



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA
EN TORNO AL AUTOTRANSPORTE DE CARGA INTERNACIONAL
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL TLCAN**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

ALEJANDRA VILLANUEVA MENDOZA

**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. ILEANA CID CAPETILLO**



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Señor mío, sólo te pido que seas los faros que iluminen mi camino, guíes mi camión y mi carga a su destino y me cuides de los asaltos y accidentes del camino. Te suplico me des tu fortaleza y serenidad para los momentos más duros y difíciles, quitando el sueño de mis ojos, la fatiga de mis brazos y el cansancio de mi cuerpo...”

Oración del trailerero

A quien me enseñó a volar, me inculcó el amor a la carretera
y me forjó como transportista, a mi madre.

Agradecimientos

Con la culminación de este trabajo, cierro una de las etapas más bellas de mi existencia. Ciertamente no fue fácil, pero el recorrido del camino fue posible gracias al apoyo de mucha gente buena que el destino puso en mi vida.

Gracias a mi casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, y en especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por mostrarme lo que realmente son las relaciones internacionales.

Gracias al Profesor Juvencio Wing Shum, por ser mi sensei, mi soporte en el transcurso de la carrera y mi muy querido amigo.

Gracias a mi asesora de tesis, la Dra. Ileana Cid, por su paciencia, sus consejos, sus atinados comentarios al contenido de este trabajo y sobre todo por no dejarme dar pasos hacia atrás. Sin ella esta tesis no sería una realidad.

Gracias a mis sinodales, Maestros Consuelo Dávila, Dámaso Morales y Renato Acosta por sus observaciones y apoyo para la investigación y redacción de la tesis.

Gracias a mis amigos, por alegrar mi vida y convertirse en mi familia cuando llegué a la gran ciudad. Como olvidar las aventuras, los trabajos en equipo pero sobre todo el cariño desde siempre.

Gracias a Transportes Lupita y a la Lupecracia por dejar gran huella en mi vida e inspirarme para poder realizar con mayor ímpetu esta tesis.

Y por encima de todo, con todo mi amor y orgullo quiero agradecer a mi familia que siempre ha estado a mi lado, que me enseñó a volar y el significado de "ohana." Gracias mamá por ser el mejor papá y la mejor mamá del mundo, por enseñarme a caer y meter las manos, por enseñarme que "para atrás, ni para agarrar impulso." Hoy, aquí, intento cumplir con el proverbio que toda la vida me inculcaste: "es de gente bien nacida ser persona agradecida." No tengo duda que todas tus enseñanzas me han hecho quien soy ahora y me han permitido hacer lo que me gusta. Gracias Gochis por ser mi mejor ejemplo e inspiración, por abrirme camino y ser pieza fundamental en mi carrera a la UNAM. Gracias David, simplemente por existir, por ser uno de mis motores para seguir adelante siempre

para procurar ser un buen ejemplo como lo ha sido María para los dos. Gracias Humberto, por ser paciente y apoyarme incondicionalmente para que pudiera culminar con éxito lo que después de tantos años de separación se logró.

A todos, sólo puedo expresar mi cariño, respeto y agradecimiento.

Índice

| | Pág. |
|---|------|
| Introducción | 6 |
| 1. La agenda de política exterior | 12 |
| 1.1. La agenda de política exterior mexicana | 17 |
| 1.2. La relación “especial” entre México y Estados Unidos: una política exterior dependiente..... | 36 |
| 2. El autotransporte de carga entre México y Estados Unidos..... | 45 |
| 2.1. El autotransporte de carga..... | 45 |
| 2.1.1. El transporte carretero de carga en México | 48 |
| 2.1.2. El transporte carretero de carga en Estados Unidos..... | 55 |
| 2.2. El autotransporte de carga en el TLCAN..... | 57 |
| 2.3. El problema del cruce fronterizo de inversión y camiones mexicanos hacia Estados Unidos tras la firma de TLCAN | 59 |
| 3. La política exterior de México en materia de autotransporte de carga ante el incumplimiento del TLCAN por parte de Estados Unidos..... | 69 |
| 3.1. El sexenio de Ernesto Zedillo | 71 |
| 3.2. El sexenio de Vicente Fox..... | 76 |
| 3.3. El sexenio de Felipe Calderón..... | 87 |
| Conclusiones..... | 97 |
| Fuentes | 104 |

