no habría tratado con Estados Unidos y acabó negociando, firmando y ratificándolo, en tanto que Fox se desvivió en promesas y casi nada pudo concretar. Un presidente en una situación de gobierno dividido podría mantener una mayor autonomía respecto a otros actores si conformase un gabinete cohesionado y cercano a sus posturas, o leal. El caso de Felipe Calderón sería de utilidad para corroborar dicha afirmación. Sin embargo, ello queda para el futuro, una vez que concluya su sexenio y pueda hacerse un balance general.

TABLA 3
Bosquejo de un modelo general de política exterior

Variables	*Más libertad*		*Más restringido*
Fragmentación	Poco fragmentado	⟷	Muy fragmentado
Gabinete	Más homogéneo	⟷	Más heterogéneo
Cuestiones internacionales	País poderoso	⟷	País débil

Fuente: elaboración del autor.

Aunque bastante modesto en su estado actual, el modelo presentado también podría servir como base para un modelo general para analizar la política exterior de los países. Ello requeriría la adición de otros factores en los distintos niveles de análisis. La idea germinal es que cada aspecto limita u otorga más amplitud a las posibilidades de política exterior. Es decir, encontrar qué factores a nivel internacional, nacional y subnacional dan mayor o menor margen de acción. Por ejemplo, a más fragmentación del régimen, menos margen de acción; a mayor sensibilidad contextual, menos margen de acción; a gabinete más heterogéneo, menos margen de acción, y así sucesivamente.[95] La tabla 3 es un bosquejo muy básico de dicho modelo. Sin embargo, la propuesta de dicho modelo queda para futura investigación.

APÉNDICE

Composición del Senado de 1982 a 2009

Legislatura	LII	LIII	LIV	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX
Periodo	82-85	85-88	88-91	91-94	94-97	97-00	00-03	03-06	06-09
PRI	100	100	93.8	95.3	74.2	60.1	46.1	44.5	25.0
PAN	0	0	0	1.6	19.5	25.8	36.7	36.7	40.6
PRD	0	0	6.2	3.1	6.2	11.7	12.5	11.7	20.3
Otros	0	0	0	0	0	2.3	4.7	7	14.1
NP	1	1	2	3	3	5	5	5	6
NEP	1	1	1.13	1.1	1.69	2.26	2.74	2.86	3.65

NP: Número de partidos con representación en la Cámara de Senadores
NEP: Número Efectivo de Partidos
Fuente: Guadalupe González González, *op. cit.*, p. 53. Completado por el autor.

[95] Es importante notar que no se trataría de variables discretas, sino continuas. Es decir, no se trataría de distinciones blanco-negro, sino de matices de gris.

Composición de la Cámara de Diputados de 1982 a 2009

Legislatura	LII	LIII	LIV	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX	LX
Periodo	82-85	85-88	88-91	91-94	94-97	97-00	00-03	03-06	06-09
PRI	74.7	72.2	52.4	64	60	47.8	41.6	40.6	21.2
PAN	12.7	10.2	20.2	17.8	23.8	24.4	41.4	29.6	41.2
PRD	0	0	4.4	8.2	14.2	25	10.6	19.4	25.4
Otros	12.5	17.5	23	10	2	2.8	6.4	10.6	12.2
NP	6	9	6	6	4	5	8	6	8
NEP	1.73	1.77	2.98	2.22	2.29	2.85	2.79	3.43	3.54

NP: Número de partidos con representación en la Cámara de Diputados
NEP: Número Efectivo de Partidos
Fuente: Guadalupe González González, *op. cit.*, p. 54. Completado por el autor.

Composición de los gabinetes iniciales de Salinas, Zedillo y Fox

Afiliación de los Secretarios de Estado	Carlos Salinas 1988-1994	Ernesto Zedillo 1994-2000	Vicente Fox 2000-2006
Del mismo partido del presidente	90.00%	63.16%	36.84%
Militares	10.00%	10.53%	15.79%
Otros	0.00%	26.31%	42.11%

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar V., Rubén y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007.

Allison, Graham T. y Morton Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics*, vol. 24, 1972, pp. 40-79.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Farnham, Barbara, "Impact of the Political Context on Foreign Policy Decision-Making", *Political Psychology*, vol. 25, núm. 3, 2004, pp. 441-463.

Gámez Vázquez, Alba Eritrea, "Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 3, 165, pp. 475-500.

Garrison, Jean A. *et al.*, "Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium", *International Studies Review*, vol. 5, núm. 2, pp. 155-202.

Garza Elizondo, Humberto, "Los cambios de la política exterior de México 1989-1994", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 534-544.

González González, Guadalupe, "Democratización y política exterior: ¿El fin del predominio presidencial?", en Arturo C. Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*. México, El Colegio de México / CIDE / ITAM, 2008.

————, "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia", en Luis Herrera-Lasso M., (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, 2006, pp. 155-235.

Hagan, Joe D., "Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South Carolina Press, 1994, pp. 138-163.

Hermann, Margaret G. y Charles F. Hermann, "Who Makes Foreign Policy Decision and How: An Empirical Enquiry", *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 4, 1989, pp. 361- 387.

Herrera-Lasso M., Luis, "Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo", en Luis Herrera-Lasso M., (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006.

Hudson, Valerie M. y Christopher S. Vore, "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow", *International Studies Review*, vol. 39, núm. 2, 1995, pp. 209-238.

Kaarbo, Juliet, Jeffrey S. Lantis y Ryan K. Beasley, "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective", en Ryan K., Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis y Michael T. Snarr, *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington, D. C., CQ Press, 2001.

Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, 1997.

Laakso, Markku y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.

Lawson, Chapell, "The Elections of 1997", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, octubre, 1997.

Mabire, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 545-571.

Macouzet N., Ricardo, "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 700-728.

Mintz, Alex, "How Do Leaders Make Decisions?: A Poliheuristic Perspective", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 3, pp. 3-13.

Molinar, Juan y Jeffrey Weldon, "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 4, 1990, pp. 229-261.

Noyola, Pedro y Armando González, "México y la apertura internacional", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 609-625.

Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, *Movilización y democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.

Pellicer, Olga, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006.

Poitras, Guy y Raymond Robinson, "The Politics of NAFTA in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 1, 1994, pp. 1-35.

Ruiz Sandoval, Érika, "La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces", *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1, pp. 66-80.

Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2002.

Shirk, David, *Mexico's New Politics: The PAN and Democratic Change*, Boulder, Lynne Rienner, 2005.

Snyder, Richard, C., H. W. Bruck y Burton Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954.

Tuirán, Rodolfo, "La reforma migratoria en Estados Unidos: implicaciones y retos para México", en Arturo C. Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coords.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional. Homenaje a Olga Pellicer*. México, El Colegio de México / CIDE / ITAM, 2008.

Villarreal, Andrés, "Public Opinion of the Economy and the President among Mexico City Residents", *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 2, 1999, pp. 132-151.

Weldon, Jeffrey, "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico", en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 2004.

Zebadúa, Emilio, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 626-651.