REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 51-52.
Miscelánea.

Probando el modelo de actor racional: política interburocrática en la política exterior de México, 1989-1994.

Alba E. Gámez

Fundación CIDOB - Calle Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España - Tel. (+34) 93 302 6495 - Fax. (+34) 93 302 6495 - info@cidob.org

www.cidob.org

Afers Internacionals, núm. 51-52, pp. 109-133

Probando el modelo de actor racional: política interburocrática en la política exterior de México, 1989-1994

*Alba E. Gámez

RESUMEN

A partir de la idea de que no siempre son determinantes externos los que explican el comportamiento internacional de un país, aun cuando éste sea subdesarrollado, el artículo sugiere que en el caso de México, el origen de los cambios en la política exterior realizados durante la administración de Carlos Salinas (1989-1994) radicó en la decisión del equipo gobernante de profundizar las políticas de liberalización comercial y financiera en el país, lo que canceló las posiciones tercermundistas que todavía hasta la mitad de los ochenta caracterizaban la imagen exterior del país. En ese sentido se propone el modelo de actor racional como el marco teórico que explica la orientación de la política exterior mexicana durante 1989-1994 y se señala al presidente junto con su equipo tecnocrático como la fuente principal de esos cambios. Atendiendo a que el modelo de actor racional es cuestionado sobre la base de que no contempla adecuadamente las interacciones entre agencias burocráticas, este artículo busca analizar la política exterior de México con el modelo de política burocrática de Allison.

Durante el período de 1989 a 1994 la dinámica de cambio en las políticas gubernamentales realizada por la administración del presidente Salinas involucró activamente el ámbito de la política exterior y transformó la percepción de la imagen exterior de México, imagen anteriormente percibida como cercana a las posturas de los países en desarrollo, incluso pese a las modificaciones efectuadas durante el período presidencial de Miguel de la Madrid. El Gobierno de Salinas adelantó, como una de las razones

*Profesora-investigadora, Departamento de Economía, UABCS, México
Máster en Estudios Internacionales, UAB-CIDOB

principales del cambio, que la reestructuración del sistema internacional al fin 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 exteriores de México expresadas, por ejemplo, en la entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) llamaron la atención acerca de la naturaleza del cambio en política exterior.

Considerando las controvertidas condiciones políticas y económicas en que el presidente Salinas tomó posesión de su cargo en 1988 y las transformaciones en el sistema internacional, la opción de su Gobierno por el neoliberalismo económico sugería que la principal fuente de cambio en política exterior durante 1989-1994 era la (para entonces) generalizada tendencia hacia la globalización. Este artículo busca oponer esa interpretación debido a que minimiza la importancia del 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 contra, se intenta aquí 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 reestructuración completa de la economía mexicana. Esto es, durante la administración salinista 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, se propone que el modelo del actor racional parece adecuado para entender la reorientación de la política exterior mexicana desde 1989 a 1994.

El modelo del actor racional explica la política exterior como una actividad racional dirigida a tomar la mejor opción de política y promueve la idea del Estado como un agente unitario y racional. Esta interpretación ha sido la base de la escuela realista en la disciplina de las Relaciones Internacionales, pero fue propuesta inicialmente como un modelo de política exterior por Allison (Allison, 1971). Sin embargo, a pesar de su atractivo, el modelo de actor racional ha sido cuestionado sobre la premisa de que ignora las complejidades involucradas en la toma de decisiones. En particular, las críticas a este modelo se dirigen a la insuficiente o a veces ausente consideración de la influencia de actores burocráticos. Atendiendo a esta objeción, Allison presentó un modelo alternativo que explica la política exterior en términos de *política burocrática*[1]. De acuerdo a 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 el producto de negociación y no el producto de una decisión racional.

El análisis la política exterior mexicana desde el nivel del sistema internacional sugiere que el comportamiento de los tomadores de decisiones (decisores) mexicanos responde a un comportamiento racional (Gámez, 2000). Sin embargo, puede argumentarse que el modelo de actor racional funciona simplemente porque la política exte-

rior se analiza como un *producto*, es decir, como un todo que en última instancia resulta coherente. Una manera de probar la pertinencia del modelo de actor racional en el caso mexicano durante el período estudiado 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 en realidad el producto de un proceso racional de toma de decisiones.

Descubrir la dinámica interna de la toma de decisiones en política exterior ha recibido poca atención en la investigación acerca del cambio en la política exterior de México durante 1989-1994. Poco se ha dicho acerca del proceso de toma de decisiones en sí mismo, aun por aquéllos que tienen acceso a las personas situadas en los más altos puestos de decisión[2]. Indudablemente se ha manifestado que debido a la importancia del tema económico en la política exterior la influencia de los ministerios relacionados con la economía se incrementó con relación a la del servicio exterior mexicano (Heredia, 1997: 96-97), pero no existe un análisis de la dinámica interna en el proceso de toma de decisiones exterior durante el Gobierno salinista.

Este artículo descansa en las características de la élite burocrática mexicana y su impacto en el proceso e implantación de toma de decisiones para aplicar el enfoque del modelo de política burocrática durante el período de estudio. El análisis se centra en la posición refrendada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con relación a las secretarías relacionadas con el cumplimiento de las políticas económicas –tales como la Secretaría de Comercio y la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP)[3]. Debido al énfasis en la dimensión económica de la política exterior mexicana durante 1989-1994 podría suponerse que la influencia de la SRE declinó en ese período. La razón 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 los temas económicos en política exterior[4].