Introducción

En el presente trabajo de investigación, parto del reconocimiento de que cada Estado inicia relaciones exteriores de dominio, dependencia y hasta de interdependencia en favor de su seguridad, bienestar y supervivencia. La búsqueda de la satisfacción de sus necesidades es precisamente lo que obliga a una nación a entablar contacto con otras, formando así relaciones de cooperación o conflicto. De esta manera, tales necesidades o intereses ayudan a definir los temas de la agenda internacional en general y en las agendas de política exterior nacionales en particular, los cuales, se ciñen a dos áreas: la alta política, donde se encuentran todos los asuntos de seguridad y defensa, conflictos, terrorismo, crimen organizado, etc.; y la baja política, donde encontramos lo referente a cuestiones sociales y económicas como derechos humanos, transportes, medio ambiente y comercio, entre otros.

Desde principios de la década de los noventa, la política exterior mexicana se ha caracterizado por incluir en su agenda principalmente temas de baja política, en especial aquellos que tienen que ver con el incremento de su comercio internacional en general y, más aún, la integración económica con Estados Unidos. México y su vecino del norte, mantienen una relación especial que se vino a afianzar con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Además de esta asociación estratégica, que le dio un nuevo giro al comercio internacional del país de manera indirecta a través de Estados Unidos,¹ México se coligó aún más con dicha nación a través de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), también conocida como TLCAN Plus.

El interés de nuestro país por integrarse al mundo desarrollado, a partir de su relación con Estados Unidos, vino a subordinar su agenda de política exterior a los dictados de Washington. De esta manera, tuvo que convertir la cuestión de la seguridad, traducida en la vigilancia de sus fronteras y lucha contra el narcotráfico,

¹ Ángel Armando Rodríguez Luna, "Pensamiento geopolítico y política exterior de México ¿son complementarios?", en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (Coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés-UNAM, México, 2009, p. 86.

como eje central de la agenda interna e internacional; esto dejó en segundo término el resto de los asuntos. Con el cambio de prioridades en la agenda estadounidense, la nuestra se reacomodó y los temas de alta política han sido de gran preeminencia en la agenda bilateral. Sin embargo, el ímpetu del comercio internacional, materia de la baja política, no ha sido frenado a pesar de no ser hoy en día el interés máximo en las relaciones México-Estados Unidos.

Bajo una política comercial externa abierta, impulsada en los años 90 por ambos países, se ha favorecido el intercambio de mercancías, además del incremento de la permisividad de la inversión extranjera. Fue el ya mencionado TLCAN el que determinó las bases de una cooperación más estrecha encaminada a la integración económica al eliminar diversos obstáculos al comercio y a la inversión entre ambos países. Este tratado consideró rubros económicos específicos, los cuales resultan determinantes en el desarrollo y la relación comercial de México y Estados Unidos.

Uno de los temas de interés dentro de las negociaciones y firma del TLCAN fue el autotransporte de carga internacional, debido a que gran parte de las mercancías que se mueven a través de la frontera de ambos países usan este medio. Dicho rubro fue considerado como una actividad comercial de servicio transfronterizo y susceptible de recibir inversión extranjera. Se acordó entonces la apertura de la frontera al transporte carretero de carga internacional y al capital estadounidense, siguiendo una dinámica paulatina de 1995 a 2004. Sin embargo, desde 1995 el gobierno estadounidense impuso una moratoria a la aplicación de lo pactado sobre dicha materia en este tratado. Desde entonces, Estados Unidos ha instituido de manera unilateral políticas restrictivas al tránsito del autotransporte de carga y a la inversión en este rubro en el flujo sur-norte.

El TLCAN se ha estado aplicando de manera no recíproca, dado que el autotransporte de carga estadounidense tiene la posibilidad de invertir y transitar en nuestro país libremente desde 2005. Y a pesar de existir algunos esfuerzos por resolver la controversia (a través de la implementación de programas piloto de buena fe para el autotransporte de carga) la situación real no ha cambiado. Los

camiones mexicanos siguen sin poder contar con las ventajas que la apertura fronteriza prometía.

