

Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana

Article

Published Version

Long, T. (2017) Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana. Foro Internacional, LVII (227). ISSN 0185-013X Available at <https://centaur.reading.ac.uk/59062/>

It is advisable to refer to the publisher's version if you intend to cite from the work. See [Guidance on citing](#).

Published version at: <http://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi>

Publisher: Colegio de Mexico

All outputs in CentAUR are protected by Intellectual Property Rights law, including copyright law. Copyright and IPR is retained by the creators or other copyright holders. Terms and conditions for use of this material are defined in the [End User Agreement](#).

www.reading.ac.uk/centaur

CentAUR

Central Archive at the University of Reading

Reading's research outputs online

COLOSO FRAGMENTADO: LA AGENDA “INTERMÉSTICA” Y LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA

TOM LONG

DESDE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA, en la agenda de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han predominado los asuntos transnacionales o “intermésticos”, como la migración, el comercio, el crimen organizado transnacional, la energía y el medio ambiente. El término “interméstico”, acuñado por Bayless Manning en 1977, es una palabra compuesta que describe aquellos asuntos que son “profunda e inseparablemente tanto internacionales como domésticos”.¹ Aunque estos temas no son de ninguna manera un nuevo rasgo de la política interamericana, hoy ocupan un lugar central para los funcionarios estadounidenses y latinoamericanos.² Dada su naturaleza dual, doméstica e internacional, las políticas de Estados Unidos relacionadas con asuntos transnacionales

¹ B. Manning, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324.

² Cabe destacar que en sondeos recientes, el público y los líderes mexicanos destacan temas intermésticos como el narcotráfico y la protección de la diáspora mexicana, entre los objetivos más relevantes para la política exterior del país. G. Maldonado *et al.*, “Diez años de opinión pública y política exterior”, *México, las Américas y el Mundo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, p. 57. Véase también, G. González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-671; C. Deblock, D. Brunelle y M. Rioux, “Globalización, competencia y gobernanza: el surgimiento de un espacio jurídico transnacional en las Américas”, *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 1, 2004, pp. 66-102; J. E. Navarrete y A. G. Sánchez, *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones: una colección de ensayos*, México, UNAM, 2006.

a menudo se elaboran atendiendo a la política interior del país. Sin embargo, esas políticas tienen efectos que repercuten en América Latina, sobre todo en el Caribe, América Central y México, cuyos lazos con Estados Unidos son los más densos y complejos. Si bien las dinámicas políticas de la intermesticidad, en comparación con los temas “tradicionales” de política exterior, han sido muy estudiados desde finales de la década de 1970, dicho análisis se ha enfocado en el proceso legislativo de Estados Unidos: cómo el Congreso y los grupos de interés presionan al Ejecutivo y favorecen ciertas políticas.

Siguiendo ese tipo de análisis, Abraham F. Lowenthal recientemente observó:

La política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe está menos determinada por consideraciones de tipo estratégico que por la interacción continua de diversos grupos de presión internos, en un proceso político que está abierto a tantas influencias externas. A menos que se trate de amenazas inminentes a la seguridad nacional, con frecuencia ciertos grupos dentro de Estados Unidos tienen más facilidad para influir sobre la política del país hacia América Latina y el Caribe, que el gobierno estadounidense para coordinarla o controlarla.³

Sin embargo, rara vez ha habido gobiernos latinoamericanos entre esos grupos con influencia, bien que esto no se debe a falta de interés. Los asuntos intermésticos están a la cabeza de las agendas de México, América Central y el Caribe en materia de política exterior, lo que obliga a estos gobiernos a que se involucren en el proceso legislativo de Estados Unidos y traten de influir en las decisiones que se toman en materia de migración, narcotráfico y armas de asalto prohibidas, que suelen estar orientadas por los intereses internos de aquel país. Los temas han sido tan trascendentales que “Se puede hablar de la ‘consularización’ de la política exterior de México, con especial concentración en Estados

³ A. F. Lowenthal, “Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity”, *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2010, pp. 110-124.

Unidos”.⁴ ¿Por qué los Estados latinoamericanos han tenido que batallar tanto para poder influir en las políticas intermésticas? La respuesta más común podría aludir simplemente al poder relativo de los actores involucrados. Dadas las asimetrías de poder, sería bastante explicable la falta de coordinación en las políticas –en particular, la incapacidad de los Estados latinoamericanos para influir en las políticas estadounidenses. El poderoso país del norte puede hacer caso omiso de las enormes repercusiones que tienen sus políticas sobre sus más débiles vecinos. Pero esta explicación presenta varias insuficiencias. La primera de ellas surge a partir de la premisa del actor unitario, que difícilmente puede explicar los asuntos intermésticos, precisamente porque en éstos se combinan política exterior y doméstica, y porque involucran a numerosos grupos de interés. En segundo lugar, varios organismos de investigación sobre la materia han hallado que las asimetrías de fuerza pueden ser contrarrestadas con asimetrías de interés e intensidad. El presente trabajo tiene su origen en tres escuelas principales. La primera proviene de la investigación de Keohane y Nye sobre transnacionalismo, que en cierta medida se basa en las relaciones entre Estados Unidos y Canadá; ésta ha influido también en los estudios sobre resultados de negociación paradójicos.⁵ La segunda escuela comprende análisis sobre Estados poderosos que pierden en disputas con actores estatales y no estatales que son más débiles pero más decididos.⁶ La tercera comprende nuevas corrientes relativas a Estados pequeños en las relaciones internacionales, donde se examina cómo dichos Estados en ocasiones ejercen una enorme

⁴ J. A. Schiavon y N. Cárdenas Alaminos, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 101, mayo-agosto 2014, p. 50.

⁵ R. O. Keohane y J. S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

⁶ A. Mack, “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict”, *World Politics*, vol. 27, núm. 2, 1975, pp. 175-200; Z. Maoz, “Power, Capabilities, and Paradoxical Conflict Outcomes”, *World Politics*, vol. 41, núm. 2, 1989, pp. 239-266; P. L. Sullivan, “War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 3, 2007, pp. 496-524.

influencia.⁷ Estos enfoques han influido en estudios recientes de las relaciones interamericanas, que prestan más atención a la forma en la que los Estados latinoamericanos han ganado autonomía e influencia en sus relaciones con Estados Unidos.⁸ Sin embargo, los asuntos intermésticos al parecer representan una extraña excepción a esas tendencias, excepción que no se explica muy bien mediante los indicadores de poder.

Esto es especialmente enigmático, a la luz de lo que ha sido visto como quince años de disminución constante de la atención por parte de Estados Unidos al continente, a raíz de lo acontecido el 11 de septiembre de 2001. A menudo se atribuye a esa “desatención” las fallas que se han cometido para manejar de manera cooperativa los retos transnacionales comunes. En marzo de 2014, Michael Shifter, un prominente estudioso de las relaciones interamericanas radicado en Washington, en su testimonio ante un Subcomité del Congreso de Estados Unidos sobre “La Desvinculación de Estados Unidos con América Latina”, señaló que “como es comprensible, los altos funcionarios han estado ajenos a lo que ocurre en el

⁷ J. Braveboy-Wagner, “Opportunities and Limitations of the Exercise of Foreign Policy Power by a Very Small State: The Case of Trinidad and Tobago”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, núm. 3, 2010, pp. 407-427; A. Chong, “Small State Soft Power Strategies: Virtual Enlargement in the Cases of the Vatican City State and Singapore”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, núm. 3, 2010, pp. 383-405; D. Panke, “Dwarfs in International Negotiations: How Small States Make their Voices Heard”, pp. 313-328.

⁸ R. Russell y J. G. Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85/86, 2009, pp. 211-249; C. Darnton, “Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress”, *Journal of Cold War Studies*, vol. 14, núm. 4, 2012, pp. 55-92; C. Darnton, “After Decentering: The Politics of Agency and Hegemony in Hemispheric Relations”, *Latin American Research Review*, vol. 48, núm. 3, 2013, pp. 231-239; C. O. Santana y G. A. Bustamante, “La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales”, *Papel Político*, vol. 18 núm. 2, 2012, pp. 719-742; M. P. Friedman y T. Long, “Soft Balancing in the Americas: Latin American Opposition to U.S. Intervention, 1898-1936”, *International Security*, vol. 40, núm. 1, 2015, pp. 120-156; T. Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

hemisferio”.⁹ Esta opinión, que comparten otros analistas en Estados Unidos y América Latina, implica que si los funcionarios estadounidenses pudieran dedicar más tiempo y recursos al continente, los problemas comunes podrían atenderse de manera más efectiva.¹⁰ Por otra parte, si se fortaleciera la “asimetría de intereses”, la “desatención” por parte de Estados Unidos beneficiaría más a los Estados latinoamericanos que están orientados a influir sobre la política estadounidense en un tema particular. Desde la perspectiva de la discusión sobre negociaciones, los efectos de la (des)atención estadounidense son ambiguos. La distracción de Estados Unidos, por sí sola, no implica que se deban continuar políticas que son desfavorables para los Estados de América Latina y el Caribe. El hecho de que Estados Unidos preste menos atención al continente podría ofrecer oportunidades para que las naciones latinoamericanas redefinan la agenda y propongan nuevas ideas sobre las políticas.¹¹ Los Estados menos poderosos, pero muy comprometidos, pueden a veces imponerse sobre otros Estados más poderosos, pero con prioridades muy imprecisas. Desde esta perspectiva, los países de América Latina podrían tener muy buenas perspectivas de influir en las políticas estadounidenses si mantienen su determinación frente a las inclinaciones políticas menos cohesionadas de Estados Unidos. Pero esto no ha ocurrido, incluso cuando la aplicación de políticas coordinadas al parecer habría podido favorecer un interés común.

Visto desde la perspectiva de la negociación, la interrogante es: ¿por qué ha sido tan frecuente que los Estados de América Latina y el Caribe no hayan logrado convertir sus altos niveles de determinación en resultados favorables? Dicho de otra manera: ¿acaso los Estados de América Latina y el Caribe pueden llegar a coordinar sus políticas en asuntos que requieren que Estados Unidos ajuste

⁹ M. Shifter, “U.S. Disengagement from Latin America: Compromised Security and Economic Interests. S. o. t. W. H. Committee on Foreign Affairs”, Washington, D. C., 2014.

¹⁰ G. Salcedo, “Delegating Leadership: U.S. Foreign Policy towards Latin America”, *Post-Hegemonic Global Governance 3rd Edition*, núm. 246, 2013, p. 79.

¹¹ C. Darnton, “Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress”, *Journal of Cold War Studies*, vol. 14, núm. 4, 2012, pp. 55-92.

sus políticas intermésticas? En este trabajo sostenemos que la falta de influencia en las políticas estadounidenses se explica por la forma en que los asuntos intermésticos movilizan a ciertos grupos de interés, reducen los “conjuntos ganadores” (*win-sets*) y dan poder a actores con capacidad de veto. Si bien la discusión sobre intermestinidad ha analizado las diversas dinámicas de la formulación de la política exterior estadounidense, se ha prestado poca atención a la forma en que esas dinámicas afectan la política exterior de otras naciones hacia la superpotencia. Los asuntos intermésticos acarrearán retos diversos (y algunas oportunidades) a los Estados latinoamericanos. Utilizando modelos de relaciones internacionales sobre la interacción de las políticas interna y exterior,¹² este trabajo afirma que los Estados latinoamericanos y del Caribe tendrán aún más dificultad para influir en los asuntos intermésticos que la que tenían para hacerlo en la política exterior tradicional de Estados Unidos. Para que la política exterior de aquellos Estados tenga éxito, deberá emplearse un nuevo enfoque que reconozca dichas dinámicas.

En las siguientes secciones revisaremos la bibliografía relativa a los asuntos intermésticos, destacaremos su relevancia para las relaciones de Estados Unidos con América Latina y, con base en estudios sobre la intersección de las políticas interna e internacional, intentaremos desarrollar una explicación teórica más sólida del concepto de intermestinidad, idea que se ha ido generalizando en los estudios sobre políticas públicas. Más adelante, examinaremos una prolongada disputa entre Estados Unidos y México por el cruce fronterizo de camiones de carga, la cual es analizada como un estudio de caso longitudinal a fin de explorar las adaptaciones diplomáticas de México a las dinámicas políticas estadounidenses. También se verán brevemente otros asuntos intermésticos relevantes para las agendas de las relaciones Estados Unidos-México y Estados Unidos-América Latina, para concluir con algunas conclusiones teóricas y la importancia práctica de este estudio.

¹² R. D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 03, 1988, pp. 427-460; H. V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

EN LA CONFLUENCIA DE LO DOMÉSTICO Y LO INTERNACIONAL

Manning acuñó el término “intermístico” en el contexto de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso de Estados Unidos; sostenía que se debía reorganizar el proceso de la política exterior del país para que ésta siguiera el paso de los cambiantes tiempos.¹³ Aunque lo exterior y lo doméstico siempre han estado vinculados, Manning consideraba que esos nexos se estaban haciendo más profundos y que la interdependencia global era más intensa y se hacía sentir en forma inmediata en el nivel político local. Otros estudios han continuado el trabajo de Manning sobre el proceso político interno de Estados Unidos, enfocados en particular en la política comercial y la participación del Congreso,¹⁴ y todos ellos coinciden básicamente en que los presidentes de Estados Unidos tienen menor margen de maniobra en los asuntos intermísticos que cuando se trata de la política exterior “tradicional”.