Como se indica posteriormente, el proceso de toma de decisiones en política exterior (1989-1994) no debería ser percibido como el resultado de un proceso de negociación entre la SRE y otras agencias burocráticas. Por el contrario, de acuerdo a los registros de la prensa y declaraciones de miembros del Gobierno (que incluyen a los de la SRE), parece que esta secretaría tuvo una actuación reducida en dos aspectos importantes de la política exterior durante el período: el proceso de toma de decisiones y la implantación de la política económica exterior –área, esta última, que marcó la orientación general de la política exterior durante la administración de Salinas de Gortari. Si acaso, consenso más que negociación parece haber definido el comportamiento de los miembros del servicio exterior mexicano durante 1989-1994.

El artículo está dividido en cuatro secciones. La primera revisa el papel de la burocracia en la política exterior y el impacto que el grupo tecnocrático burócrata tuvo en la orientación de la política exterior mexicana durante la última parte de los ochenta y prin-

cipios de los noventa, así como las características de la toma de decisiones en la política exterior de México. La segunda parte analiza la actuación de 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 1989-1994. Finalmente se ofrecen un resumen y algunos comentarios finales. Se reconoce aquí que se requiere investigación adicional para dilucidar este tema pero se espera poder contribuir a la 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 determinante en la definición de la política exterior de México durante 1989-1994 (Cordoba, 1994). 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 costes 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 (Smith, 1988: 229-230). El reconocimiento del poder que tiene la burocracia en la toma de decisiones dio origen al enfoque de 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 que se alcanza un acuerdo satisfactorio para las partes (Halperin, 1974).

La influencia burocrática ha sido asumida como una característica del proceso de toma de decisiones en los países desarrollados más que en los en desarrollo (Smith, 1980). Sin embargo algunos autores han aplicado el enfoque de política burocrática a estos últimos países con resultados satisfactorios (Vertzberger, 1984). Con relación a México se ha señalado, irónicamente, que la centralización en la toma de decisiones en el poder ejecutivo le ha dado a la burocracia una mayor capacidad de maniobra debido a que las ramas legislativa y judicial del Gobierno han tenido un peso menor en la toma de decisiones (Camp, 1972). Esto no necesariamente significa que la burocracia haya tenido éxito en anteponer 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 (Ibid: 3). En este artículo se parte de la premisa de que la negociación interburocrática es una entre varias fuentes posibles de toma de deci-

siones en política exterior, y que en ese sentido puede no explicar la política exterior mexicana en el caso particular de 1989-1994. Pero se sostiene también que no hay razones a priori que impidan su aplicación al caso mexicano.

La exitosa implantación de políticas tecnocráticas u orientadas hacia el libre mercado realizada por el Estado mexicano desde mediados de los ochenta ha dado un impulso renovado a la importancia de la burocracia en su versión tecnocrática dentro del proceso de toma de decisiones en México (Camp, 1986; Centeno, 1997). Esto no significa que el surgimiento de una perspectiva tecnocrática de y dentro del Gobierno sea un fenómeno nuevo en México o en América Latina[5]. 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, la de política exterior). Existe consenso respecto al hecho de que en México el período 1989-1994 significó la consolidación de la tecnocracia en el poder, teniendo en cuenta que la administración anterior tuvo mucho que ver en su avance (Centeno, 1997). Los tecnócratas se caracterizan por su expreso convencimiento 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 también son reconocidos como políticos hábiles (Camp, 1995). 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 para México, alejada de lo que se conocía como nacionalismo económico (Salinas de Gortari, 1991) y hacia la integración en los flujos de la globalización económica. Debido a que los tecnócratas desarrollan y trabajan dentro del ámbito burocrático (estando en un grado considerable aislados de presiones electorales) y son contratados por su conocimiento para resolver problemas (Camp, 1980), están en posición de influir importantemente en qué políticas serán adoptadas. Aunque la burocracia (el brazo administrativo del Gobierno) generalmente puede influir las políticas al interferir con o moldear su ejecución, los tecnócratas han estado en posición de *determinar* las políticas públicas[6].

Investigaciones respecto a la propagación de la liberalización económica han resaltado el involucramiento tecnocrático en el diseño de las políticas públicas. Estudios han encontrado que no todos los intentos de estabilización económica bajo los principios de libre mercado han resultado exitosos (Geddes, 1995; Wallis, 1999). Esto ha permitido que se señale al equipo de Gobierno a cargo de la implantación de las políticas y su aislamiento de presiones sociales como las principales causas del éxito de la política[7]. En este proceso, la cohesión entre los miembros del equipo definida como

una "subcultura burocrática" parece tener un papel crucial. De acuerdo a lo anterior, la burocracia (de alto nivel) se ve como un actor importante en la definición y selección de políticas alternativas.

Partiendo de estos antecedentes, el tema es identificar si la negociación interburocrática propuesta por el modelo de política burocrática sirve para explicar la política exterior de México durante 1989-1994. Como se mencionó anteriormente, la nueva orientación de la política exterior mexicana resaltó la importancia de las secretarías relacionadas con las áreas económicas a la vez que modificó el perfil de la política exterior, alterando de ese modo la orientación diplomática tradicional de México. En este contexto podría esperarse que la SRE intentara oponer esas iniciativas, las mismas que tendían a socavar su posición dentro del gabinete presidencial. Particularmente en un contexto en que el Gobierno reconoció que la política exterior era un elemento clave en su proyecto de desarrollo nacional[8], la SRE podría haber estado en una mejor posición para presionar por una mayor influencia en el gabinete.