Las relaciones internacionales no pueden ser estudiadas desde una perspectiva parcial y más aun sin tomar en cuenta el factor más importante de éstas: el poder. En razón de esto y todo lo expuesto anteriormente, resulta importante un estudio del autotransporte de carga internacional entre México y Estados Unidos que vaya más allá de las perspectivas juristas o economicistas que han predominado en el análisis de esta cuestión y en el intento por dar solución al diferendo.

El presente trabajo de investigación es un esfuerzo por realizar un análisis que incluya la política como eje elemental, considerando que las decisiones y omisiones en el tratamiento de cualquier problemática en la relación bilateral se fundamentan en la agenda de política exterior de cada Estado. Para ello, se ha echado mano de los conocimientos adquiridos en el aula gracias a materias como Política Exterior, Negociaciones Internacionales, Economía de México, Negocios Internacionales y Comercio Exterior de México, además de una amplia investigación documental y el conocimiento empírico que una vida dentro de este sector, gracias al negocio familiar e intereses personales, me han permitido adquirir. Espero que de la misma manera en que todo lo anterior contribuyó a este trabajo, el presente pueda contribuir a dichas áreas de estudio.

La hipótesis de esta tesis sostiene que el sector del autotransporte de carga, desde la firma del TLCAN, realmente no ocupa un lugar importante dentro de la agenda de política exterior mexicana en la relación bilateral con Estados Unidos, en función de que tampoco ocupa un lugar trascendental en la agenda de política nacional. De esta manera, se pretende demostrar que la falta de profundización en el estudio y valoración del transporte de carga carretero como sector fundamental para el desarrollo de nuestro país, sobre todo dentro de la relación comercial con Estados Unidos, es causa de que este sector no sea contemplado en la política exterior mexicana en el marco del TLCAN, lo que deriva en un fuerte desinterés por parte del gobierno mexicano para alcanzar la salida a la controversia. Es por esto mismo que las acciones encaminadas a la solución del

problema han sido débiles, apenas perceptibles, y éstas sólo se han originado ante la presión de los transportistas mexicanos organizados o por iniciativa del país vecino.

Como veremos en el desarrollo del trabajo, Estados Unidos no permite el libre flujo de camiones e inversión mexicana en el autotransporte de carga (a pesar de haber convenido lo contrario en el TLCAN) por la presión que ejercen los sindicatos y empresas estadounidenses en el Congreso de su país a través del *lobby* (cabildeo). Las iniciativas que de ahí han emanado para dar salida al diferendo son parciales y más bien se constituyen a manera de efecto o concesión en la negociación bilateral de cualquier otro tema de gran envergadura. Por otra parte, en nuestro país no existe una política interna que coadyuve a contrarrestar la situación de descuido y poco desarrollo del sector del autotransporte de carga mexicano. Asimismo, y derivado de lo anterior, no hay una política exterior que busque dar salida definitiva al problema que se desató con Estados Unidos ante el incumplimiento de lo pactado en el TLCAN. Todo ello ha sucedido a pesar de que el sector autotransporte de carga es uno de los más importantes en el desarrollo comercial a nivel nacional y en la relación con el vecino del norte y dicha problemática ha causado un importante número de repercusiones negativas a nuestro país. Una de las más trascendentes es la reducción del mercado interno para los transportistas nacionales ante la aplicación inequitativa del TLCAN, lo que ha acarreado a su vez la descapitalización, quiebra y/o absorción de varios hombre-camión y pequeñas empresas.

Para entender mejor esta situación y la forma en la que se abordó su análisis, la presente tesis se estructura en tres capítulos. En el primero se tratan conceptos fundamentales de política exterior, para entender de esta manera su proceso de construcción, su relación con la política interna y la constitución y jerarquización de las agendas internacional y de política exterior. Una vez cubierta la parte teórico-conceptual, se presenta la forma en que se ha construido la agenda de política exterior mexicana a manera de repaso histórico. Posteriormente se delinea la relación especial que mantiene nuestro país con

Estados Unidos para tratar de explicar la dependencia de nuestra agenda de política exterior respecto a la de nuestro principal socio.