La teoría de relaciones internacionales sobre la confluencia de la política internacional y la política interna ofrece una base teórica para el estudio de la intermesticidad. En 1988, Putnam observaba que: “La política interna y las relaciones internacionales a menudo están hasta cierto punto enredadas, pero nuestras teorías aún no han logrado resolver ese complicado enredo”.¹⁵ Se han hecho avances importantes, muchos de ellos a partir del célebre modelo de Putnam de un juego de dos niveles, según el cual los negociadores internacionales se mueven en tableros paralelos de negociación; el primero es el de las contrapartes extranjeras, el segundo opera en el ámbito doméstico, con actores que tienen el poder para ratificar o rechazar un acuerdo final, el cual debe ser aceptable para los dos niveles, lo que reduce el rango de resultados posibles a aquellas

¹³ B. Manning, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324.

¹⁴ R. J. Barilleaux, “The President, ‘Intermestic’ Issues, and the Risks of Policy Leadership”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 15, núm. 4, 1985, pp. 754-767; J. M. Lindsay, “Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters”, *Political Science Quarterly*, vol. 107, núm. 4, 1992, pp. 607-628.

¹⁵ R. D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 03, 1988, pp. 427-460.

áreas en las que coinciden los “conjuntos ganadores” (*win-sets*) –definidos por Putnam como el conjunto completo de acuerdos aceptables– para los dos niveles.¹⁶ Todo acuerdo debe obtener la aprobación de los intereses tanto externos como internos, lo que crea un ir y venir entre los niveles internacional y doméstico; por ello, los conjuntos ganadores más amplios aumentan la posibilidad de que se alcance el acuerdo. En la siguiente década, Milner amplió el modelo de Putnam para desarrollar una teoría más sólida de cómo la política interna influye en las acciones internacionales.¹⁷ Casi todos los Estados se caracterizan por tener cierto número de intereses encontrados; por tanto, para comprender las decisiones políticas, incluida la política exterior, Milner afirma que debemos tomar en cuenta los intereses de los principales actores (por lo general, el ejecutivo, el legislativo y grupos de interés de la sociedad), así como la forma en que las instituciones estructuran su toma de decisiones y quién tiene acceso a la información sobre el asunto que se está considerando. Estos factores varían tanto entre los Estados como según el tipo de asunto. A partir de lo que sostiene Milner, yo propongo que los asuntos intermésticos tienen efectos generalizados sobre los intereses, las instituciones y la información, y que éstos complican los esfuerzos de la diplomacia exterior. Los asuntos intermésticos afectan los intereses de una gama de actores políticos internos que es más diversa y más prominente que la que involucran otros casos de política exterior. En segundo lugar, los asuntos intermésticos están sujetos a distintos patrones institucionales; existen más puntos de acceso y actores con capacidad de veto. De acuerdo con Ehrlich, se entiende por puntos de acceso a “los funcionarios que son susceptibles al cabildeo”.¹⁸ En este sentido, la posibilidad de tener “acceso” a un proceso político difiere de acuerdo con las instituciones de política exterior de cada país y el tema al que se refiera el asunto (el proceso político estadounidense es a menudo considerado pluralista y poroso, aunque quizá lo

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ H. V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

¹⁸ S. D. Ehrlich, “Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies”, *International Organization*, vol. 61, núm. 03, 2007, pp. 571-605.

sea menos en crisis de seguridad). Los actores con capacidad de veto, según Tsebelis, se definen como “los personajes, individuales o colectivos, con capacidad de decisión cuyo acuerdo es necesario para cambiar el *statu quo*”.¹⁹ Por último, los asuntos intermésticos se caracterizan porque existe más equidad en el acceso a la información entre los actores domésticos que en los asuntos de política exterior tradicionales, en los que el Ejecutivo goza de cierta ventaja.

Milner observa que cuando los actores con preferencias “conciadoras” tienen mayor capacidad de decisión hay más probabilidades de que se consigan resultados cooperativos. Aunque los intereses variarán dependiendo del caso, la intermesticidad tiende a debilitar la autoridad decisoria de los actores cuyas preferencias se relacionan con aspectos tradicionales de la política exterior. La intermesticidad también afecta a las instituciones y a la información. Los asuntos intermésticos, fragmentan la autoridad entre el poder ejecutivo y el congreso, así como dentro de esos dos poderes, cuando intersectan con otros organismos y comités. El escándalo de “Rápido y Furioso”, un plan para rastrear armas ilícitas que terminó muy mal, estaba relacionado con una preocupación clave de las relaciones exteriores de México y Estados Unidos, pero el Departamento de Justicia, el Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes y el Comité Judicial del Senado fueron actores centrales en ese drama partidista. En otros asuntos intermésticos ocurre que los intereses locales hacen que se olvide la filiación a un partido, cuando los electores y ciertos grupos de interés se sienten directamente afectados y así lo informan a sus representantes.²⁰ Al mismo tiempo, los procesos políticos latinoamericanos se han hecho más complejos, con la participación de diversas dependencias del Ejecutivo, los congresos, la sociedad civil y gobiernos subnacionales.²¹

¹⁹ G. Tsebelis, “Veto Players and Institutional Analysis”, *Governance*, vol. 13, núm. 4, 2000, pp. 441-474.

²⁰ R. Rogowski *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

²¹ J. A. Schiavon Uriegas, “Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (eds.),

Las dinámicas de la agenda interméstica son cruciales para las naciones de América Latina y el Caribe por dos motivos. Primero, estos asuntos se resienten con mucha intensidad debido a los efectos de la interdependencia asimétrica, en la cual el socio más pequeño de una diada asimétrica suele ser más sensible y vulnerable a los cambios en las políticas.²² Así, aunque el narcotráfico, la migración y el comercio tienen impactos muy fuertes en Estados Unidos, por lo general están distribuidos (bien que de forma desigual) a lo largo de una geografía y una economía muy extensas. En cambio, las naciones más pequeñas resienten esos mismos asuntos de manera mucho más intensa. Tal es el caso de la migración salvadoreña, que tuvo un impacto muy importante en Estados Unidos, al llevar a cientos de miles de personas a ciertas regiones metropolitanas. Pero ese efecto es pequeño si se lo compara con el que se padece, social y económicamente, en El Salvador, donde esos migrantes equivalen a entre una cuarta y una tercera parte de la población total del país y cuyas remesas representaron 17% del PIB salvadoreño en 2010.²³

La fragmentación de la autoridad de Estados Unidos en materia de política exterior con respecto a los asuntos intermésticos crea un cuadro muy complejo para los líderes y diplomáticos

Los grandes problemas de México, vol. XII, *Relaciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 241-283.

²² R. O. Keohane y J. S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977; H. Von Riekhoff y H. Neuhold, *Unequal Partners: A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany and Between Canada and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; P. H. Smith y A. D. Selee, *Mexico & the United States: The Politics of Partnership*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2013; J. A. Schiavon Uriegas, “La teoría de la interdependencia”, en J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera y R. Velázquez Flores (eds.), *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/El Colegio de San Luis/Universidad Autónoma de Baja California/Universidad Autónoma de Nuevo León/Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2014, pp. 271-286.

²³ J. Pecquet, “Foreign Governments Lobbying Hard in Favor of Immigration Reform”, *The Hill*, Washington, D. C., 2013.

extranjeros, que deben tomar en consideración las posiciones y el poder de una gran variedad de actores. La responsabilidad se divide entre los funcionarios que manejan ya sea una cartera de política exterior o bien de política interna, de donde resulta una enorme diversidad de actores burocráticos que a menudo son hostiles a la cooperación interorganizacional. Muchos problemas intermésticos no reciben atención de los altos mandos con la frecuencia suficiente como para obligar a una coordinación, lo que hace que las políticas intermésticas estadounidenses pasen por periodos de inercia, mientras los efectos asimétricos golpean fuertemente a las naciones más pequeñas. Y así como los asuntos intermésticos socavan la efectividad del Poder Ejecutivo estadounidense, también ponen a prueba a la política exterior de los países que pretenden incidir en la política de Estados Unidos.

LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-AMÉRICA LATINA Y LA AGENDA INTERMÉSTICA

Durante treinta años, los estudios sobre los asuntos intermésticos en el continente americano han centrado su atención en cómo se elaboran las políticas estadounidenses y cuáles son sus efectos (en su mayoría perjudiciales) sobre América Latina y el Caribe. En 1987, Lowenthal cuestionó la importancia que seguía dándose a la agenda de seguridad tradicional de Estados Unidos en América Latina, pero a la vez afirmaba que la región cobraría más importancia para aquel país debido al comercio, la migración, “el narcotráfico, el terrorismo, la degradación ambiental” y los derechos humanos. En los años siguientes, esos asuntos en gran medida intermésticos dieron lugar a que Estados Unidos se involucrara más con América Latina en torno a los temas de migración, comercio e inversión, combate al narcotráfico y desarrollo de la democracia. El papel de los grupos de interés fue preponderante durante el gobierno de Clinton. Así, Dent observó que “el entorno de la formulación de políticas se fragmentará cada vez más y será más fácil penetrarlo para incidir en las cuestiones relacionadas con las políticas

de América Latina”.²⁴ Las políticas formuladas como resultado de esa fragmentación han afectado a los países latinoamericanos de maneras tanto previstas como imprevistas. Desde el final de la Guerra Fría hasta 2014, la política estadounidense hacia Cuba fue en gran medida definida por los grupos de interés internos, aunque esto perjudicaba a la presencia diplomática de Estados Unidos.²⁵ Salvo por la extrema atención prestada a la seguridad fronteriza, el interés de Estados Unidos en América Latina declinó precipitadamente tras los ataques del 11 de septiembre de 2001. Pero, en lugar de que esta desatención eliminara la lógica interméstica, incrementó el poder de los intereses burocráticos y particulares, por lo cual la política interna de Estados Unidos podría dar lugar a mayor intervención directa en el hemisferio. De acuerdo con LeoGrande, había una razón burocrática para las políticas de George W. Bush que redefinieron los asuntos sociales y políticos como amenazas a la seguridad: narcotráfico, crimen, salud y “la ‘amenaza’ de un ‘populismo radical’”.²⁶ Inquietudes similares sobre la relación del narcotráfico y la inestabilidad han dado lugar a medidas intervencionistas por parte de Estados Unidos, lo que ha sacado al país de su política de “negligencia benigna”.²⁷ Sólo unos pocos estudios se han ocupado en indagar si América Latina u otros Estados pueden influir sobre la política estadounidense en asuntos intermésticos, sobre todo en los temas de comercio y migración. Rosenblum señala: “Ni la documentación sobre la política migratoria de Estados Unidos ni la relativa a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina destacan el papel que juega

²⁴ D. W. Dent, *U.S.-Latin American Policymaking: A Reference Handbook*, Westport, Greenwood Press, 1995.

²⁵ P. Brenner, P. J. Haney y W. Vanderbush, “The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001”, *International Studies Perspectives*, vol. 3, núm. 2, 2002, pp. 192-208.

²⁶ W. M. LeoGrande, “From the Red Menace to Radical Populism: U.S. Insecurity in Latin America”, *World Policy Journal*, vol. 22, núm. 4, 2005, pp. 25-35.

²⁷ R. Crandall, *The United States and Latin America After the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008; R. Crandall, *Driven By Drugs: US Policy Toward Colombia*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008.

esta última en la formulación de la política migratoria”.²⁸ Durante la década de 1980, México trataba los asuntos migratorios exclusivamente a través del Poder Ejecutivo, declinando la invitación para hablar ante el Senado o tomar parte en campañas de relaciones públicas. La iniciativa del TLCAN activó una nueva dinámica, como observa Reynaldo Yunuén Ortega Ortiz, en la cual ambos gobiernos quisieron crear nuevas normas que ayudaran a mejorar el comercio y las relaciones políticas: “El proyecto de Salinas intentó cambiar esa situación, de modo que el pueblo viera en Estados Unidos una oportunidad, no una amenaza”.²⁹ Esto también facilitó que el tema de la migración se viera de otra manera. Alba sostiene que el diálogo cooperativo fue un rasgo más importante de la política migratoria de México y Estados Unidos, tanto en el mandato de Zedillo como en el de Fox, aunque el tono oficial positivo a menudo contrastaba con la dureza de los hechos que ocurrían en la frontera.³⁰

El segundo tema en el que se ha prestado cierta atención a las políticas de América Latina hacia Estados Unidos sobre asuntos intermésticos es el de las negociaciones comerciales, las cuales, desde la obra de E. E. Schattschneider, *Politics, Pressure, and the Tariff*, han sido calificadas como un punto de contención fundamental entre socios comerciales internacionales y los grupos de interés nacionales.³¹ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido estudiado con detalle como un caso de confluencia entre

²⁸ M. R. Rosenblum, “Moving beyond the Policy of no Policy: Emigration from Mexico and Central America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4, 2004, pp. 91-125.