Las agencias burocráticas de alto nivel a las que me refiero son las Secretarías de Estado (ministerios). Cuando considero 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 una elevada intervención en temas 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 oponer la interpretación tecnocrática porque alteraba la orientación tradicional de la política exterior. A continuación, 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 1989-1994.

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 refleja el carácter primordialmente diplomático de la participación internacional mexicana (que ha estado informado por la tradición de los principios básicos de política exterior[9]) y la centralidad del presidente en la toma de decisiones. Incluso análisis de decisiones particulares en política exterior son mínimos. Una excepción importante es la decisión del Gobierno mexicano de unirse al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) en 1982 (Casar y González 1990). A diferencia de 1985 (cuando la entrada a esa organización se debatió y aprobó por unanimidad por el gabinete del presidente De la Madrid), en 1982 durante el período presidencial de López Portillo las posturas de los miembros de su gabinete estuvieron divididas respecto a la pertinencia

de suscribir el acuerdo o no. 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 estuvo altamente centralizado, y que esta 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 al grado de su relevancia. Chabat ha encontrado diferencias claras entre el grado de activismo ejercido por el presidente De la Madrid (1982-1988) en comparación con sus antecesores. Mientras Echeverría y López Portillo estamparon marcadamente su personalidad en política exterior, De la Madrid mantuvo un perfil bajo. Después de 1982, aparentemente debido al cambio en las prioridades de política exterior del Gobierno, algunas funciones de política exterior empezaron a ser manejadas por secretarías diferentes a la SRE, lo que produjo inconformidad en esta última. Durante este período, canales burocráticos (las Secretarías de Estado) tomaron decisiones cuando éstas eran compatibles con las prioridades de política exterior (en ese tiempo, los conflictos de Centroamérica y la negociación de la deuda eran los temas más urgentes y controvertidos en política exterior). El presidente intervenía en el proceso de toma de decisiones cuando presiones muy específicas, como por ejemplo del narcotráfico, sobrepasaban la capacidad burocrática (Chabat, 1989: 97). Sin embargo, parece que la falta de activismo presidencial fue más una decisión personal que la creación de una estructura burocrática *madura* o la democratización del proceso de toma de decisiones (Chabat, 1989: 91).

El alto perfil desarrollado por el presidente en México viene en buena medida permitido por el marco legal que regula los asuntos de política exterior. Sin una definición clara de lo que exactamente incorpora la política exterior, el presidente disfruta de poderes otorgados por la Constitución "para dirigir la política exterior". La participación del poder legislativo es más bien limitado, pues sus tareas están más específicamente definidas, además de que la presencia predominante de miembros del PRI (Partido Revolucionario Institucional) en el Senado y, hasta hace unos pocos años, en el Congreso de la Unión significó en la práctica que el papel del poder legislativo fuera un contrapeso débil 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 también en la formulación e implantación de la política exterior[10]. 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 constitucional, que permite al presidente funcionar como *el* decisor en política exterior. El presidencialismo, característica típica del sistema político mexicano, refuerza esta situación pues el control legislativo

al ejecutivo es en mucho nominal. Reconocer el rol del jefe del ejecutivo no es estudiar la política exterior mexicana con la lente del "reduccionismo psicológico" que enfatiza el rol del presidente como individuo y –en las palabras de Korany– plaga los análisis de países en desarrollo (Korany, 1974). Basar el análisis de política exterior en la identificación de los rasgos psicológicos del presidente Salinas como la fuente principal de la política exterior en México durante 1989-1994 sería 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.

LA POSICIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN EL ÁMBITO BUROCRÁTICO (1989-1994)

Al analizar las fuentes de la política exterior mexicana durante 1989-1994 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 política exterior permitida por la generalidad de los principios básicos de la política exterior parece haber sido un elemento que ha socavado 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 con el que la SRE, y por lo tanto la burocracia del servicio exterior, puede incrementar su influencia está sujeta a la decisión del presidente respecto al grado de activismo o pasividad que debe proyectarse en política exterior. La actuación de la SRE ha sido, asimismo, condicionada por factores relacionados con la disponibilidad de recursos económicos. De acuerdo a las crónicas de la propia SRE, la riqueza petrolera de los ochenta fue un elemento importante que permitió que el activismo en política exterior fuera una opción viable para reducir la concentración de relaciones con los Estados Unidos durante la administración de López Portillo. Igualmente, el país redujo su participación en temas de cooperación internacional al parecer debido a los efectos negativos de la crisis de la deuda en 1982 (SRE, 1985).

El condicionamiento de la política exterior al 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 la política exterior, la ejecución de la política exterior es prerrogativa constitucional del presidente (De Icaza, 1994).

Así, en las palabras de Sepúlveda, titular de la SRE durante 1982-1988, la delegación (distribución o concentración) de tareas de política exterior y en quién se haga ésta depende del estilo de gobernar del presidente (Sepúlveda, 1994)[11].

A pesar de lo anterior, no fue tarea fácil para los encargados del servicio exterior hacer compatible la reorientación de la política exterior durante 1989-1994 con la imagen tradicional de México en el exterior. En el contexto de la renegociación de la deuda externa mexicana y las elecciones panameñas de 1989, los Estados Unidos convocaron una reunión de la OEA (Organización de Estados Americanos) para solicitar la expulsión del presidente Noriega de la Organización, la suspensión de negociaciones diplomáticas con Panamá, 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" (Castañeda, 1993: 213).