El segundo capítulo es un poco más técnico ya que incluye la delimitación de nociones y datos básicos del autotransporte de carga. En primer lugar, se conceptualizan términos elementales como transporte, carga, autotransporte internacional de carga, entre otros. En segundo lugar, se muestran las condiciones del transporte carretero de carga en nuestro país: tráfico doméstico, participación en el comercio internacional, flujo de carga con Estados Unidos y Canadá, infraestructura carretera, flota vehicular, regulación y control del sector, y organización gremial. Asimismo, se hace un repaso de las condiciones del autotransporte de carga en Estados Unidos. Se expone además cómo y por qué el sector fue incluido en el TLCAN, la controversia que se suscitó tras la negativa de Washington para cumplir lo pactado referente a este tema en el tratado y el peso de la organización gremial estadounidense ante su gobierno y su papel en la moratoria.

El tercer capítulo hace una revisión sexenio a sexenio, desde el mandato de Ernesto Zedillo hasta la administración de Felipe Calderón como presidentes de México, de los temas más destacados en la agenda bilateral, procurando identificar de manera institucional y fáctica las acciones de política exterior de nuestro país en materia de autotransporte de carga ante el incumplimiento de Estados Unidos al TLCAN. Además se analiza el desarrollo interno del sector y las políticas domésticas en torno al mismo. De esta manera, haremos un repaso del actuar del gobierno mexicano a través de la SCT, la SE, la SRE y la presidencia de la República alrededor del tema. El objetivo de este último capítulo es hacer un recuento de las políticas nacional y exterior para determinar el grado de correspondencia entre las mismas y comprobar el hecho de que mientras no se desarrollen al interior las políticas necesarias para regular y mejorar este sector a nivel nacional, no seremos capaces de ser competitivos y plantear un remedio efectivo al problema. Con el presente estudio se busca promover una mejor comprensión de la situación del autotransporte de carga internacional entre México y Estados Unidos, y que se constituya en una aportación que, en un futuro

no muy lejano, para plantear una solución real al problema que existe alrededor de este tema entre ambos países.

1. La agenda de política exterior

Los estados no son autárquicos y al perseguir su supervivencia, seguridad y bienestar tienen que entablar relaciones con otros. De esta manera, el Estado inicia relaciones con el exterior en busca de la satisfacción de sus necesidades, lo que no forzosamente implica interdependencia. Entre países existe una variedad de menesteres tanto en el área económica como política y éstos obligan el contacto entre naciones,² a la vez que van creando la necesidad de la mutua cooperación. Con base en esto surge la política exterior.

La conceptualización y delimitación de la política exterior es bastante compleja, sobre todo en lo que se refiere a su relación con la política interna y a sus actores. Los trabajos sobre el concepto y los elementos fundamentales de ésta son extensos, variados y en ocasiones antagónicos.³ Sin embargo, todos coinciden en algo que el propio nombre expresa: la política exterior es la actividad del Estado frente a lo externo. El concepto más sencillo, sin que por eso carezca de puntualidad, es el que mejor nos permitirá entenderla. Considerando lo anterior, tenemos entonces que la política exterior es la política de un Estado en relación con sus interacciones externas con otros sujetos en el sistema internacional⁴. El término política, con base en la acepción aristotélica del ejercicio del poder en pro del gobernado, no sólo hace referencia a las acciones, sino a todo el proceso que se lleva dentro del círculo gobernante desde el planteamiento de objetivos hasta las acciones mismas.

El conjunto de posturas y acciones que un Estado toma frente a otros con la finalidad de satisfacer sus necesidades esenciales se fundamenta idealmente en un interés nacional, cuyo anhelo se constituye como la búsqueda del bien común, al conjugar los intereses particulares de la comunidad. Éste “está determinado por el momento histórico y las condiciones particulares de cada caso”⁵ por lo que la

² P.M. Kamath, *Foreign policy-making and international politics*, Radiant Publishers, Nueva Delhi, 1990, p. 3.

³ Algunos de los autores más destacados que han trabajado en esto se encuentran James Rosenau, Jean B. Duroselle, Luciano Tomassini, Philip Alan Reynolds, Pierre Renouvin y Rafael Calduch.

⁴ P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 5.