²⁹ R. Y. Ortega Ortiz, “Las relaciones México-Estados Unidos y la génesis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 23-61.

³⁰ F. Alba, “Diálogo e incompreensión: El tema migratorio a cuatro años de vigencia del TLC”, pp. 157-178; F. Alba, “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración”, en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 109-164.

³¹ E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, As Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, Nueva York, Prentice-Hall, 1935; R. A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980.

las políticas exterior e interna de Estados Unidos.³² Tanto el proceso de negociación del TLCAN como sus efectos dieron lugar a que México adoptara un enfoque muy diferente para la formulación de su política exterior,³³ pero que seguía estando entrelazado con asuntos intermésticos.

UNA APROXIMACIÓN A LA DIPLOMACIA INTERMÉSTICA

En lugar de analizar cómo afecta la intermesticidad a la formulación de la política exterior de Estados Unidos o cómo esa política repercute en los latinoamericanos, este trabajo se interesa por la forma en que los países de América Latina abordan asuntos que los afectan tanto como cualquier otro tema de política exterior, pero que los funcionarios estadounidenses rara vez consideran como política exterior. ¿Por qué el interés tan grande de América Latina ha logrado tan poco en términos de más coordinación y más resultados positivos, desde la perspectiva de esos Estados? La relevancia de los asuntos intermésticos debería hacer que los líderes latinoamericanos asignaran recursos para influir en la gran variedad de actores que participan en el proceso político estadounidense y que son los que toman las decisiones en los asuntos intermésticos. Esto tal vez despertaría una atención creciente del

³² J. Garciadiego Dantan, *El TLC día a día: crónica de una negociación*, México, M. A. Porrúa, 1994; H. V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997; F. W. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998; M. A. Cameron y B. W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000; J. Serra Puche, *El TLC y la formación de una región: Un ensayo desde la perspectiva mexicana*, México, FCE, 2015.

³³ R. O. de la Garza y J. Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1997; R. Y. Ortega Ortiz, "Las relaciones México-Estados Unidos y la génesis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 23-61; J. I. Domínguez y R. Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2001.

Congreso, los órganos del Poder Ejecutivo, los grupos de interés, las empresas y las ONG.

Desde la perspectiva de un gobierno extranjero, las dinámicas intermésticas se centran en dos aspectos relacionados: los conjuntos ganadores y los puntos de acceso para los intereses domésticos. Adaptando el modelo de dos niveles de Putnam, sostengo que los asuntos intermésticos presentan un conjunto ganador doméstico o rango de acuerdos aceptables más reducido que los asuntos tradicionales de política exterior. Putnam presenta sus conjuntos ganadores en términos de rangos relativamente fijos de preferencias. Existe flexibilidad dentro de un rango de resultados aceptables, pero se estima que éste está predeterminado, en particular para los actores internos contra los cuales un negociador internacional debe simultáneamente contender. En la práctica, el rango de preferencias puede ser maleable, en cuyo caso los actores externos y domésticos intentarán definirlo. El costo del “no llegar a acuerdo” afecta el tamaño del conjunto ganador y las percepciones de dichos costos pueden cambiar. La segunda parte de la explicación atiende al número de puntos de acceso o de “funcionarios susceptibles al cabildeo” de los que se dispone en el proceso político. Los asuntos intermésticos, por su naturaleza, involucran un gran número de organismos y dependencias. Aunque estas dependencias son formalmente parte del Poder Ejecutivo, a menudo responden más a la supervisión del Congreso y de los comités de asignaciones que definen sus presupuestos y operaciones por varias décadas, que a otros sectores del Ejecutivo. Esto abre más puntos de acceso, de los cuales de inmediato se aprovechan los grupos de interés. Ehrlich sostiene que, en una democracia, el proteccionismo aumenta en la misma medida en que se incrementa el número de puntos de acceso.³⁴ Lo mismo podría ocurrir con otras políticas orientadas hacia lo interno pero con efectos internacionales, que llevan a resultados menos “conciliadores”, para usar el término de Milner. Los puntos de acceso no sólo ofrecen una oportunidad para influir, sino que brindan a muchos más actores —principalmente a miembros del

³⁴ S. D. Ehrlich, “Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies”, *International Organization*, vol. 61, núm. 03, 2007, pp. 571-605.

Congreso—vetos *de facto*.³⁵ A menos que los actores extranjeros consigan prevalecer sobre los intereses domésticos, el mayor número de puntos de acceso que caracterizan a los asuntos intermésticos reducirán el conjunto ganador, lo que dará al Ejecutivo menos margen de maniobra, incluso en el caso de que quisiera favorecer los intereses de un aliado extranjero. Estando el Ejecutivo más limitado, la efectividad de la cancillería y la diplomacia se verá mermada.

Dado que las dinámicas de los asuntos intermésticos difieren de las de los temas tradicionales de política exterior, requieren de un tipo distinto de diplomacia. Para poder influir en ese tipo de asuntos los gobiernos latinoamericanos deberán tratar de hacer más grandes los conjuntos ganadores nacionales y neutralizar a los actores con capacidad de veto. En teoría, los puntos de acceso también abren puertas a los gobiernos que son clientes de los cientos de firmas dedicadas al cabildeo y las relaciones públicas en Washington.³⁶ El cabildeo ofrece una opción a los gobiernos extranjeros que quieren ejercer influencia, aunque éstos enfrentan más restricciones legales, políticas y financieras que los actores internos, lo que también puede significar grupos de electores y hacer contribuciones a campañas. Para los Estados de América Latina y el Caribe más pequeños esto significa un obstáculo aún mayor. La diplomacia interméstica requiere de más recursos, tanto en efectivo para contratar a cabilderos y abogados conocedores del proceso estadounidense, como en términos del personal diplomático. Los Estados del litoral caribeño enfrentan otra dificultad, aunque ésta tal vez se haya ido desvaneciendo en años recientes. En respuesta a las intervenciones por parte de Estados Unidos, muchos países de América Latina y el Caribe desarrollaron tradiciones diplomáticas e internacionales basadas en la no intervención y la no interferencia en asuntos extranjeros. Estas tradiciones podrían, entonces, sentir renuencia a involucrarse de manera muy profunda, o bien, aun cuando eso no ocurriera, lo cierto es que han producido cuerpos

³⁵ G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

³⁶ J. Newhouse, "Diplomacy, Inc.: The Influence of Lobbies on U.S. Foreign Policy", *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2009.

diplomáticos que tienen poca experiencia en los “tejes manejes” que predominan en la política de Washington. Asimismo, estos Estados enfrentan situaciones políticas internas que afectan sus iniciativas de política exterior.

Selección de casos

A la luz de lo anterior, este trabajo examina un caso paradigmático, que atañe a la relación de Estados Unidos y México, aunque no afirmamos que esta relación sea representativa de los vínculos que mantiene Estados Unidos con el resto de América Latina, en general. Siendo el país más grande del litoral caribeño, México puede asignar más recursos para perseguir sus objetivos de política exterior, como lo evidencia su agresivo y costoso cabildeo para obtener la aprobación del Congreso de Estados Unidos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Asimismo, México comparte una frontera y una inmensa relación comercial con Estados Unidos, lo que le hace destacar en la agenda estadounidense y le ofrece mayor posibilidad de acercamiento a los burócratas y miembros del Congreso. Ahora bien, este trabajo se enfoca en Estados Unidos. En cierta forma, esto es reflejo de la discusión sobre intermesticidad. Dado lo relativamente abierto, pluralista y dividido de su proceso de formulación de políticas, el sistema estadounidense presenta muchos puntos de acceso y actores con capacidad de veto. No es claro en qué medida esto puede aplicarse a otros países democráticos, aunque se ha sugerido que la Unión Europea y muchos de sus Estados-miembro proveen, igualmente, muchos puntos de acceso.³⁷

Aunque difícilmente pueda considerarse un “caso medio”, las relaciones ofrecen al investigador “valores extremos” que ayudan a analizar los mecanismos causales, frente a otro tipo de explicaciones.

³⁷ S. Mazey y J. Richardson, “Interest Groups and EU Policy-Making”, en J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Nueva York, Routledge, 2006, p. 247; A. Dür, “Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making”, *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 10, núm. 1, 2008, pp. 27-45.

Las relaciones entre México y Estados Unidos se caracterizan por una intermesticidad profunda, por la cual las economías, las sociedades y la seguridad se encuentran estrechamente entrelazadas. Y de entre las relaciones entre estos dos países, nosotros examinaremos en particular la disputa bilateral en torno al paso fronterizo de camiones, que formó parte del TLCAN. Cuando la cláusula relativa a los camiones debía entrar en vigor, Estados Unidos aplazó su implementación. En Estados Unidos, el caso atrajo la atención del Congreso y de un buen número de grupos de interés, y también provocó una reacción muy fuerte en México. Los objetivos de ambos países en materia de política exterior eran opuestos en lo que a este asunto se refería, lo cual es una condición necesaria para examinar los intentos de México para modificar la política exterior estadounidense. El caso se prolonga desde 1995 hasta 2011 y cubre varios periodos presidenciales en ambos países. Las comparaciones longitudinales, dentro del propio caso, permiten examinar distintos factores y no sólo explorar la correlación de la intermesticidad con los resultados. Se trata aquí de un asunto que da lugar a muchas observaciones. Un estudio de caso permite analizar los mecanismos causales, así como las preferencias e interacciones de los muchos actores involucrados, el *cómo* además del *por qué*. Después de examinar este caso con detalle, destaco otros varios asuntos en los que las dinámicas intermísticas han restringido la influencia de América Latina, aunque, por razones de espacio, éstos son tratados con mucha menos profundidad.

LA POLÍTICA EXTERIOR INTERMÍSTICA: LA DISPUTA POR EL TRÁNSITO DE CAMIONES EN EL TLCAN

El 16 de marzo de 2009, en plena recesión, el gobierno mexicano anunció la aplicación de aranceles a 89 exportaciones de Estados Unidos, lo que representaba cerca de 2 400 millones de dólares en comercio.³⁸ La provocación inmediata que llevó a la represalia de

³⁸ J. J. Levin y M. Drajem, "Mexico Retaliates with Tariffs after U.S. Bans Trucks", *Bloomberg.com*, Nueva York, 2009. Una lista de los productos afectados se

los aranceles y que fue autorizada nueve años antes por un panel de resolución de disputas fue el fallo del Congreso para eliminar el financiamiento otorgado a un programa piloto sobre cruce fronterizo de camiones. Esa acción representó el punto más bajo de quince años de disputa entre México y Estados Unidos. En el desacuerdo sobre si se permitiría que empresas de transporte mexicanas operaran en el territorio estadounidense, estuvieron involucrados organismos empresariales, sindicatos, cabilderos, dependencias federales y el gobierno mexicano.³⁹ Este segmento de los 16 años de disputa duró más de dos años, hasta que el gobierno de Obama, el Congreso de Estados Unidos y el gobierno de México llegaron a un acuerdo.⁴⁰ El asunto era importante para los líderes mexicanos, por sí mismo y como símbolo del cumplimiento por parte de Estados Unidos de las obligaciones derivadas del TLCAN. Sin embargo, las instancias diplomáticas estadounidenses parecían impotentes frente al Congreso, la estrechez de miras de las dependencias y un enjambre de grupos de interés.

En 1980, el presidente Jimmy Carter firmó un paquete de desregulación conocido como la Ley de Transportistas (*Motor Carrier Act*), que permitía a las empresas transportistas canadienses y mexicanas que operaran dentro del territorio de Estados Unidos. Sólo cinco empresas mexicanas se registraron para ello y México no permitió el paso de los camiones estadounidenses. En 1982, el Congreso aprobó una moratoria a la autorización de ingreso para camiones

encuentra en: International Trade Administration, “Mexico Retaliation: NAFTA Trucking Dispute”, Washington, D. C., U.S. Department of Commerce, 2009, disponible en http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_002692.pdf

³⁹ C. MacDonald, “NAFTA Cross-Border Trucking: Mexico Retaliates after Congress Stops Mexican Trucks at the Border”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, núm. 5, 2009, pp. 1631-1662.