Según Castañeda, este tipo de declaración no tenía precedente en la historia de 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 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" en política exterior. La respuesta de Solana fue que la política exterior "consiste en una política exterior activa y eficiente. Yo asignaría 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 cuando aparentemente contradictorios, parecen ratificar la postura del presidente acerca de la orientación de la política exterior.

En este mismo sentido, 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 mexicana por ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente (Solana, 1995: 66, 69). México ha participado dos veces en el Consejo de Seguridad (1946 y 1980-1981) pero no como 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 tras esta actitud (Pellicer, 1994: 202). 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 obligaba a México a desarrollar una participación más activa en todos los asuntos internacionales (Solana, 1995: 70).

La orientación de la política exterior durante el sexenio salinista, según 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" (Solana, 1995). Sin embargo, al parecer el Gobierno tenía un compromiso limitado respecto a ejercer un rol político que abarcara *todas* las áreas en el exterior pues Solana también señaló que todo el esfuerzo interno se había dirigido hacia la recuperación económica del país y a la obtención del reconocimiento de los centros financieros internacionales. Asimismo, la descripción del proceso de toma de decisiones realizado por Solana enfatiza la prioridad de los objetivos económicos sobre los diplomáticos en la administración de Salinas. Hasta ahora, no parecía existir una contradicción sustancial entre el servicio exterior, por un lado, y el presidente y otras secretarías, por 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 sesgada a favor de los aspectos económicos (Seara, 1995). 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" (Seara, 1995). De acuerdo a Seara, Solana fue el promotor 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 (ídem: fn.5). El recuento de Seara sugiere que la SRE trató de recuperar la presencia latinoamericanista que tradicionalmente caracterizó el 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 académico 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[12]. Esta situación permitió que otras dependencias ocuparan ese importante sitio en la elaboración de la política exterior. Alvarez aceptó que el presidente Salinas había reforzado tal situación al no nombrar a miembros de la SRE a cargo de las negocia-

ciones del TLCAN, aunque dijo que Solana había conseguido recuperar áreas económicas para la SRE entre 1989 y 1990. El reducido papel de la SRE en materia de política económica exterior salta a la vista dado que "no había ninguna posibilidad política o administrativa para que [la SRE durante 1989-1994] tuviera una subsecretaría de asuntos económicos externos". Álvarez confirmó que la SRE no había conducido las negociaciones del TLCAN pese a que este acuerdo de libre comercio 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 negociadores económicos en el proceso de negociaciones del TLCAN y de los acuerdos de libre comercio con Latinoamérica.

En opinión de Álvarez, Solana era consciente de que no había ninguna posibilidad de desarrollar una política exterior coherente sin involucrar temas relacionados con la política económica internacional y los procesos de liberalización económica. Este reconocimiento podría explicar el interés de Solana por 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 de la política exterior de México durante 1989-1994. Sin embargo, realzó los esfuerzos de Solana para asegurar que la SRE estuviera relacionada con los negociadores comerciales especialmente en los temas laborales y de medio ambiente de los acuerdos de libre de comercio[13]. Más aún, Álvarez resaltó que los funcionarios de la SRE algunas veces tuvieron que resolver los problemas dejados por los negociadores comerciales. En su opinión, la política exterior mexicana durante 1989-1994 no fue sólo una reacción al TLCAN, y la inteligencia de Solana había permitido 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 coste [político]" dado que la pertenencia a la OCDE significó que México se reposicionara 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 respecto a dónde ubicar a México, si fundamentalmente en el Norte o en el Sur.

El servicio exterior mexicano, 1989-1994

Dada la información anterior, el ministro Álvarez trató de adelantar una imagen del servicio exterior mexicano que no fuera tan débil y dependiente como generalmente se presenta. Pero aun si la SRE luchó por ser un contrapeso al sesgo pro-estadounidense del proyecto de diversificación económica, la Secretaría falló.

La diversificación económica fue un objetivo que incluso para los recuentos de la propia SRE no se alcanzó, pues las relaciones económicas con los Estados Unidos se fortalecieron más, mientras que las relaciones comerciales con otras partes del mundo se redujeron concomitantemente[14]. El ministro Álvarez enfatizó 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 dar una imagen positiva de las relaciones entre la SRE en sus relaciones con 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; equipo que claramente privilegiaba la dimensión económica de la política exterior y la enorme importancia de los contactos con el mundo desarrollado en ese proceso.

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 dedicar 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 diversificación de socios comerciales, evidentemente ese interés no fue suficiente para que Latinoamérica se convirtiera en el centro de la política exterior durante el período. El viaje de Salinas a Chile en marzo de 1990 ejemplifica esta situación. Salinas dijo entonces que: "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 confrontado por un artículo en el *Wall Street Journal* que informaba respecto a las negociaciones que se estaban realizando desde febrero de ese año para establecer un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos (Ortega, 1990: 8).

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 respecto a asuntos fundamentales de las políticas y tratan por tanto de influir en el proceso de toma de decisiones para adelantar sus propios intereses. Las políticas resultantes provienen, entonces, de negociación más que de una decisión racional (Allison, 1971: 171). En el caso de la política exterior de México durante 1989-1994, la importancia central de la política exterior para el modelo de desarrollo perseguido por la administración de Salinas es ampliamente reconocido (Rozental, 1993: 12-13). Hubo en ese período 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 en contra de la orientación de las políticas exteriores que se estaban implantando.