⁵ Rafael Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés-UMAR, 2ª ed., México, 2007, p. 24.

coyuntura lo fija. Al ser lo que el Estado va a buscar en determinado momento, se convierte en la estrella que guía a la política exterior. Con todo, uno de los problemas a los que nos enfrentamos al hablar de política exterior e interés nacional es la legitimidad de este último. Lo anterior debido a que se supone que debe representar y defender los anhelos de la mayoría y no únicamente de la élite política. Sin embargo, es el grupo en el poder el que, como representante de la población, planteará lo que es mejor “para el bienestar común” y tomará las decisiones necesarias para alcanzarlo a pesar de que la población, algunas veces, no entienda sus motivaciones u objetivos, aun cuando la propia falta de pericia o interés de los gobernantes para transmitirlos sea lo que provoca la incompreensión popular.

Como toda política, la exterior involucra un proceso de toma de decisiones. Así se va materializando tras la consideración y planteamiento de varios pasos. Las acciones de política exterior están basadas en ciertos objetivos, por tanto atienden a éstos. Para plantearse y ver la viabilidad de los mismos, antes que nada se debe determinar bien a bien el interés supremo de la nación, del que ya hablamos con anterioridad, al mismo tiempo que se analiza y considera el medio internacional y todos los factores internos que pueden derivar en condicionantes.⁶ Los objetivos definen la conducta del Estado frente a los demás y deberán marcar el curso de acción de los políticos (*policy makers*) quienes, además, son los que los determinan.⁷ Sin embargo, el establecimiento de objetivos no es nada fácil y alcanzarlos menos, sobre todo porque en el sistema político internacional éstos pueden chocar entre naciones. El siguiente paso es el diseño de estrategias para el logro de aquellos. El gobierno entonces, tomará las decisiones que considere correctas para alcanzar sus objetivos. Una vez cubiertas la fase de la planeación y la de ejecución el Estado hace una valoración o control que definirán el inicio o continuación de una línea en política exterior.

⁶ Existen elementos condicionantes domésticos e internacionales, éstos pueden ser muy básicos como la localización geográfica, el nivel de desarrollo económico y las tradiciones e instituciones políticas, además de la historia del país y la composición y cantidad de población. *Vid.* Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México*, Harla, 3ª ed., México, 1985, p. 13.

⁷ P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 20.

Como parte de las políticas públicas o la política general del Estado, la política exterior está íntimamente relacionada con la interna. No se puede negar que a pesar de que cada una tiene sus propios instrumentos y formas de ejecución ambas buscan el bienestar y la supervivencia del Estado. De esta manera no sólo se asocian sino que llegan a ser dependientes la una de la otra. Así tenemos que la política exterior está determinada por la política interna en tanto las bases del bienestar y pervivencia del Estado primero se aplican a nivel nacional. En otras palabras un Estado debe consolidarse al interior para contar con los medios necesarios para plantear su actuar internacional en pro de la satisfacción de sus necesidades, que evidentemente no pueden ser cubiertas interiormente. Si “la política exterior forma parte sustantiva de las políticas públicas del Estado, consecuentemente la política interna es la determinante de la política exterior en cualquier país.”⁸

Ciertamente “la política interna se refleja siempre en la actuación internacional de los países.”⁹ Esto porque la política exterior es “desarrollada por los servicios del Estado que persigue fines precisos, mismos que coinciden con los objetivos esenciales que posibilitan su supervivencia e identidad”¹⁰ dentro de la sociedad internacional. De esta manera son principalmente los intereses nacionales,¹¹ confrontados en el sistema internacional anárquico, los que determinan los temas que preocupan a un Estado y que éste incluirá (si el mismo sistema se lo permite¹²) en su agenda de política exterior. Es decir, en la realidad social mundial existen diversos temas que dominan la atención de la sociedad internacional y que, circunscritos a cuestiones de cooperación o conflicto, reflejan los anhelos e intereses de los estados (como actores únicos con capacidad de hacer política exterior) en busca de poder. Entendido este último como el único

⁸ Roberto Peña Guerrero, “La crisis de la política exterior de México: mitos y realidades”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (Coords.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés-UNAM, México, 2009, p. 600.

⁹ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 101.

¹⁰ Alfonso Sánchez Mujica, “Del centro a la periferia: visiones de la política exterior de México”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (Coords.), *op. cit.*, p. 48.

¹¹ Los asuntos de diversa índole incluidos en la agenda internacional están determinados por la tradición, los principios y la coyuntura, además del interés nacional.