⁴⁰ En marzo de 2011, los presidentes Calderón y Obama anunciaron que se había llegado al acuerdo de que México eliminaría la mitad de los aranceles de represalia, en tanto Estados Unidos empezaría a registrar los camiones mexicanos. El resto de los aranceles sería eliminado cuando la primera empresa mexicana empezara a operar a través de la frontera. El registro inició a mediados de julio y la primera empresa transportista, Transportes Olympic, inició operaciones en octubre de 2011.

extranjeros, aunque la iniciativa permitía que el presidente ignorara dicha prohibición. Si bien Reagan había permitido que los camiones canadienses siguieran operando, la extensión de la moratoria mantuvo a los transportistas mexicanos fuera del país hasta mediados de la década de 1990; a su vez, los camiones estadounidenses fueron igualmente prohibidos en México.⁴¹ El TLCAN cambió drásticamente el contexto legal. En las negociaciones de 1992, el gobierno de George H. W. Bush específicamente gestionó que se incluyera el transporte en el Tratado. Las disposiciones relativas al transporte debían entrar en vigor en diciembre de 1995, pero el Sindicato de Camioneros de Estados Unidos (*Teamsters*) presentó una demanda para bloquear la implementación del acuerdo. En un principio, los gobiernos de México y Estados Unidos se coordinaron para posponer la primera fase de la implementación, que habría permitido que los camiones operaran en los estados fronterizos de ambos países. Los funcionarios estadounidenses expresaron su preocupación por la seguridad, la sustentabilidad ambiental y el narcotráfico, mientras que México temía que su industria transportista estuviera mal preparada para enfrentar la competencia estadounidense.⁴² En una acción de último momento, Clinton extendió la moratoria, argumentando que la prórroga era necesaria para garantizar la seguridad en las carreteras. Y, en lugar de que les permitieran operar con mayor libertad, los funcionarios estadounidenses aumentaron las inspecciones a los camiones mexicanos en la frontera, atendiendo a la inquietud del sindicato, sin coordinar una política con México.⁴³ Los camiones fueron restringidos a operar sólo dentro de un perímetro de 40 km desde la frontera.⁴⁴ Esta decisión disgustó a algunas empresas transportistas estadounidenses que estaban planeando expandir sus operaciones a México, pero aplacó a una buena parte del electorado demócrata.

⁴¹ MacDonald, art. cit., pp. 1631-1662.

⁴² D. E. Sanger, "Dilemma for Clinton on NAFTA Truck Rule", *The New York Times*, 17 de diciembre de 1995; MacDonald, art. cit.

⁴³ Sanger, "Dilemma for Clinton..."; Sanger, "U.S. and Mexico Postpone NAFTA Truck Crossings", *The New York Times*, 18 de diciembre de 1995.

⁴⁴ R. J. Carbaugh, "NAFTA and the US-Mexican trucking Dispute", *Journal of International and Global Economic Studies*, vol. 4, núm. 1, junio de 2011, pp. 1-10.

Irritado por las inspecciones unilaterales, México pronto protestó mediante el mecanismo para la resolución de disputas del capítulo 20 del TLCAN.⁴⁵ El secretario de Comercio e Industria de México, Herminio Blanco, advirtió que de no implementarse se estaría cometiendo una violación del Tratado. De acuerdo con el capítulo 20, la primera etapa de la resolución de disputas prevé la realización de consultas, por lo que, durante casi treinta años, los funcionarios mexicanos de los sectores de Economía y de Transporte y sus contrapartes estadounidenses estuvieron participando en dichas consultas. Sin embargo, a partir de una sesión muy tensa del 19 de enero de 1996, no se logró concretar un acuerdo, a pesar de varios inicios en falso por parte del Departamento del Transporte de Estados Unidos.⁴⁶ Luego de casi tres años, México solicitó que se integrara un panel de arbitraje por la Comisión de Libre Comercio del TLCAN, el cual falló en favor de México y estableció la fecha límite y las condiciones para que se permitiera la entrada a los camiones mexicanos.⁴⁷ Cuando la Cámara de Representantes propuso que se aplicaran multas exorbitantes a los camiones mexicanos que traspasaran la zona de operaciones permitida, los funcionarios de México boicotearon la audiencia en la que se examinaría ese asunto.⁴⁸ Pero, pese a la presión directa de México y a través del fallo del panel de arbitraje, el gobierno de Clinton no cumplió con la fecha límite, fijada en enero de 2000, lo cual “deleitó al poderoso Sindicato de Camioneros [*Teamsters*], en un momento en el que el vicepresidente Al Gore [estaba] buscando con mucho afán su apoyo”. Pero también desató protestas cada vez más vehementes de los funcionarios mexicanos, quienes denunciaban la flagrante violación del acuerdo comercial. Por su parte,

⁴⁵ K. Hall, “Mexico Protests Border Action, NAFTA Complaint Takes U.S. by Surprise”, *Journal of Commerce*, p. D2, 1995.

⁴⁶ O. A. Rico Galeana, *La integración del autotransporte de carga en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes/Instituto Mexicano del Transporte, 2001.

⁴⁷ W. Watch, “Mexico Seeks NAFTA Panel on Truckers”, *The Wall Street Journal*, 1998, p. A11.

⁴⁸ J. Espinosa, “Rechazan transporte mexicano”, *El Universal*, 23 de octubre de 1999.

los republicanos objetaron la acción, quejándose de que el gobierno estaba tomando decisiones que sólo buscaban impulsar la imagen de Gore,⁴⁹ en respuesta a lo cual algunos demócratas del Congreso, para respaldar al gobierno, aludieron a la preocupación manifestada por el sindicato.⁵⁰ Lo cierto es que la decisión de Estados Unidos se debió, en gran medida, a factores políticos internos, que redujeron el conjunto ganador de Clinton hasta tal punto que parecía no coincidir con el de México. La posición de México respondía básicamente a las preferencias de los principales exportadores.⁵¹ La dilación de Clinton permitió que los demócratas ignoraran las protestas de México y que el tema se postergara por el resto del mandato.

Poco después de que George W. Bush asumiera el poder, el panel de arbitraje del TLCAN falló en contra de Estados Unidos. Bush, el antiguo gobernador de Texas que había prometido estrechar la relación con México, debía muy poco a los *Teamsters* o a cualquiera de los otros grupos que estaban en contra del cruce fronterizo de camiones. El fallo del panel del TLCAN, que se hizo oficial el 6 de enero de 2001, declaraba que el Departamento de Transporte de Estados Unidos debía juzgar a las empresas transportistas por sus méritos, no por nacionalidad. También autorizaba a México para que evaluara los daños y aplicara aranceles de represalia si Estados Unidos se negaba a cumplir; Bush anunció que lo haría antes de realizar una visita oficial a México.

Al parecer, el conjunto ganador del gobierno de Bush se había alineado con el de México. Sin embargo, en este momento entra en juego la segunda parte de la explicación que antes referimos: la intermesticidad creó muchos puntos de acceso y empoderó a

⁴⁹ J. Burgess, "Battle at the Border", *The Washington Post*, 2000, p. H01; S. Greenhouse, "U.S. Delays Opening Border to Trucks from Mexico", *The New York Times*, 8 de enero de 2000.

⁵⁰ D. Lipinski, "American and Mexican Truck Drivers Are Casualties of NAFTA", *Congressional Record*, Washington, D. C., GPO Access, 2000, pp. H2376-H2377.

⁵¹ Resulta interesante que varios grupos transportistas muy importantes de México vieron con beneplácito la decisión de Clinton y siguieron oponiéndose a la apertura cuando menos hasta 2001, pero el gobierno mexicano siguió presionando para ganar el caso durante los gobiernos tanto del PRI como del PAN. Galeana, *op. cit.*

diversos actores con capacidad de veto. Tras el anuncio de Bush, el asunto fue objeto de una atención creciente por parte del Congreso. Dado que la Casa Blanca había dejado de representar sus intereses, los opositores, incluidos los *Teamsters*, se dirigieron al Congreso.⁵² México, al menos en un inicio, no lo hizo.

Dadas las repercusiones de este tema comercial para los grupos de interés domésticos y la necesidad de asignar fondos para certificar a los camiones mexicanos, el Senado, bajo el control de los demócratas, tenía un as bajo la manga. El debate surgió con el programa de asignaciones para el transporte de 2002. La Cámara de Representantes adoptó una enmienda según la cual “ninguno de los fondos de este programa podrá ser usado para procesar las solicitudes de transportistas mayoritariamente mexicanos” para que operen fuera del área inmediata a la frontera.⁵³ El Subcomité sobre Carreteras y Tránsito de la Cámara de Representantes examinó el fallo del arbitraje en una audiencia del 18 de julio. En su testimonio, el Secretario de Transporte, Norman Mineta, declaró que la reciente votación en el Congreso “ha enviado un mensaje muy claro. Es decir, que el Congreso insistirá en que Estados Unidos ponga en marcha un programa de seguridad vigoroso y efectivo antes de que se implementen las disposiciones del TLCAN sobre el ingreso de camiones y autobuses”. Mineta se comprometió a trabajar con el Congreso y pidió a la Cámara de Representantes que restableciera el financiamiento necesario para cumplir con las obligaciones derivadas del TLCAN para inicios del año 2002, con lo que se mostraba igualmente atento tanto con el Congreso como con la política anunciada por Bush.⁵⁴ La senadora Patty Murray, presidenta del Subcomité sobre Asignaciones para el Transporte, criticó la propuesta de la Casa de Representantes de bloquear el tráfico, lo mismo que la de las fronteras abiertas del presidente:

⁵² S. Greenhouse, “Bush to Open Country to Mexican Truckers”, *The New York Times*, 7 de febrero de 2001.

⁵³ M. Sabo, “Amendment Offered by Mr. Sabo”, *Congressional Record*, Washington, D. C., GPO Access, vol. 147, 2001, p. H3586.

⁵⁴ US Congress, *NAFTA Arbitration Panel Decision and Opening of the US-Mexican Border to Mexican Motor Carriers*, House of Representatives, Subcommittee on Highways and Transit, Washington, D. C., GPO Access, 2001.

Creo que hemos actuado muy bien al no hacer lo mismo que la Cámara, que fue prohibir absolutamente que entraran camiones provenientes del otro lado de la frontera, y al no hacer lo que el presidente pedía, que era simplemente abrir las fronteras y permitir que los camiones entraran cuando quisieran, y en lugar de eso elaborar una iniciativa de ley integral que, en mi opinión, nos permitirá que se apruebe una legislación que garantice a los electores, ya sea que vivan en el estado de Washington o que vivan en los estados fronterizos, que cuando vean un camión con placa mexicana, sabrán que el camión fue inspeccionado, que el chofer tiene buenos antecedentes, que es seguro que circule por nuestras carreteras, como hoy lo requerimos a los camiones canadienses y a los estadounidenses.⁵⁵

El plan de Murray, copatrocinado por Richard Shelby, senador republicano por Alabama, exigía que las empresas mexicanas cumplieran con revisiones realizadas por el Departamento de Transporte. Los transportistas mexicanos tendrían que aprobar una lista de 22 requisitos, lo que retrasaría severamente la implementación plena del fallo. En una carta al presidente del Comité de Asignaciones, Robert Byrd, senador por Virginia, el presidente Bush amenazó con vetar la iniciativa de ley de transporte si impedía el ingreso de los camiones mexicanos. Asimismo, en respuesta a la iniciativa de ley, el presidente de México, Vicente Fox, amenazó con aplicar represalias.⁵⁶ Los *Teamsters* intensificaron el cabildeo en julio, aludiendo a los supuestos riesgos para la seguridad pública que representarían los camiones mexicanos. El líder sindical James Hoffa hizo varias visitas a la Casa Blanca. El argumento de la seguridad pública, sumado a las acciones del Partido Republicano para ganarse a ciertos segmentos de los *Teamsters*, consiguió que algunos republicanos en el Congreso se distanciaran de la política propuesta por Bush.⁵⁷

⁵⁵ P. Murray, "Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Acts of 2002", *Congressional Record*, Washington, D. C., GPO Access, vol. 147, 2001, p. S8302.

⁵⁶ T. Weiner, "Mexico Vows to Retaliate against U.S. on Trucking", *The New York Times*, 2 de agosto de 2001.

⁵⁷ H. Cooper, "Bush Wants to Reverse House Attempt to Keep Mexican Trucks off U.S. Roads", *The Wall Street Journal*, 28 de junio de 2001; J. Landers y C.

El Congreso ignoró la amenaza de veto de Bush y aprobó la ley de asignaciones P.L. 107-87, que incluía la lista de requisitos de seguridad propuesta por el Senado.⁵⁸

Una vez que la prohibición total de la Cámara de Representantes quedó eliminada de la ley final, la Casa Blanca y el Congreso cedieron. Bush se retractó de su amenaza de veto y, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, el gobierno difícilmente podría haberse rehusado a incrementar la vigilancia en las fronteras.⁵⁹ Un año después de que la ley entrara en vigor, el secretario Mineta declaró que todas las estipulaciones dictadas por el Congreso habían sido cumplidas y que el Departamento empezaría a procesar las solicitudes mexicanas. Pero la certificación fue impugnada por un informe del Auditor General en 2005, que concluía que sólo se habían cumplido ocho de los requerimientos. El plan fue pronto frenado por la apelación de un tribunal que exigía se realizara un monitoreo ambiental; el fallo fue revocado 18 meses después, pero durante todo ese tiempo la implementación quedó detenida.⁶⁰ Los tribunales brindaron así otro punto de veto que rara vez afecta a las decisiones presidenciales relativas a asuntos de política exterior.