Aparentemente, dentro del cuerpo diplomático no había consenso acerca de la deseabilidad de las políticas exteriores que se estaban realizando durante la administración de Salinas[15]. 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 (Hernández Haddad, 1999). Más aún, al parecer un sentimiento de vulnerabilidad rodeaba a los funcionarios del servicio exterior dado que la oposición a la línea de la SRE entrañaba la amenaza de no trabajar en esa dependencia, "la peor cosa que le pude pasar a un diplomático", así que no había posibilidad alguna de disentir (ídem).

Si bien los funcionarios del servicio exterior no disputaron 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 internacional y la cooperación internacional y sugirieron que la SRE debería coordinar las actividades vinculadas a la política exterior de otras secretarías (Lozoya, 1994). En cierto sentido esto confirmaba críticas anteriores respecto a la falta de coordinación dentro del Gobierno mexicano en asuntos importantes como si Canadá se uniría al TLCAN o no –las declaraciones de funcionarios mexicanos en diferentes secretarías se contradecían a este respecto.

Quizá la crítica más fuerte de los miembros de la SRE respecto a la política exterior se refirió a temas de su ámbito de acción inmediata. Tal fue el caso respecto al nombramiento de políticos en lugar de diplomáticos en el servicio exterior (Fazio, 1988). Esta situación y, en general, la creciente influencia de funcionarios de otras secretarías en el servicio exterior causó inquietud entre los diplomáticos. Valero, subsecretario de Relaciones Exteriores (quien al parecer fue depuesto debido a diferencias en la manera de conducir la política exterior) extendió sus críticas más lejos, al considerar que la política exterior se había subordinado al TLCAN, y que Córdoba –el Jefe de Asesores de la Oficina del Presidente– había desplazado a Solana[16].

EL MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA Y LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA, 1989-1994

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 infe-

rencial a partir de los resultados de 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 respecto a temas de política exterior. La información reunida a partir de estas fuentes puede ser interpretada de dos maneras.

La primera es que la SRE, en su capacidad formal como coordinadora de la política exterior, reconociera la inevitabilidad de reorientar la política exterior y la manera en que tal cambio de rumbo se realizaría. Esto es, que la SRE comprendiera la nueva importancia de los asuntos económicos en política exterior y aceptara su propio desplazamiento, al menos de la primera línea de la mesa negociadora, en 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 contraponer el impacto del fortalecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, y el "Norte" en general.

La segunda interpretación es que, considerando su larga tradición como principal protagonista en las relaciones exteriores del país, la SRE haya disputado tanto la orientación de la política exterior durante la administración de Salinas como el bajo peso de la Secretaría misma en el diseño de la política exterior. 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 la capacidad real de 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 política diseñada por el equipo presidencial. De acuerdo con la segunda, aunque pudieran haber surgido *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, consenso más que negociación podría ser la explicación para las políticas resultantes.

Es lógico asumir que una SRE fuerte tuvo suficiente peso e interés para participar, al menos, en los procesos de toma de decisiones relacionados con sus funciones dentro de la burocracia. Ciertamente el servicio exterior pudo haber estado de acuerdo con el contenido del cambio en la política exterior si una negociación interburocrática hubiera significado beneficios aceptables. Pero el cambio en detrimento de su propio peso relativo dentro de la burocracia –como Solana mismo reconoció con relación a las negociaciones finales del TLCAN (IMRED/Radio UNAM, 1996) y Álvarez corroboró al aceptar que más tarde "áreas habían sido recuperadas" para la SRE (Álvarez, 1999)– es difícil explicar dentro del modelo de política burocrática. Simplemente la dificultad reside en que cada grupo burocrático trata a toda costa de favorecer sus intereses. En un escenario de secretarías al menos similarmente poderosas, la reorien-

tación de la política exterior pudo haber emergido tanto con el consentimiento expreso de la SRE o en contra de las preferencias de esa Secretaría pero, [en este último caso], presionada por el presidente. Si acaso, lo que parece claro es que el rol disminuido de la SRE durante 1989-1994 le restó relevancia.

El examen de la posición de la SRE parece apoyar la visión de que fue un actor desplazado en aspectos importantes relacionados a 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 difuminar la enorme atención que el ejecutivo dedicó a sus relaciones 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 tanto 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 para propagar en el exterior los éxitos económicos del Gobierno, dado que como nunca antes las representaciones de México en el exterior fueron usadas con el propósito de la 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[17].

EL MODELO DE 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 plausible de política exterior? Ante la explicación insatisfactoria del modelo de política burocrática parecería que el modelo de 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. Visto en perspectiva, la política exterior podría ser explicada como resultado de un plan (sugerido en las declaraciones de Salinas cuan-

do era candidato a la presidencia) que tuvo una continuidad sobresaliente durante su Gobierno. Desde la instalación de la CAI (Comisión de Asuntos Internacionales) en febrero de 1988, Salinas ensalzó los valores patrióticos de México pero recalcó la necesidad de una política exterior activa, "aunque no aventurera" (Salinas, 1988). 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 (FCE, 1993; Gámez, 2000). 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]" (Salinas, 1988).