¹² De acuerdo a Kenet Waltz en su obra “Teoría de la política internacional” la estructura del sistema internacional puede influir en la política exterior de los estados.

medio para sobrevivir y desarrollarse libremente en el sistema internacional anárquico. Son entonces estos temas imperiosos los que determinan la agenda internacional.

Ahora bien, si la agenda internacional está configurada por todas aquellas situaciones que suponen temas de negociación importantes de diversa índole entre actores internacionales, la política exterior de los estados forzosamente deberá corresponder a la agenda internacional. Por ejemplo, una problemática determinada que incumbe a dos o más estados puede configurarse como tema de negociación y por tanto parte de la agenda internacional y de sus propias agendas de política exterior, dentro de las cuales, la internacional y la exterior, podemos distinguir dos tipos de temas: los de la esfera de *high politics* y los de la esfera de *low politics*.

El término *high politics* fue acuñado por Stanley Hoffman¹³ quien lo define como lo referente a cuestiones de supervivencia del Estado, la fuerza militar, armas, concertación política, etc. Hoffman establece además la diferencia de esta “alta política” de otras cuestiones puramente económicas o de bajo impacto.¹⁴ Ahora bien, de acuerdo a Charles J. Kegley Jr. los temas de *low politics* (“baja política”) son los que pertenecen a la arena comercial, financiera y de asuntos ambientales. Es decir se centran en cuestiones económicas, demográficas y medioambientales. Por su lado *high politics* son las que se tratan en la arena de la seguridad, es decir cuestiones geoestratégicas y de seguridad nacional o internacional que pertenecen a asuntos de guerra y paz.¹⁵

Considerando lo anterior tenemos entonces que en la agenda internacional y, por tanto, en las agendas de política exterior, encontraremos temas de “alta” y “baja” política. La política exterior entonces se deberá encargar, por un lado, de todas aquellas cuestiones que son ciento por ciento políticas como las que tienen que ver con defensa, seguridad, conflictos, terrorismo, alianzas, etc. Al mismo

¹³ Vid. Stanley Hoffman, “Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe”, [en línea], *Daedalus*, Núm. 3, Vol. 95, Tradition and Change, 1966, pp. 862-915, Dirección URL: <http://www.jstor.org/pss/20027004>.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Charles J. Kegley Jr, *World Politics. Trend and Transformation*, 12a edición, Cengage Learning, Estados Unidos de Norteamérica, 2009, p. 38.

tiempo que se encargará, en un segundo plano, de todos los contenidos sociales y económicos como medio ambiente, distribución de la riqueza, cultura, migración, salud, trabajo, comercio, inversiones, deuda, comunicaciones y transportes por mencionar algunos. De acuerdo a esta aseveración, una agenda dominada por la alta política pone énfasis en la supervivencia del Estado. Luego entonces, “la prioridad se le otorga a la seguridad y a los temas de defensa en detrimento de los aspectos de política social o económica”¹⁶, es decir, aspectos de baja política. Este tipo de agenda fue la que dominó la escena internacional hasta el fin de la Guerra Fría, aunque sin duda sigue permeando fuertemente en la actualidad.

Desde mediados del siglo XX se empezaron a plantear cambios en la agenda internacional pasando de la “paz de la dominación” a la “paz de la asociación”, a través de la convergencia de intereses entre estados en cuestiones como desarrollo económico, cooperación científica, comunicaciones internacionales¹⁷, etc. De esta manera la realidad internacional se volvió más compleja al ser dominada por la baja política. Sin embargo, con el paso del tiempo y la evolución de conceptos como el de seguridad, la distinción entre lo que debe ser de alta y baja política en la agenda internacional o de política exterior no es siempre clara, sobre todo al momento de la planeación de esta última. De acuerdo a Herman Lelieveldt y Sebastiaan Princen algunas decisiones están en el borde entre estos dos tipos de políticas cuando se debe plantear el qué hacer frente a una determinada situación.¹⁸ Es entonces cuando la tarea del *policy maker* de la política exterior se vuelve más complicada, pues deberá jerarquizar las situaciones, conforme al medio interno e internacional para ejecutar de la mejor manera una política exterior viable que conduzca al Estado a alcanzar sus intereses vitales.

¹⁶ Roberto Domínguez Rivera, “Teorías contemporáneas sobre política exterior”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (Coords.), *op. cit.*, p. 32.