La disputa se apagó silenciosamente hasta 2007, cuando un nuevo secretario de Transporte anunció un “programa piloto” que

Lee, “Senate in path of Truck Fight”, *Dallas Morning News*, 2001, p. 1D; P. Shenon, “Teamsters May Stall Bush Goals for Mexican Trucks and Trade”, *The New York Times*, 30 de julio de 2001, p. A1.

⁵⁸ US Congress, *An Act Making Appropriations for the Department of Transportation and Related Agencies for the Fiscal Year Ending September 30, 2002, and for Other Purposes. Public Law 107-87*, Washington, D. C., US Government Printing Office, 2001; US Congress, *An Act Making Appropriations for the Department of Transportation and Related Agencies for the Fiscal Year Ending September 30, 2002, and for Other Purposes. Public Law 107-187*, Washington, D. C., US Government Printing Office, 2001, pp. 108-187; United States of America: 833; J. Fritelli, *North American Free Trade Agreement (NAFTA) Implementation: The Future of Commercial Trucking Across the Mexican Border*, Washington, D. C., Congressional Research Service, 2010.

⁵⁹ L. Alvarez, “Senate Votes to Let Mexican Trucks in U.S.”, *The New York Times*, 5 de diciembre de 2001.

⁶⁰ J. Fritelli, *North American Free Trade Agreement (NAFTA) Implementation: The Future of Commercial Trucking Across the Mexican Border*, Washington, D. C., Congressional Research Service, 2010.

permitiría que cien transportistas mexicanos operaran en el territorio de Estados Unidos durante sesenta días. Sin embargo, a diferencia de 2001, cuando los republicanos controlaban la Cámara y los demócratas tenían el Senado con márgenes muy estrechos, el Congreso ahora incluía a muchos demócratas que habían sido recientemente electos, con base en plataformas anti-Bush. Durante la audiencia de confirmación de Mary Peters, nominada al Departamento de Transporte, el senador por Arkansas, Mark Pryor, le preguntó si el Departamento “est[aba] considerando un programa piloto para permitir que transportistas de larga distancia, domiciliados en México, operen en territorio estadounidense”, a lo cual Peters respondió que no había planes inmediatos para ello.⁶¹ Por esto, cuando el programa piloto fue anunciado unos meses más tarde, el Congreso manifestó su molestia. El programa había sido elaborado de manera conjunta por los departamentos de Transporte de Estados Unidos y México, como resultado de la política de coordinación entre los poderes ejecutivos de ambos países, y fue anunciado por el embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza.⁶² Pero, antes de que el programa pudiera iniciar, el Congreso agregó una cláusula a una ley ómnibus de asignaciones que estipulaba nuevas condiciones de seguridad y de comentario público para el programa piloto. La legislación demandaba que el Auditor General lo examinara, pero el mismo día que éste dio a conocer su informe, el Departamento de Transporte envió una carta al Congreso manifestando que todos los puntos habían sido cubiertos. El programa, entonces, inició de inmediato, el 6 de septiembre de 2007.⁶³ Sin embargo, la batalla continuó. En colaboración con

⁶¹ US Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Nomination of Mary E. Peters to be Secretary of Transportation*, Washington, D. C., US Government Printing Office, 2007.

⁶² En México, el recién electo presidente Felipe Calderón apoyó la iniciativa, que fue liderada por el Secretario de Transporte, Luis Téllez Kuenzler. *El Universal*, “Ingresarán transportistas mexicanos a EU”, 23 de febrero de 2007.

⁶³ G. C. Kovach, “For Mexican Trucks, a Road into the U.S”, *The New York Times*, 9 de septiembre de 2007; J. Fritelli, *North American Free Trade Agreement (NAFTA) Implementation: The Future of Commercial Trucking Across the Mexican Border*, Washington, D. C., Congressional Research Service, 2010.

funcionarios estadounidenses, el secretario de Comunicaciones y Transportes de México, Luis Téllez, viajó a Washington en octubre para presionar para que el programa continuara, en lo que al parecer fue la primera visita de alto nivel de México al Congreso para tratar este tema. Entre tanto, los grupos de interés opositores en Estados Unidos seguían presionando al Congreso. En diciembre de 2007, la ley sobre asignaciones prohibió de nuevo el uso de fondos para el programa piloto. Sin embargo, el Departamento de Transporte autorizó una extensión de dos años del programa. La enmienda en la ley sobre asignaciones había prohibido que se usaran fondos para “establecer” un programa, por lo que el gobierno declaró que la ley no era aplicable dado que este programa ya estaba en operación, con lo que ignoró la pretensión del Congreso y dio a México una victoria pírrica. “El Congreso intentó, pero no logró detener el proyecto piloto durante el gobierno de Clinton”.⁶⁴ Los *Teamsters*, junto con algunos grupos dedicados a los temas de seguridad para el consumidor y del medio ambiente, continuaron protestando por el programa.

El escenario político cambió con la elección de Barack Obama a la presidencia y una mayoría democrática amplia en ambas cámaras del Congreso, con apoyo sindical. Corrigiendo la ambigüedad de la redacción legislativa anterior, el Congreso declaró:

Ningún fondo asignado o que de alguna otra forma pueda disponerse a través de esta Ley podrá ser usado, directa o indirectamente, para establecer, implementar, continuar, promover o de cualquier otra forma autorizar un programa piloto de camiones transfronterizos que permita que empresas transportistas domiciliadas en México operen más allá de las zonas comerciales a lo largo de la frontera internacional entre Estados Unidos y México, lo que incluye continuar, en forma total o parcial, con cualquier programa que se haya iniciado antes de la fecha de entrada en vigor de esta ley.⁶⁵

⁶⁴ MacDonald, art. cit.

⁶⁵ US Congress, *Omnibus Appropriations Act*, House of Representatives, 2009.

El gobierno de Obama tenía muy poco interés en salvar el programa y con ello provocar a los sindicatos o a sus aliados en el Congreso. El conjunto ganador del presidente se alineó con los grupos de interés y los miembros del Congreso que habían logrado vetar y detener los intentos de Bush por coordinar las políticas. Obama firmó la ley y aplacó así la disputa entre los poderes que había estado tan candente durante el gobierno de Bush. Habiendo orientado sus velas para aprovechar los vientos domésticos, Obama pronto enfrentó una tormenta internacional. Molesto por una década de obstrucciones y una nueva suspensión indefinida, México aplicó aranceles de represalia a los productos estadounidenses, por un valor de 2 400 millones de dólares. El gobierno mexicano había evitado durante mucho tiempo esta opción, por temor a que pudiera repercutir en otros sectores de la amplia relación comercial y dañar la economía del país. Pero, en respuesta a la maniobra de México, el portavoz de Obama, Robert Gibbs, anunció que el gobierno colaboraría con México y el Congreso para proponer una nueva legislación que creara un nuevo proyecto de transporte.⁶⁶ La selección de productos que hizo México, en su mayoría sujetos a un arancel moderado de entre 10 y 20%, apuntó a los estados y distritos de miembros poderosos del Congreso, con que suscitó reacciones de diversos grupos comerciales. El secretario de Transporte, Ray LaHood, programó varias reuniones con miembros del Congreso.⁶⁷ México aplicó aranceles a los árboles navideños y otras exportaciones importantes de Oregon, lo que iba dirigido a la senadora Murray, quien presidía el subcomité en la materia, y al representante Peter DeFazio, quien por años había manifestado su oposición tajante a los camiones mexicanos.⁶⁸ La diplomacia interméstica de México causó un gran revuelo.

Una semana después de que entraron en vigor los aranceles, LaHood fue al Capitolio y se entrevistó con legisladores. La Casa

⁶⁶ A. Barrera y D. Palmer, "Mexico Slaps Tariffs on U.S. Goods in Truck Feud", *Reuters*, 16 de marzo de 2009.

⁶⁷ C. Conkey, J. de Cordoba y J. Carlton, "Mexico Issues Tariff List in U.S. Trucking Dispute", *The Wall Street Journal*, 19 de marzo de 2009.

⁶⁸ R. DiMessio, "Mexico's New Tariffs Could Cost Oregon Millions", *The Oregonian*, 18 de marzo de 2009.

Blanca esperaba conseguir un acuerdo para que Obama se reuniera con el presidente Calderón de México en abril. Sin embargo, dos demócratas clave estaban totalmente en contra de cualquier programa que permitiera el ingreso de los transportistas mexicanos a Estados Unidos.⁶⁹ Los aranceles impuestos por México fracturaron el tratamiento del tema en el Congreso, lo que llevó a un estancamiento por el resto del periodo presidencial. A pesar de las promesas que el gobierno hiciera tanto a México como al Congreso de que pronto se tendría un nuevo programa, no surgió ningún sustituto para el mismo. Se dice que LaHood propuso un plan a funcionarios del gabinete en marzo de 2010, pero esto nunca se hizo público.⁷⁰

Los aranceles inspiraron un cambio de opinión en la senadora Murray, quien empezó a hablar de asignaciones, en julio de 2010, para reiniciar el programa piloto. En mayo de 2010, Murray se reunió con el embajador mexicano y envió una carta al presidente Obama en la que demandaba se diera una solución al problema. Murray incluyó ciertas expresiones en la ley sobre asignaciones para el transporte que invitaba al secretario de Transporte a resolver la disputa hacia el mes de octubre.⁷¹ Sin embargo, su redacción no logró que la Cámara de Representantes aprobara la versión y fue remplazada con una reserva de que todo plan transfronterizo debía cumplir con los requerimientos previos del Senado.⁷² El 1 de marzo de 2010, 54 representantes escribieron a LaHood y al representante de Comercio, Ron Kirk, para “implorarles que trabajen

⁶⁹ C. Conkey, “LaHood Pitches Mexico Truck Plan to Skeptical Lawmakers”, *The Wall Street Journal*, 25 de marzo de 2009.

⁷⁰ *Inside U.S. Trade Online*, “LaHood Floats Proposal Aimed at Resolving Mexican Trucking Dispute”, 12 de marzo de 2010, en <https://wtone.wsstand.com/search/site/LaHood%20?page=4>

⁷¹ P. Murray, “Mexican Trucks: Murray Includes Language in Bill Urging Administration to Protect Washington State Farmers”, *US Senator Patty Murray*, 26 de julio de 2010 en <http://www.murray.senate.gov/public/index.cfm/2010/7/mexican-trucks-murray-includes-language-in-bill-urging-administration-to-act-to-protect-washington-state-farmers>

⁷² US Congress, *Transportation, Housing, and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act*, House of Representatives, Subcommittee on Highways and Transit, Washington, D. C., 2010.

con prontitud para implementar una solución que garantice la seguridad y normalice el comercio”, y pidiendo también una mejor comunicación entre los poderes.⁷³ Los aranceles impuestos por México elevaron los costos del “no llegar a acuerdo” y ampliaron los conjuntos ganadores domésticos, aunque algunos oponentes seguían siendo incondicionales. La oposición en el Congreso no pedía que se pusiera fin a la disputa, sino que el gobierno renegociara la sección del TLCAN relativa al tema. DeFazio argumentaba que sería “difícil, por no decir imposible, recibir el apoyo del Congreso” para un nuevo plan sobre los camiones. Su carta mencionaba la guerra de México contra el narcotráfico y sostenía que los vehículos estadounidenses no podrían operar en México pues serían blanco para el secuestro.⁷⁴ Cuando se le preguntó sobre la disputa, durante una audiencia del 6 de mayo relativa a otro asunto, LaHood declaró que un plan estaba “más cerca que nunca”, refiriéndose a la promesa que había hecho durante su visita al Capitolio, en el sentido de que había un programa en camino.⁷⁵ Tras más de un año de inacción, el 16 de agosto de 2010 México amplió sus aranceles de represalia, mencionando la falta de avance.⁷⁶ Las divisiones dentro del Congreso –y entre los congresistas demócratas– hicieron desvanecer las esperanzas del gobierno de que la situación pudiera abordarse durante el 111º Congreso. A pesar de sus promesas de presentar un nuevo plan, el gobierno parecía ambivalente, atrapado entre las presiones de México y las opiniones cambiantes de la política interna. Aunque los conjuntos ganadores parecían estarse acercando a una alineación que podría permitir

⁷³ Cardoza y Larsen, Carta a R. LaHood y R. Kirk, 1 de marzo 2010, Washington, D. C., en <http://www.beefusa.org/uDocs/ustrdotmexicantariffs3110807.pdf>

⁷⁴ P. DeFazio, “DeFazio Leads Bipartisan Letter Urging Repeal of Mexican Truck Program and Addresses Retaliatory Tariffs”, *Congressman Peter DeFazio*, 13 de abril de 2010, en <https://defazio.house.gov/media-center/press-releases/defazio-leads-bipartisan-letter-urging-repeal-of-mexican-truck-program>

⁷⁵ US Senate Committee on Appropriations, *Hearing on FY 2011 Budget Proposals to Support the Interagency Partnership for Sustainable Communities*, Washington, D. C., Subcommittee on Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies, 6 de mayo de 2010.