Un escrito de Córdoba Montoya, Jefe de asesores de la Oficina del Presidente durante el sexenio de Salinas, ilustra suficientemente el estilo y tipo de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones en México en ese tiempo (Cordoba, 1994: 232-233). Córdoba desarrolla ahí un número de ideas que son consistentes con el modelo de actor racional. Su trabajo está editado en un libro que se centra en las políticas de estabilización económica en diferentes países, pero el de Córdoba 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 manifesto realizado por uno de los funcionarios más influyentes en el Gobierno durante 1989-1994 que explica de qué manera fueron diseñadas y ejecutadas las políticas públicas en México. Córdoba es enfáticamente claro al describir las razones y las estrategias de la reestructuración económica de México. 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 OMC (Organización Mundial de Comercio), 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 comercial, privatización de empresas paraestatales, y desregulación de la actividad económica, que incluye los mercados financieros" (Cordoba, 1994: 232-233). Según él, esta visión consensuada acerca de las estrategias de desarrollo emergió lentamente durante el transcurso de los ochenta, y no era total-

mente compartida en todos los círculos de toma de decisiones en el Gobierno, por no decir de 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 costes sociales de corto plazo" (ibid.: 235). 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 (ibid.: 279).

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", de manera que los riesgos derivados de una cohesión excesiva eran considerados menores que los costes asociados con una divergencia permanente de perspectivas (que podrían llevar a una parálisis en la toma de decisiones): "en tal situación, la unidad es preferible a la diversidad dentro del Gobierno" (ibid.: 282). Dado que las perspectivas acerca del rol del Estado en la economía y el alcance de la liberalización comercial habían sido acordadas en los ochenta, el período de 1989-1994 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 orgullosamente reconoce que "nunca se filtró información alguna respecto a asuntos económicos a la prensa" (ídem). De acuerdo a la evaluación de Córdoba, el principal cambio en el período de Salinas fue en las actitudes y mentalidades, teniendo siempre detrás "la visión de futuro de Salinas".

El relato de Córdoba respecto al proceso de toma de decisiones en México durante 1989-1994 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 como ocurrió el proceso de toma de decisiones en general. En principio nos permite saber que una parte de la burocracia promovió un consenso respecto de 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 estuvo al frente de este tipo de decisiones, puesto que no formó parte de ese gabinete. El presidente Salinas creó la OCP como el órgano, presidido por Córdoba, que 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 (Arriaga, 1994). 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 solicitud de ingreso a la OCDE también tuvo la misma tónica (Proceso, 1995). 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 (ídem). La reducida posición de la SRE sugiere que, pese a que los funcionarios del servicio exterior intentaron luchar para mantener su influencia en la toma de decisiones de política exterior, explicar la política exterior mexicana durante 1989-1994 en términos de *negociación* como plantea el modelo de política burocrática de Allison es dudoso. 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 (principalmente económicos) específicos. 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.

CONCLUSIONES

Indudablemente las condiciones internacionales afectan toda 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 recono-

cida 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 1989-1994 es difícil ofrecer un análisis definitivo acerca de los resultados de aplicar el modelo de política burocrática porque no hay evidencia a la mano acerca de debates o reuniones que pudieran 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 1989-1994. La primera es que una negociación interburocrática no parece haber sido la principal fuente de la política exterior durante el período. Desde el principio de la administración salinista los asesores más cercanos del presidente diseñaron una trayectoria y estrategia de política exterior que, puede decirse, fue cuidadosamente seguida. Incluso la aparente modificación más relevante (la decisión de entrar al TLCAN) complementó más que interrumpió la estrategia original de la política (económica) exterior[18]. El TLCAN es un ejemplo particularmente importante del grado con el que se modificó la política exterior pues resalta dos aspectos de la política exterior en esa época. Primero, muestra la consolidación de 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 rol asignado a la SRE en la ejecución de una política que obviamente fue una, si no la más, importante de las políticas exteriores 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 se vinculó activamente a 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, quienes representaban mejor la nueva orientación del Gobierno, se impusieron sobre 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 1989-1994. Los aspectos tradicionales del comportamiento exterior 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 los lazos de cooperación con los países latinoamericanos y en foros internacionales (en temas 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 mexicana en términos del prestigio moral logrado a través de la defensa consistente del derecho internacional y de una imagen tercermundista que impregnó la retórica del servicio exterior (Flores Olea, 1994). Que los funcionarios del servicio exterior disintieran durante la administración de Salinas con la línea de política exterior pudo haber sido un resultado probable. La razón provendría de que los miembros del servicio exterior percibieran el pragmatismo (introducido por las necesidades de la estrategia económica) como socavamiento de 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, dentro de la dinámica de libre comercio. Este 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 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 consenso 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 de Álvarez respecto a los esfuerzos de Solana para 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 de la política exterior durante 1989-1994. Dado que tanto el modelo de desarrollo (crecimiento) económico de Salinas como la (no protagónica) defensa de los principios básicos de la política exterior mexicana no eran incompatibles sino complementarios, la continuidad en la política exterior no se interrumpió. Posiblemente esta 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 con relación a 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 la política exterior durante 1989-1994. 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 que era además favorecida por otras agencias burocráticas. Más aún, en un contexto en que los funcionarios no ligados con el servicio exterior mexicano ejecutaron las iniciativas más importantes que afectaron la política exterior, la SRE fue evidentemente desplazada 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 grupo reducido de individuos hace tentador pensar que el modelo de actor racional pudiera ser la fuente 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 fuerte convencimiento de los funcionarios de 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 1989-1994 pueden identificarse con un comportamiento coherente con el modelo de actor racional.

Referencias bibliográficas

ALLISON, G. (1971) *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. EEUU: Harper Collins Publishers.

ARRIAGA, V. (1994) "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional,* 34 (4), pp. 572-594.

CENTENO, M. A. (1997) *Democracy within reason. Technocratic revolution in Mexico*. Pennsylvania: Penn State Press.