¹⁷ Stanley Hoffman, “À la recherche d'un nouvel ordre international”, *Esprit*, Núm. 3, 1960, p. 482. *Apud.* Roberto Mesa, *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*, Taurus Ediciones, Madrid, 1980, p. 36.

¹⁸ Herman Lelieveldt y Sebastiaan Princen, *The politics of the European Union*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011, pp. 230-231.

1.1. La agenda de política exterior mexicana

La geohistoria¹⁹ mexicana va desde la etapa prehispánica hasta nuestros días, sin embargo, no podemos hablar de política exterior mexicana hasta que nuestro país obtuvo su libertad en 1821. Se entiende como política exterior de México al conjunto de decisiones y acciones que el Estado mexicano ha implementado respecto a sus relaciones con otros sujetos de la sociedad internacional a favor de su interés nacional. La consolidación del Estado se constituyó como el interés nacional mexicano en sus primeros años de independencia. El interés nacional de México cambió poco a poco al paso de sus etapas geopolíticas²⁰. De esta manera, una vez afianzado el Estado y dependiendo de sucesos como invasiones, conflictos internos o simplemente metas de política interna o económica en general, el interés nacional pugó por la defensa de la integridad territorial, la articulación nacional a partir de una Constitución, el afianzamiento de la modernidad, la protección de la estabilidad política y económica, el desarrollo económico, etc. Todos estos objetivos supremos han sido plasmados desde 1983 en un Plan Nacional de Desarrollo (PND), junto con las pautas que darán ritmo a la política exterior, esto al menos de acuerdo al discurso oficial.

“La política exterior de México está limitada temporalmente a un ejercicio de casi 200 años, durante la mitad de los cuales sufrió una constante agresión de las potencias europeas y la estadounidense, que dieron por resultado la reducción territorial, el endeudamiento y la guerra y sus consecuencias casi permanentes.

¹⁹ Hacemos uso del término geohistoria a partir de que nos referimos a México como el espacio geográfico que ocupa hoy en día, aún sin contar con el reconocimiento como Estado o sin estar articulado como tal en la época prehispánica o hispánica. *Vid.* Leopoldo González Aguayo, “Reflexiones sobre las Etapas Geopolíticas y la Política Exterior: El Modelo Mexicano. Un ensayo de periodización de la geohistoria”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (Coords.), *op. cit.*, pp. 101-139.

²⁰ Las etapas geopolíticas son “aquellos períodos en la geohistoria [...] muy bien identificados, [...] capaces de abarcar en su dimensión horizontal, desde luego a las propias sociedades nacionales, como innegablemente a éstas con sus respectivos vecinos contiguos y aún los próximos, con los cuales [...] articulan e integran un respectivo y complejo conjunto.” Estas etapas, pueden a su vez dividirse en múltiples subetapas. Para el caso mexicano, tenemos seis etapas geopolíticas: 1) La Etapa milenaria Prehispánica, hasta 1521; 2) La Etapa Hispánica, de 1521 a 1821; 3) La Etapa de los primeros cincuenta años de vida del país formalmente independiente, de 1821 a 1871; 4) La Etapa de la estabilidad Porfirista, de 1871 a 1911; 5) La Etapa de los gobiernos designados a sí mismos como revolucionarios, de 1911 a 1981; 6) La Etapa de los gobiernos neoliberales. *Vid.* Leopoldo González Aguayo, *Ídem*, pp. 101-139.

Esta experiencia, compartida, en parte, con los países latinoamericanos, formó una especie de 'conciencia' de la política internacional que se decanta en algunos principios básicos de defensa nacional.²¹ De ahí que se tuvo que construir una política inteligentemente realista enfundada en principios y "defensa de las causas justas, sabiendo que al defender las reglas jurídicas, creaba las únicas armas que estaban a su disposición: las armas de la razón y la concordia."²² Así convertimos cánones en medios para tener presencia en el sistema internacional siguiendo la vía de la legalidad y hasta la moral. En el desarrollo de la política exterior de nuestro país han permeado de manera importante corrientes teóricas como son: la visión normativa, realista y de la interdependencia. Las posturas teóricas varían según la época histórica y la ideología política del círculo gobernante en turno. Sin embargo dentro de la política exterior mexicana impactan constantemente, como veremos más adelante, factores condicionantes como son los intereses del Estado aunados a la vecindad y dependencia comercial con Estados Unidos y la postura tradicional de defensa de principios éticos y morales internacionales.