⁷⁶ D. Hendricks, “Mexico’s Tariff List May Ding Texas”, *Houston Chronicle*, 19 de agosto de 2010.

coordinar las políticas, los actores con capacidad de veto, como DeFazio, seguían teniendo mucho peso. Algunos congresistas demócratas clave utilizaron sus posiciones, primero, para matar el proyecto piloto y, después, para mantener el *statu quo*.

Con la elección de un Congreso más republicano, durante las elecciones intermedias de 2010, aumentaron las perspectivas de que pudiera resolverse la disputa. En marzo de 2011, el Ejecutivo concretó su plan y la visita del presidente de México, Felipe Calderón, marcó una fecha límite. Los dos presidentes anunciaron un plan para crear un programa similar al que había sido rechazado a principios de 2009. El acuerdo final se presentó en junio de 2011, después de haber sido revisado por el Congreso y comentado públicamente. Tanto los camiones mexicanos como los estadounidenses tendrían que cumplir con requisitos más estrictos que los contenidos en el TLCAN para poder operar a través de la frontera. Aunque los camiones podrían hacer acarreo transfronterizo, se les prohibía hacer entregas dentro del territorio del otro país. Pero, a pesar de las restricciones, los *Teamsters* y otros sindicatos siguieron atacando la propuesta, afirmando que quitaría empleos, bajaría los salarios y propiciaría un incremento de la violencia narcótica.⁷⁷ Sin embargo, la presión de los grupos de interés que apoyaban el plan había aumentado mucho, debido a los aranceles mexicanos, con lo que los granjeros y exportadores estadounidenses se sumaron a la coalición de grupos pro-empresariales y al cabildeo de la American Trucking Associations. La segunda ronda de aranceles había estado dirigida a un sector agrícola y los productores de cerdo estaban siendo perjudicados en un mercado extranjero importante.⁷⁸ A diferencia del encono que había caracterizado a los periodos anteriores en los que los gobiernos intentaron implementar la cláusula del TLCAN, los tres meses de comentarios transcurrieron básicamente en silencio en el Capitolio. El presidente de

⁷⁷ E. Aguilera, “U.S., Mexico Reach Truck Deal”, *San Diego Union-Tribune*, 3 de marzo de 2011; E. Williamson, “U.S., Mexico Agree to Settle Trucking Feud”, *The Wall Street Journal*, 4 de marzo de 2011.

⁷⁸ J. E. Arriola, “Mexico to Cut 50% of U.S. Tariffs as Truck Border Dispute Ends”, *Bloomberg*, 6 de marzo de 2011; M. Rojas, “Re: Docket No. FMCSA-2011-0097. D. o. Transportation”, Washington, D. C., American Trucking Associations, 2011.

los *Teamsters*, James Hoffa, siguió atacando al programa en la prensa, pero los aranceles habían convertido a grupos de interés poderosos, como la Cámara de Comercio de Estados Unidos, que antes no habían tenido mucho peso en el asunto, en vocales promotores del programa. Por medio de una estrategia arriesgada, México se había valido de ciertos elementos de la relación interdependiente para hacer virar la política interna sobre este asunto interméstico. Por supuesto, DeFazio –los sindicatos transportistas eran los principales promotores de su campaña– y otros permanecieron inamovibles en su postura.⁷⁹ Luego de que el acuerdo se firmó en julio, DeFazio protestó ante el secretario LaHood y presentó una iniciativa de ley (H.R. 2407) para prohibir que se diera financiamiento para el equipo de grabación integrado que requerían los camiones mexicanos.⁸⁰ Sin embargo, ahora que estaba en minoría, la iniciativa de ley de DeFazio se quedó atascada en el comité y no tuvo éxito. El 21 de octubre de 2011, el primer camión admitido bajo el programa, con base en Monterrey, México, cruzó la frontera en Laredo, Texas.⁸¹ El gobierno mexicano eliminó los aranceles y con ello terminó la disputa, cuando menos, hasta ahora. Durante casi dieciséis años, las dinámicas de la política interméstica –conjuntos ganadores reducidos y puntos de acceso que dan poder a actores con capacidad de veto– habían derrotado las acciones de México para que se diera cumplimiento al TLCAN, en un principio por parte del propio presidente que lo había firmado y, más tarde, por el hijo de ese presidente que lo había negociado y que era favorable al tratado. Pero, incluso la solución final sigue siendo tentativa –se trata de un programa piloto– y está lejos de ser la apertura que contempla el TLCAN.

Es importante reflexionar brevemente en algunas otras explicaciones a este caso. La explicación más común, tanto del Realismo

⁷⁹ B. Appelbaum, “U.S. and Mexico Sign Trucking Deal”, *The New York Times*, 6 de julio de 2011; OpenSecrets.org, Center for Responsive Politics, <http://www.opensecrets.org>, consultado en 2012.

⁸⁰ P. DeFazio, “DeFazio Fights Cross-Border Trucking ‘Pilot’ Program”, *Trucking Industry News*, 6 de julio de 2011.

⁸¹ D. Hendricks, “Mexican Truck Is Making Historic Delivery in U.S.”, *Houston Chronicle*, 21 de octubre de 2011.

como de las principales escuelas de pensamiento sobre las relaciones de Estados Unidos y América Latina, apuntaría al poder estadounidense como la explicación de la ineficacia de México para conseguir que se implementara la cláusula del TLCAN. Sin duda, el poder es una variable, pero no ofrece una explicación satisfactoria. El presidente George W. Bush quiso que se coordinara la política con México, pero no lo consiguió por la oposición del Congreso y el estancamiento burocrático. Por su parte, los institucionalistas tal vez se refieran al TLCAN como un acuerdo internacional que propiciaría ganancias conjuntas, vigilancia de la implementación y que obligaría al cumplimiento por medio del arbitraje internacional. Sin embargo, Estados Unidos ignoró los fallos de los paneles internacionales. Los académicos liberales, que centran su atención en la interdependencia, se acercan más al blanco con su explicación de la maniobra final y parcialmente exitosa de México de aplicar aranceles dirigidos a miembros específicos del Congreso. No obstante, aunque la interdependencia ofrecía herramientas útiles, el hecho de la interdependencia precede a la implementación del programa piloto de camiones. Más bien, para comprender tanto la década de no cooperación como la conclusión con el cumplimiento parcial de Estados Unidos, debemos ver cómo las dinámicas de la intermesticidad afectan la confluencia entre las relaciones bilaterales México-Estados Unidos y la política interna estadounidense.

IMPORTANCIA PARA OTROS CASOS

En esta siguiente sección nos referiremos brevemente a otras áreas en las que, a pesar de los esfuerzos de América Latina y la existencia de intereses comunes, se ha logrado muy poco avance. En cada una de ellas, las dinámicas intermésticas de Estados Unidos parece ser un factor crucial. Se presentan estos casos para sustentar la plausibilidad de la tesis arriba expuesta y para sugerir algunas ideas para estudios posteriores.

Drogas y armas

Como lo sostuvo Juan D. Lindau en 2000, la política exterior de Estados Unidos en materia de antinarcóticos ha derivado básicamente del contexto político interno, en el que se mezclan raíces puritanas, sesgos raciales, temor de la sociedad al crimen y presión de grupos de interés. Los efectos sobre México, que en un principio se mostró apático respecto de la producción y distribución de drogas, se hicieron obvios cuando el gobierno de Nixon cerró efectivamente la frontera, causando un caos y un daño económico que recayó de manera asimétrica en el sur del Río Bravo. Donde se hicieron más evidentes estas dinámicas intermésticas fue durante las audiencias sobre la “certificación” anual en el Congreso estadounidense, en relación con la colaboración de México para combatir el narcotráfico, en clara contravención de la lógica de interdependencia que representaba el TLCAN. Lindau destaca “la impenetrabilidad del sistema legal estadounidense” y los fallidos intentos de México para lograr que Estados Unidos ajustara sus muy laxas leyes sobre control de armas, aun cuando éstas agravaban la violencia relacionada con las drogas.⁸² Por su parte, Meyer señala que, durante el mandato del presidente Vicente Fox: “En el delicado asunto del narcotráfico, como ha sido el caso por un largo tiempo, la colaboración mexicano-estadunidense se mantuvo en medio de recriminaciones, desconfianza y tensión”. Fox consiguió un éxito interméstico parcial al ganar el apoyo de varios miembros del Congreso para que se exentara provisionalmente al México en vías de democratización del ritual de la certificación.⁸³ La cooperación aumentó, pero a menudo la influencia de México parecía ser sólo simbólica. Esta dinámica continuó en el sexenio de Calderón. La colaboración sobre seguridad entre ambos países se incrementó aún más, debido a la presión desde el exterior de Estados Unidos

⁸² J. D. Lindau, “El narcotráfico y las relaciones México-Estados Unidos”, en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 179-215.

⁸³ L. Meyer, “México y el poder del norte al cierre del siglo: 1999-2000”, en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 9-20.

y, desde el interior, del incremento brutal de la violencia.⁸⁴ Sin embargo, la estrecha cooperación en seguridad no dio a México mayor capacidad de influencia en los debates sobre la política interméstica de Estados Unidos. Cuando el expresidente de México, Felipe Calderón, habló ante el Congreso de Estados Unidos, en mayo de 2010, criticó la recién aprobada ley antiinmigrante de Arizona y pidió que el Congreso reinstalara una prohibición al comercio de armas de asalto. Una intervención directa semejante en la política interna por un presidente mexicano habría sido impensable unas cuantas décadas atrás, pero no tuvo efecto alguno para cambiar los parámetros del debate político interno de Estados Unidos. La profunda naturaleza interméstica de este problema ha obstaculizado la cooperación bilateral, aunque se relacione con un tema de alta prioridad para el presidente de Estados Unidos, lo que ha sido el caso del control de armas durante gran parte de los dos periodos presidenciales de Barack Obama. La influencia de México en esta materia ha sido nula. Lindau concluye que: “Desafortunadamente para México, todos los remedios para los males que engendra la guerra contra el narcotráfico están fuera de su control, en vista de la enorme demanda de drogas en Estados Unidos”.⁸⁵

Criminalización de la migración

Hasta hace poco, no eran muchos los Estados emisores que parecían interesados en entrar en debates migratorios con Estados Unidos. Durante mucho tiempo, México prefirió aplicar una política de no política con respecto a sus emigrantes. En cambio, la política migratoria de Estados Unidos estaba influida por grupos empresariales interesados en mantener los flujos de mano de obra barata, que se enfrentaban a las represalias de los nacionalistas,

⁸⁴ J. Chabat, “La seguridad en la política exterior de Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3-4, 2013, pp. 317-341.

⁸⁵ J. D. Lindau, “El narcotráfico y las relaciones México-Estados Unidos”, en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 179-215.

especialmente durante los periodos de alto desempleo.⁸⁶ En fecha más reciente, los debates en torno a las leyes migratorias de Estados Unidos han suscitado mucho interés por parte de México y otros países de América Central y el Caribe, algunos de los cuales han emprendido acciones de cabildeo y de relaciones públicas dirigidas al Congreso estadounidense.⁸⁷ Los funcionarios mexicanos y centroamericanos han declarado que el estado actual de la política migratoria, con altos niveles de migración indocumentada registrados en el primer decenio del siglo XXI, está lejos de ser lo que ellos esperarían. Muchos de estos funcionarios calificaron la migración como el principal asunto bilateral y consideraron que sí pueden influir en cierta medida sobre las políticas migratorias de Estados Unidos.⁸⁸

Alba observa que los políticos de ambos países promovieron el TLCAN con el argumento engañoso de que el tratado aliviaría las presiones migratorias al producir un crecimiento económico inmediato. Aunque el “espíritu del TLCAN” contribuyó en un principio a formar debates positivos entre los gobiernos de Estados Unidos y México, la molestia del segundo aumentó a medida que el gobierno de Clinton reaccionó a la creciente migración con medidas de control fronterizas cada vez más estrictas.⁸⁹ Los gobiernos subsecuentes, de Bush y Fox, continuaron los diálogos bilaterales y México

⁸⁶ F. Alba, “Migración internacional y políticas públicas”, en P. Leite y S.E. Giorguli (coords.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 23-45; A. Delano, *Mexico and Its Diaspora in the United States: Policies of Emigration Since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011 (2011); R. Benítez Manaut, “México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad”, en Natalia Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, pp. 179-182.

⁸⁷ J. Pecquet, “Foreign Governments Lobbying Hard in Favor of Immigration Reform”, *The Hill*, Washington, D. C., 2013.

⁸⁸ M. R. Rosenblum, “Moving Beyond the Policy of No Policy: Emigration from Mexico and Central America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4, 2004, pp. 91-125.