CAMP, R. (1972) *Exploratory research into the role of the Mexican bureaucracy as a national policy-maker: possible cases-studies*. Reino Unido: University of Essex.

CAMP, R. 1980) *Mexico's leaders. Their education and recruitment*. University of Arizona Press.

CAMP, R. (ed.) (1986) *Mexico's political instability: the next five years*. Boulder: Westview Press.

CAMP, R. (1995) *La política en México*, México: Siglo XXI.

CASAR, M. A. y GONZALEZ G. (1990) "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT" en Russell, R. (ed.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, pp. 165-204. Argentina: GEL.

CASTAÑEDA, J. (1993) *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*. México: Cal y Arena.

CHABAT, J. (1989) "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Green, R. y Smith R. (coords.) *Retos en las relaciones entre México y los Estados Unidos,* pp., 87-124. México: FCE-Comisión para el futuro de las Relaciones México-Estados Unidos.

CONAGHAM, C.; MALLOY, J. y ABUGATTAS, L. (1990) "Business and the 'Boys': the politics of neoliberalism in the Central Andes", *Latin American Research Review*, 25 (3), pp. 3-30.

CORDOBA, J. y WILLIAMSON, J. (ed.) (1994) *The political economy of policy reform*, pp. 232-284. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

DE ICAZA, A. (1994) "La política de diversificación. Una apreciación global", *Revista Mexicana de Política Exterior,* pp. 79-93. México: IMRED.

FLORES OLEA, V. (1994) "Política exterior de México hacia América Latina (1981-1990)", en Sepúlveda, C. (comp.) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, pp. 173-198. México: FCE.

FAZIO, C. (1988) "El servicio exterior, emporio de políticos convertidos en diplomáticos eventuales", *Proceso* nº 614, 18-03-88, pp. 8-9. México.
FCE (1993). *Principios, instrumentos básicos para la política exterior de México*. México: FCE.
GAMEZ VAZQUEZ, A., E. (2000) "Mexican foreign policy and the end of the Cold War, 1989-1994", Tesis doctoral, Universidad de Essex, G.B.
GEDDES, B. (1995) "The politics of economic liberalization", *Latin American Research Review*, 30 (2), pp. 195-214.
HALPERIN, M. (1974) *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
HAMILTON, N. (1982) *The limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
HEREDIA, B. (1997) "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", COLMEX/IMRED (comp.). *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México: COLMEX/IMRED, 81-99.
HERNANDEZ HADDAD, H. (1999) Entrevista con el autor, Ciudad de México, enero 21 y 27 de 1999.
IBARRA, M. E. (1991) "Córdoba Montoya es el problema de la diplomacia. Ricardo Valero, ex-Subsecretario de Relaciones Exteriores enjuicia: el servicio exterior, subordinado a Washington", *Proceso*, 748, 4-III-91, pp. 6-9. México.
KORANY, B. (1974) "Foreign policy models and their empirical relevance to Third World actors: a critique and an alternative", *International Social Science Journal*, 26 (1), pp. 70-94.
LOZOYA, A. (1994). "México y la cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, PP. 131-140. México: SRE.
ORTEGA PIZARRO, F. (1990) "Mientras públicamente se decía 'no' al convenio con Washington, ya se negociaba", *Proceso*, 02-IV-90,PP. 8-9, México.
PASTOR, R. (1992) *Whirlpool: U.S. foreign policy toward Latin America and the Caribbean*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
PELLICER, O. (1994). "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,* pp. 199-231. México: FCE
Proceso (1995) 942, México, p. 16.
ROZENTAL, A. (1993) *La política exterior de México en la era de la modernidad*. México: FCE.
SALINAS DE GORTARI, C. (1991) "Tercer Informe de Gobierno", *Comercio Exterior*, noviembre, México.
SALINAS DE GORTARI, C. (1988). "Nuestro proyecto, la grandeza de México". *Discursos de campaña*, Tomo IV, del 1 al 13 de febrero. México: PRI.
SEARA, M. (1995) "Prólogo", *Fernando Solana, Cinco años de política exterior*. México: Porrúa.
IMRED/Radio UNAM [1996]. La política exterior de México en voz de ex-Cancilleres, cassette, México: IMRED.
SEARA, M (1984) *Política exterior de México*, 2nd ed., México: Harla.
Secretaría de Gobernación (1988) "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 7-12-88. México: SG.
SEPULVEDA, B. (1994) "Los intereses de la política exterior" en César Sepúlveda (ed.) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, pp. 17-99. México: FCE.

SRE (1985) *Política exterior de México. 175 años de historia*, Vol. 1, p. 311, México: SRE.
MUÑOZ LEDO, P. (1993) *La sociedad frente al poder. Debates parlamentarios, 1989-1991*. México: Diana.
SILVA, P. (1996) "Studying technocracy in Chile: what can be learned from the Mexican case", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 61, diciembre, pp. 39-64.
SMITH, B.C. (1988). *Bureaucracy and political power*. Sussex: Wheatsheaf Books.
SMITH, S. (1980). "Allison and the Cuban Missile Crisis. A review of the Bureaucratic-Politics model of foreign policy decision making", *Millennium*, 9 (1), pp. 21-40.
SKOCPOL, T. (1982) "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research" en Evans B., P., Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) *Bringing the state back in*,pp. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
SOLANA, F. (1995) *Cinco años de política exterior*. México: Porrúa.
VERTZBERGER, Y. (1984) "Bureaucratic-organizational policies and information processing in a developing state", *International Studies Quarterly*, 28, pp. 69-95.
WALLIS, J. (1999) "Understanding the role of leadership in economic policy reform", *World Development,* 27 (1), pp. 39-53.

Notas

1. En su obra, Allison propone tres modelos de política exterior: actor racional, política burocrática y proceso organizacional. Estos modelos son explicaciones alternativas, aunque Allison señala que no necesariamente se oponen entre sí. A pesar de esto, se utiliza aquí el modelo de actor racional y el de política burocrática con el fin de identificar el rol de la burocracia y el tipo de influencia que ésta ejerció en el proceso de elaboración de la política exterior mexicana durante 1989-1994. Una razón adicional es que se asume que la toma de decisiones tan importantes como la orientación de la política exterior no puede descansar en un seguimiento rutinario de la política exterior por parte de las dependencias que intervienen en esos procesos.
2. Al referirse a una entrevista con Salinas, Pastor contribuyó a propagar la idea de que un cambio en la visión personal del presidente Salinas respecto de la situación internacional a fines de los ochenta había sido la razón principal para integrar México al TLCAN, pues al parecer esa no había sido la intención original al principio de su administración (Pastor, 1992).
3. La OCP, cuyo titular era Córdoba, fue creada una semana después de que Salinas tomara posesión como presidente de la República. La OCP era la agencia a cargo 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, 1988).
4. Se ha señalado que en cierto modo desde 1983, pero definitivamente antes de 1988, México desplegó una imagen izquierdista o 'tercermundista'. Esta percepción se basa en la defensa del derecho internacional aun cuando eso significara que México se opusiera a los estados

poderosos, lo que le redituó prestigio 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 cierta flexibilidad en la implantación de las políticas, el Gobierno podía determinar el grado de énfasis que aplicaría en cada situación. Tanto la búsqueda para eliminar la imagen de confrontación como el cambio hacia el liberalismo económico realizado desde fines de los ochenta han sido factores que, se afirma, han socavado el prestigio y la influencia diplomática del país. Ver los discursos del senador Muñoz Ledo (Muñoz Ledo, 1993).

5. 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 (Silva, 1996), mientras que su propagación en casi toda la América Latina es ampliamente conocida (Conagham et al., 1990).
6. Que el Estado (o los decisores estatales) pueda diseñar e implantar políticas aun cuando no surjan de presiones sociales, o que lo hagan aun en contra de los sectores/clases más importantes en la sociedad, es un tema largamente debatido bajo el título de la autonomía relativa del Estado (ver Skocpol, 1982; Hamilton, 1982).
7. Sin embargo, "existe un acuerdo reducido respecto a qué capacidades administrativas cuentan y cómo se relacionan con el sistema político en su conjunto, y aun menos respecto a porqué algunas burocracias se han desarrollado como decisores más efectivos que otras" (Geddes, 1995: 196).
8. 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 (Rozental, 1993).
9. Estos se refieren a la primacía del derecho internacional y a la deseabilidad de que los países en desarrollo rebasaran 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.
10. 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 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). Era una reunión del IEPES (el brazo ideológico del

PRI) sobre comercio exterior del cual supuestamente emergerían las políticas exteriores de Salinas. Era el momento para que Sepúlveda abogara por un mayor rol para la SRE. Sin embargo, Sepúlveda 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 (Salinas, 1988).

11. 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" (Seara, 1984: fn 37, p. 27).
12. Entrevista personal de la autora con el ministro Jorge Álvarez, al tiempo titular de la Dirección Académica del IMRED, el brazo académico de la SRE, en donde se entrena a los futuros diplomáticos del país. Ciudad de México, enero 20 1999. Las referencias a Álvarez en el texto provienen de esta entrevista.
13. Sin embargo, en una entrevista posterior, Solana confió que le hubiera gustado que el servicio exterior mexicano hubiera tenido una presencia mayor en las negociaciones finales de TLCAN (IMRED/Radio UNAM, 1996).
14. Mientras en 1988 la participación de los Estados Unidos en el comercio exterior total de México era de 66,2%, su participación se incrementó a 76,4% en 1993. Este crecimiento conllevó que Europa redujera su participación 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% (De Icaza, 1994).
15. Entrevista personal de la autora con Humberto Hernández Haddad, cónsul en San Antonio, Texas; dos veces diputado federal y senador en una ocasión, representando al PRI. Ciudad de México, enero 21 y 27 de 1999. Las referencias posteriores a Hernández provienen de estas dos entrevistas.
16. Declaraciones de Valero (Ibarra, 1991). Como anécdota se supo después que cuando el Papa recibió a Salinas en una visita privada, quién lo acompañó fue Córdoba mientras Solana esperaba en la antesala. El presidente Bush también reconoció la influencia de Córdoba al decir que cuando éste último iba a Washington era porque el presidente Salinas quería algo importante. Solana estaba encargado únicamente de las formalidades (Proceso, 1995).
17. Hernández Haddad señaló que había colusión entre algunos miembros del servicio exterior mexicano y otros grupos que detentaban importantes intereses políticos y económicos. Recordó haber informado a Angel Gurría (quien sustituyó a Solana como titular de la SRE en 1994) que una Corte Federal de 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.
18. El Gobierno mexicano presentó el TLCAN como la decisión del Presidente Salinas. De acuerdo a esa interpretación, el presidente se dio cuenta de que Europa del Este era el destino al que se dirigían los flujos de capital en lugar de a México, esto a pesar de la profundidad del programa de estabilización realizado en México.