⁸⁹ F. Alba, “Diálogo e incompreensión: El tema migratorio a cuatro años de vigencia del TLC”, en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 157-178.

inicialmente logró algunos de sus objetivos más pequeños (aunque no la “enchilada completa” que Fox esperaba).⁹⁰ Sin embargo, como lo señala Alba, las acciones unilaterales por parte de Estados Unidos viciaron el espíritu de este diálogo cooperativo, empeoraron las condiciones de los migrantes mexicanos y provocaron más muertes en la frontera. Aunque México consiguió una participación de alto nivel, el tema de la migración nunca fue “normalizado” de la forma en que Fox lo esperaba. La situación y sus dinámicas intermésticas se complicaron mucho tras los ataques del 11 de septiembre de 2001.⁹¹ A principios de la década de 2000, los funcionarios mexicanos sentían que tenían más influencia sobre la política migratoria del Ejecutivo estadounidense que sobre la política del Congreso y, mucho menos, en las posturas de los grupos no gubernamentales.⁹² Durand sostiene que a finales de esa década la migración había perdido muchísima importancia en la agenda bilateral, avasallada por el tema del reforzamiento de la seguridad.⁹³ Tras el fracaso de la reforma migratoria y ante la perspectiva de un contragolpe nacionalista personificado por el candidato presidencial republicano, Donald J. Trump, con su dura retórica contra la migración y contra México, los límites de dicha influencia nunca han estado más claros.

En otro contexto, Griffin afirma que los países caribeños son víctimas de la política interna de Estados Unidos contra el crimen,

⁹⁰ L. Meyer, “México y el poder del norte al cierre del siglo: 1999-2000”, en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 9-20.

⁹¹ F. Alba, “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración”, en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 109-164; F. Alba, “Migración internacional y políticas públicas”, en P. Leite y S.E. Giorguli (coords.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 23-45.

⁹² M. R. Rosenblum, “Moving beyond the Policy of No Policy: Emigration from Mexico and Central America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4, 2004, pp. 91-125.

⁹³ J. Durand, “La ‘desmigratización’ de la relación bilateral balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3-4, 2013, pp. 343-364.

la cual dio lugar a políticas de deportación muy estrictas.⁹⁴ Los deportados han provocado una ola criminal en los estados caribeños receptores, o cuando menos ésa es la percepción pública. Las pandillas centroamericanas, llamadas “maras”, son también una consecuencia involuntaria de las políticas sobre criminalidad y deportación de Estados Unidos.⁹⁵ La ola de menores que viajaban solos para cruzar la frontera México-Estados Unidos, que sobrevino entre 2013 y 2014 para huir de cuadros de pobreza y violencia, demostró que los asuntos intermésticos pueden provocar crisis políticas a los líderes tanto de Estados Unidos como de América Latina. Los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador intentaron presionar al gobierno estadounidense por la crisis y sus causas,⁹⁶ pero al final esas acciones hicieron que se volviera la atención a los problemas internos, a la mala gobernanza y a la corrupción como causantes de la emigración. Entonces, ya sea que se trate de armas de asalto o migración, los Estados latinoamericanos han tenido que batallar mucho para conseguir políticas más condescendientes por parte de Estados Unidos, a pesar de las crecientes acciones diplomáticas.

CONCLUSIONES

¿Es posible que los países latinoamericanos influyan en las políticas intermésticas de Estados Unidos? La respuesta que nos da el caso de los camiones mexicanos es un enfático “a veces”, junto con algunas advertencias sobre las dificultades. Y los temas del narcotráfico,

⁹⁴ C. E. Griffin, “Criminal Deportation: The Unintended Impact of US Anti-Crime and Anti-Terrorism Policy along Its Third Border”, *Caribbean Studies*, 2002, pp. 39-76.

⁹⁵ A. Arana, “How the Street Gangs Took Central America”, *Foreign Affairs*, núm. 843, 2005, pp. 98-110; W. A. Vogt, “Crossing Mexico: Structural Violence and the Commodification of Undocumented Central American Migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, 2013, pp. 764-780; T. C. Bruneau, “Pandillas and Security in Central America”, *Latin American Research Review*, vol. 49, núm. 2, 2014, pp. 152-172.

⁹⁶ C. McGreal, “Central American Leaders Meet Barack Obama to Criticise US Border Policy”, *The Guardian*, 26 de julio de 2014.

las armas y la migración también dejan ver esas dificultades. Regresando al modelo de Milner, los asuntos intermésticos producen dinámicas específicas de intereses, instituciones e información. Dado que el caso del cruce transfronterizo de camiones era totalmente interméstico, se hicieron muy notables los diversos intereses de muchos actores. Evidentemente, los intereses de los funcionarios de política exterior y que buscaban mantener una relación afable con México, a la vez que cumplir con los acuerdos internacionales, eran muy distintos de los de muchos legisladores y de los grupos sociales que los respaldaban, como los *Teamsters*. La intermesticidad multiplicó los puntos de acceso y permitió que surgieran actores con capacidad de veto. Las instituciones permitieron que el Legislativo tuviera múltiples formas de definir, limitar e incluso cancelar los planes del Ejecutivo para cumplir las obligaciones del TLCAN. Los grupos de interés recurrieron a los tribunales estadounidenses para retrasar la coordinación de políticas entre los dos países. Por último, el Ejecutivo no contaba con una ventaja informativa evidente, sobre todo dada la estrecha relación entre las dependencias competentes y los comités legislativos correspondientes de Estados Unidos. Aunque es necesario realizar más estudios comparativos entre la política exterior tradicional y los casos intermésticos, esta lógica permite suponer que influir en los temas intermésticos es de hecho más difícil que hacerlo en los asuntos tradicionales de política exterior, aunque México dispuso de instrumentos, en la forma de paneles internacionales y “herramientas de interdependencia” que pocos Estados poseen.⁹⁷

¿Qué impacto tienen las dinámicas de la intermesticidad en la diplomacia de América Latina hacia Estados Unidos? La penosa resolución del caso sugiere que ejercer influencia eficazmente en estos temas requiere de un enfoque diferente, en el que haya más acercamiento al Congreso y los grupos de interés estadounidenses. Ya muy adelantado en el proceso, los funcionarios mexicanos empezaron a interactuar directamente con el Congreso, antes de

⁹⁷ J. Chabat, “Mexico’s Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence”, en R. O. de la Garza y J. Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1997, pp. 33-47.

recurrir finalmente a la aplicación de aranceles para presionar y modificar los conjuntos ganadores domésticos. Este tipo de diplomacia hace más uso intensivo de recursos; entre los países del litoral caribeño, México es sin duda el mejor equipado para ejercer la diplomacia interméstica. Los Estados de América Central y el Caribe, en cambio, hallarán más obstáculos y tal vez deban buscar otras alternativas, como lo hizo Antigua y Barbuda recurriendo a la OMC para presionar a Estados Unidos en relación con el juego.⁹⁸ Si Antigua intentara cabildear y aplicar aranceles, como lo hizo México, difícilmente tendría éxito, dada la enorme diferencia de tamaño entre los mercados y recursos de las dos naciones. Sin embargo, junto con otros ejemplos, este caso muestra que las rutas institucionales que sirvan para remover los asuntos de la política interna pueden ser más útiles. Los paneles de resolución de disputas del capítulo 11 del TLCAN han funcionado relativamente bien. Aunque, en un principio, éstos representaron una fractura mayor para México, al no ser conformes a la Cláusula Calvo, sí facilitaron la inversión privada que las autoridades mexicanas esperaban conseguir por medio del TLCAN con un costo aceptable.⁹⁹ En estos casos, las instituciones ofrecen una vía de evasión de las políticas intermésticas.

Sin embargo, a la fecha, algunas de las principales preocupaciones del hemisferio occidental siguen atrapadas entre las políticas intermésticas de Estados Unidos. La confluencia de lo doméstico y lo internacional es fundamental para entender las relaciones de Estados Unidos y América Latina y los retos y oportunidades que enfrenta hoy la diplomacia latinoamericana. Permite ver

⁹⁸ S. Jackson, "Small States and Compliance Bargaining in the WTO: An Analysis of the Antigua-US Gambling Services Case", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 367-385.

⁹⁹ G. Vega Cánovas, "¿Inversión contra soberanía? México y Canadá y el capítulo 11 del TLCAN", en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 197-242; C. N. Brower, "Who then Should Judge? Developing the International Rule of Law under NAFTA Chapter 11", *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, núm. 1, 2015; T. Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

que aquellos asuntos que son intermésticos desde la perspectiva de Estados Unidos presentarán obstáculos más grandes a los países de América Latina que pretenden influir en las políticas de aquel país, lo cual tiene implicaciones académicas y políticas dada la preminencia ampliamente señalada de los temas transnacionales. Tanto los investigadores como los directamente involucrados han subrayado la necesidad de que haya mayor coordinación de las políticas a fin de atender los retos transnacionales, tales como el comercio, la energía y el medio ambiente, las pandemias y la migración. Sin embargo, este trabajo sugiere que las políticas intermésticas presentarán problemas particulares a la coordinación política y, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, requerirán de una política exterior drásticamente distinta.

Traducción de LORENA MURILLO S.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, E., “U.S., Mexico Reach Truck Deal”, *San Diego Union-Tribune*, 3 de marzo de 2011.
- Alba, F., “Diálogo e incompreensión: El tema migratorio a cuatro años de vigencia del TLC”, en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 157-178.
- , “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración”, en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 109-164.
- , “Migración internacional y políticas públicas”, en P. Leite y S.E. Giorguli (coords.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 23-45.
- Alvarez, L., “Senate Votes to Let Mexican Trucks in U.S.”, *The New York Times*, 5 de diciembre de 2001, en <http://www.nytimes.com/2001/12/05/us/senate-votes-to-let-mexican-trucks-in-us.html>
- Appelbaum, B., “U.S. and Mexico Sign Trucking Deal”, *The New York Times*, 6 de julio de 2011.

- Arana, A., "How the Street Gangs Took Central America", *Foreign Affairs*, núm. 843, 2005, pp. 98-110.
- Arrijoa, J. E., "Mexico to Cut 50% of U.S. Tariffs as Truck Border Dispute Ends", *Bloomberg*, 6 de marzo de 2011.
- Barilleaux, R. J., "The President, 'Intermestic' Issues, and the Risks of Policy Leadership", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 15, núm. 4, 1985, pp. 754-767.
- Barrera, A. y D. Palmer, "Mexico Slaps Tariffs on U.S. Goods in Truck Feud", *Reuters*, 16 de marzo de 2009, en <http://www.reuters.com/article/us-mexico-usa-trade-idUSTRE52F7KN20090317>
- Benitez Manaut, R., "México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad", en Natalia Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, pp. 179-182.
- Braveboy-Wagner, J., "Opportunities and Limitations of the Exercise of Foreign Policy Power by a Very Small State: The Case of Trinidad and Tobago", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, núm. 3, 2010, pp. 407-427.
- Brenner, P., P. J. Haney y W. Vanderbush, "The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy toward Cuba, 1998-2001", *International Studies Perspectives*, vol. 3, núm. 2, 2002, pp. 192-208.
- Brower, C. N., "Who then Should Judge? Developing the International Rule of Law under NAFTA Chapter 11", *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, núm. 1, 2015.
- Bruneau, T. C., "Pandillas and Security in Central America", *Latin American Research Review*, vol. 49, núm. 2, 2014, pp. 152-172.
- Burgess, J., "Battle at the Border", *The Washington Post*, 2000, p. H01.
- Cameron, M. A. y B. W. Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- Carbaugh, R. J., "NAFTA and the US-Mexican Trucking Dispute", *Journal of International and Global Economic Studies*, vol. 4, núm. 1, junio de 2011, pp. 1-10.
- Cardoza D. y Larsen R., Carta a R. LaHood y R. Kirk, 1 de marzo 2010, Washington, D. C., en <http://www.beefusa.org/uDocs/ustrdotmexicantariffs3110807.pdf>
- Chabat, J., "Mexico's Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence", en R. O. de la Garza y J. Velasco (eds.), *Bridging the Border:*

- Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1997, pp. 33-47.
- , "La seguridad en la política exterior de Calderón", *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3-4, 2013, pp. 317-341.
- Chong, A., "Small State Soft Power Strategies: Virtual Enlargement in the Cases of the Vatican City State and Singapore", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, núm. 3, 2010, pp. 383-405.
- Conkey, C., "LaHood Pitches Mexico Truck Plan to Skeptical Lawmakers", *The Wall Street Journal*, 25 de marzo de 2009.
- , J. de Cordoba y J. Carlton, "Mexico Issues Tariff List In U.S. Trucking Dispute", *The Wall Street Journal*, 19 de marzo de 2009.
- Cooper, H., "Bush Wants to Reverse House Attempt to Keep Mexican Trucks off U.S. Roads", *The Wall Street Journal*, 28 de junio de 2001.
- Crandall, R., *Driven By Drugs: US Policy Toward Colombia*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008.
- , *The United States and Latin America After the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.
- Darnton, C., "Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress", *Journal of Cold War Studies*, vol. 14, núm. 4, 2012, pp. 55-92.
- , "After Decentering: The Politics of Agency and Hegemony in Hemispheric Relations", *Latin American Research Review*, vol. 48, núm. 3, 2013, pp. 231-239.
- De la Garza, R. O. y J. Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1997.
- Deblock, C., D. Brunelle y M. Rioux, "Globalización, competencia y gobernanza: el surgimiento de un espacio jurídico transnacional en las Américas", trad. de L. Murillo S., *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 1, 2004, pp. 66-102.
- DeFazio, P., "DeFazio Leads Bipartisan Letter Urging Repeal of Mexican Truck Program and Addresses Retaliatory Tariffs", *Congressman Peter DeFazio*, 13 de abril de 2010, en <https://defazio.house.gov/media-center/press-releases/defazio-leads-bipartisan-letter-urging-repeal-of-mexican-truck-program>
- , "DeFazio Fights Cross-Border Trucking 'Pilot' Program", *Trucking Industry News*, 6 de julio de 2011.

- Delano, A., *Mexico and Its Diaspora in the United States: Policies of Emigration Since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.
- Dent, D. W., *U.S.-Latin American Policymaking: A Reference Handbook*, Westport, Greenwood Press, 1995.
- DiMessio, R., "Mexico's New Tariffs Could Cost Oregon Millions", *The Oregonian*, 18 de marzo de 2009.
- Domínguez, J. I. y R. Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2001.
- Dür, A., "Bringing Economic Interests Back into the Study of EU Trade Policy-Making", *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 10, núm. 1, 2008, pp. 27-45.
- Durand, J., "La 'desmigratización' de la relación bilateral balance del sexenio de Felipe Calderón", *Foro Internacional*, vol. 53, núm. 3-4, 2013, pp. 343-364.
- Ehrlich, S. D., "Access to protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies", *International Organization*, vol. 61, núm. 03, 2007, pp. 571-605.
- El Universal*, "Ingresarán transportistas mexicanos a EU", 23 de febrero de 2007.
- Espinosa, J., "Rechazan transporte mexicano", *El Universal*, 23 de octubre de 1999, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/2465.html>
- Friedman, M. P. y T. Long, "Soft Balancing in the Americas: Latin American Opposition to U.S. Intervention, 1898-1936", *International Security*, vol. 40, núm. 1, 2015, pp. 120-156.
- Fritelli, J., *North American Free Trade Agreement (NAFTA) Implementation: The Future of Commercial Trucking Across the Mexican Border*, Washington, D. C., Congressional Research Service, 2010, disponible en http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/703/
- Garciadiego Dantan, J., *El TLC día a día: crónica de una negociación*, México, M. A. Porrúa, 1994.
- González G., G., "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-671.
- Greenhouse, S., "U.S. Delays Opening Border to Trucks from Mexico", *The New York Times*, 8 de enero de 2000, en <http://www.nytimes.com/2000/01/08/us/us-delays-opening-border-to-trucks-from-mexico.html>
- , "Bush to Open Country to Mexican Truckers", *The New York Ti-*

- mes, 7 de febrero de 2001, en <http://www.nytimes.com/2001/02/07/us/bush-to-open-country-to-mexican-truckers.html>
- Griffin, C. E., “Criminal Deportation: The Unintended Impact of US Anti-Crime and Anti-Terrorism Policy along its Third Border”, *Caribbean Studies*, 2002, pp. 39-76.
- Hall, K., “Mexico Protests Border Action, NAFTA Complaint Takes U.S. by Surprise”, *Journal of Commerce*, p. D2, 1995.
- Hendricks, D., “Mexico’s Tariff List May Ding Texas”, *Houston Chronicle*, 19 de agosto de 2010.
- , “Mexican Truck Is Making Historic Delivery in U.S”, *Houston Chronicle*, 21 de octubre de 2011.
- Inside U.S. Trade Online*, “LaHood Floats Proposal Aimed at Resolving Mexican Trucking Dispute”, 12 de marzo de 2010, en <https://wto-newsstand.com/search/site/LaHood%20?page=4>
- International Trade Administration, “Mexico Retaliation: NAFTA Trucking Dispute”, Washington, D. C., U. S. Department of Commerce, 2009, disponible en http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_002692.pdf
- Jackson, S., “Small States and Compliance Bargaining in the WTO: An Analysis of the Antigua-US Gambling Services Case”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 367-385.
- Keohane, R. O. y J. S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.
- Kovach, G. C., “For Mexican Trucks, a Road into the U.S”, *The New York Times*, 9 de septiembre de 2007.
- Landers, J. y C. Lee, “Senate in Path of Truck Fight”, *Dallas Morning News*, 2001, p. 1D.
- LeoGrande, W. M., “From the Red Menace to Radical Populism: U.S. Insecurity in Latin America”, *World Policy Journal*, vol. 22, núm. 4, 2005, pp. 25-35.
- Levin, J. J. y M. Drajem, “Mexico Retaliates with Tariffs after U.S. Bans Trucks”, *Bloomberg.com*, Nueva York, 2009.
- Lindau, J. D., “El narcotráfico y las relaciones México-Estados Unidos”, en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 179-215.
- Lindsay, J. M., “Congress and foreign Policy: Why the Hill Matters”, *Political Science Quarterly*, vol. 107, núm. 4, 1992, pp. 607-628.

- Lipinski, D., "American and Mexican Truck Drivers Are Casualties of NAFTA", *Congressional Record*, Washington, D. C., GPO Access, 2000, pp. H2376-H2377.
- Long, T., *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Lowenthal, A. F., "Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity", *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2010, pp. 110-124.
- MacDonald, C., "NAFTA Cross-Border Trucking: Mexico Retaliates after Congress Stops Mexican Trucks at the Border", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, núm. 5, 2009, pp. 1631-1662.
- Mack, A., "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict", *World Politics*, vol. 27, núm. 2, 1975, pp. 175-200.
- Maldonado, G., R. Morales Castillo, G. González González, D. Crow y J. A. Schiavon Uriegas, "Diez años de opinión pública y política exterior", *México, las Américas y el Mundo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015.
- Manning, B., "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three proposals", *Foreign Affairs*, vol. 55, núm. 2, 1977, pp. 306-324.
- Maoz, Z., "Power, Capabilities, and Paradoxical Conflict Outcomes", *World Politics*, vol. 41, núm. 2, 1989, pp. 239-266.
- Mayer, F. W., *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.
- Mazey, S. y J. Richardson, "Interest Groups and EU Policy-Making", en J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 247-265.
- McGreal, C., "Central American Leaders Meet Barack Obama to Criticise US Border Policy", *The Guardian*, 26 de julio de 2014.
- Meyer, L., "México y el poder del norte al cierre del siglo: 1999-2000", en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 9-20.
- Milner, H. V., *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
- Murray, P., "Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Acts of 2002", *Congressional Record*, Washington, D. C., GPO Access, vol. 147, 2001, p. S8302.
- , "Mexican Trucks: Murray Includes Language in Bill Urging Administration to Protect Washington State Farmers", *US Senator Patty*

- Murray, 26 de julio de 2010 en <http://www.murray.senate.gov/public/index.cfm/2010/7/mexican-trucks-murray-includes-language-in-bill-urging-administration-to-act-to-protect-washington-state-farmers>
- Navarrete, J. E. y A. G. Sánchez, *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones: una colección de ensayos*, México, UNAM, 2006.
- Newhouse, J., “Diplomacy, Inc.: The Influence of Lobbies on U.S. Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2009.
- OpenSecrets.org, Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org, consultado en 2012.
- Ortega Ortiz, R. Y., “Las relaciones México-Estados Unidos y la génesis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en B. Mabire (coord.), *México, Estado Unidos, Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 23-61.
- Panke, D., “Dwarfs in International Negotiations: How Small States Make their Voices Heard”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2012, pp. 313-328.
- Pastor, R. A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- Pecquet, J., “Foreign Governments Lobbying Hard in Favor of Immigration Reform”, *The Hill*, Washington, D. C., 2013.
- Putnam, R. D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 03, 1988, pp. 427-460.
- Rico Galeana, O. A., *La integración del autotransporte de carga en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes/Instituto Mexicano del Transporte, 2001.
- Rogowski, R., *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Rojas, M., “Re: Docket No. FMCSA-2011-0097. D. o. Transportation”, Washington, D. C., American Trucking Associations, 2011.
- Rosenblum, M. R., “Moving beyond the Policy of No Policy: Emigration from Mexico and Central America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4, 2004, pp. 91-125.
- Russell, R. y J. G. Tokatlian, “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85/86, 2009, pp. 211-249.

- Sabo, M., "Amendment Offered by Mr. Sabo", *Congressional Record*, Washington, D. C., GPO Access, vol. 147, 2001, p. H3586.
- Salcedo, G., "Delegating Leadership: U.S. Foreign Policy towards Latin America", *Post-Hegemonic Global Governance 3rd Edition*, núm. 246, 2013.
- Sanger, D. E., "Dilemma for Clinton on NAFTA Truck Rule", *The New York Times*, 17 de diciembre de 1995 en <http://www.nytimes.com/1995/12/17/us/dilemma-for-clinton-on-nafta-truck-rule.html>
- , "U.S. and Mexico Postpone NAFTA Truck Crossings", *The New York Times*, 18 de diciembre de 1995, en <http://www.nytimes.com/1995/12/19/us/us-and-mexico-postpone-nafta-on-truck-crossings.html>
- Santana, C. O. y G. A. Bustamante, "La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales", *Papel Político*, vol. 18 núm. 2, 2012, pp. 719-742.
- Schattschneider, E. E., *Politics, Pressures and the Tariff: A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, As Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, Nueva York, Prentice-Hall, 1935.
- Schiavon Uriegas, J. A., "Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009", en Blanca Torres y Gustavo Vega (eds.), *Los grandes problemas de México*, vol. XII, *Relaciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 241-283.
- , "La teoría de la interdependencia", en J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera y R. Velázquez Flores (eds.), *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/El Colegio de San Luis/Universidad Autónoma de Baja California/Universidad Autónoma de Nuevo León/Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2014, pp. 271-286.
- Schiavon, J. A. y N. Cárdenas Alaminos, "La protección consular de la diáspora mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 101, mayo-agosto 2014, pp. 43-67.
- Serra Puche, J., *El TLC y la formación de una región: Un ensayo desde la perspectiva mexicana*, México, FCE, 2015.
- Shenon, P., "Teamsters May Stall Bush Goals for Mexican Trucks and Trade", *The New York Times*, 30 de julio de 2001, p. A1.
- Shifter, M., "U.S. Disengagement from Latin America: Compromised Security and Economic Interests. S. o. t. W. H. Committee on Foreign Affairs", Washington, D. C., 2014.

- Smith, P. H. y A. D. Selee, *Mexico & the United States: The Politics of Partnership*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2013.
- Sullivan, P. L., “War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, núm. 3, 2007, pp. 496-524.
- Tsebelis, G., “Veto Players and Institutional Analysis”, *Governance*, vol. 13, núm. 4, 2000, pp. 441-474.
- , *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- US Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Nomination of Mary E. Peters to be Secretary of Transportation*, Washington, D. C., US Government Printing Office, 2007.
- US Congress, *An Act Making Appropriations for the Department of Transportation and Related Agencies for the Fiscal Year Ending September 30, 2002, and for Other Purposes. Public Law 107-87*, Washington, D. C., US Government Printing Office, 2001.
- , *NAFTA Arbitration Panel Decision and Opening of the US-Mexican Border to Mexican Motor Carriers*, House of Representatives, Subcommittee on Highways and Transit, Washington, D. C., GPO Access, 2001.
- , *Omnibus Appropriations Act*, House of Representatives, 2009.
- , *Transportation, Housing, and Urban Development, and Related Agencies Appropriations Act*, House of Representatives, Subcommittee on Highways and Transit, Washington, D. C., 2010.
- US Senate Committee on Appropriations, *Hearing on FY 2011 Budget Proposals to Support the Interagency Partnership for Sustainable Communities*, Washington, D. C., Subcommittee on Transportation, Housing and Urban Development, and Related Agencies, 6 de mayo de 2010.
- Vega Cánovas, G., “¿Inversión contra soberanía? México y Canadá y el capítulo 11 del TLCAN”, en B. Mabire (coord.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 197-242.
- Vogt, W. A., “Crossing Mexico: Structural Violence and the Commodification of Undocumented Central American Migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, 2013, pp. 764-780.
- Von Riekhoff, H. y H. Neuhold, *Unequal Partners: A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany and Between Canada and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

Watch, W., "Mexico Seeks NAFTA panel on Truckers", *Wall Street Journal*, 1998, p. A11.

Weiner, T., "Mexico Vows to Retaliate against U.S. on Trucking", *The New York Times*, 2 de agosto de 2001, en <http://www.nytimes.com/2001/08/03/world/mexico-vows-to-retaliate-against-us-on-trucking.html>

Williamson, E., "U.S., Mexico Agree to Settle Trucking Feud", *The Wall Street Journal*, 4 de marzo de 2011.