La política exterior no puede funcionar completamente desprovista de ciertas normas, principios o valores que se interrelacionan íntimamente con los objetivos que persigue.²³ Los principios en que se basa México cuentan con una gran historia ya y están contenidos en el artículo 89, fracción X de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, desde 1988 cuando Miguel de la Madrid los elevó a rango constitucional.²⁴ Éstos juegan un papel importante en tanto constitucionalmente se establecen como principios rectores en la ejecución de la política exterior. Es decir, en la dirección de la política exterior así como la celebración de tratados que recae en la figura del Ejecutivo Federal. Queda entonces como obligación del mismo y en la ejecución de su facultad, el apearse a los principios normativos como:

- ⊕ la autodeterminación de los pueblos,

²¹ Alfonso Sánchez Mujica, *op. cit.*, p. 61.

²² Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 13.

²³ P. M. Kamath, *op. cit.*, p. 26.

²⁴ *Vid.* Ana Covarrubias Velasco, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (edit.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, SRE-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006, p. 387.

- ⊕ la no intervención,
- ⊕ la solución pacífica de controversias,
- ⊕ la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales,
- ⊕ la igualdad jurídica de los estados,
- ⊕ la cooperación internacional para el desarrollo, y
- ⊕ la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Para llevar a cabo esto el Ejecutivo se apoya de ciertas instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores²⁵ creada en 1917. Ésta “es la que elabora lo fundamental de la política exterior y asegura cierta continuidad que no depende de los vaivenes políticos.”²⁶ Adicionalmente, la Carta Magna mexicana establece la facultad del Senado (Poder Legislativo) de someter a análisis la política exterior ejercitada por el Presidente a través de los informes anuales de gobierno. Asimismo, se le instruye a este poder para que apruebe o no los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo.

Con base en los principios antes mencionados, sobre todo en el de la no intervención y el de autodeterminación de los pueblos, México ha dirigido su política exterior. Estos tienen la ventaja de ser sumamente flexibles “en cuanto a su carácter de guía y orientación de la acción exterior, por lo que se aplican de acuerdo con cada una de las situaciones concretas en las que se pretende incidir.”²⁷ Se han constituido no sólo como principios esenciales de defensa nacional, fruto de su accidentada historia en la que ha destacado el conflicto

²⁵ Las otras instituciones de las que mayormente se apoya el Poder Ejecutivo en el desarrollo de sus relaciones internacionales y la defensa de sus valores y acciones de política exterior son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Defensa Nacional. Todas ellas trabajan en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. La primera atiende materias como migración, seguridad nacional y organización de reuniones para la construcción de acuerdos de índole política. La segunda apoya al Ejecutivo en lo que se refiere a comercio internacional e inversión extranjera, desde acciones de fomento, diseño de estrategias o instrumentos internacionales hasta el seguimiento de éstos. La tercera, como su nombre lo indica, tiene como misión “defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.” *Cfr.* “Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”, “Reglamento interior de la Secretaría de Economía” y “Reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.”

²⁶ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 43.

²⁷ Roberto Peña Guerrero, *op. cit.*, p. 602.

constante a través de la guerra interna, intervenciones extranjeras e impases económicos, sino además como fundamentados en el derecho internacional ya que están asentados además en la Carta de Naciones Unidas en sus artículos primero y segundo. Mucho se ha criticado la poca vigencia de estos principios en la era de la globalización. Sin embargo, cuentan con validez plena no sólo por su reconocimiento internacional, sino por su aplicación activa y constante en las relaciones internacionales. El ejercicio de la diplomacia mexicana con base en ellos, ha resultado en ocasiones de gran valía como el trabajo del grupo Contadora en Centroamérica en los años 80.

La situación de México en la arena nacional e internacional durante el siglo XIX gestó la siempre presente política exterior a favor de la defensa de la soberanía nacional. Pero fue “el factor externo [...] el que determinó la actitud de México al exterior: una actitud de defensa ante las amenazas y los embates de los intereses de las potencias extranjeras”.²⁸ La diplomacia mexicana encaró y trató de sacar a flote situaciones extremadamente críticas como la guerra de los pasteles, la guerra de Texas, la invasión estadounidense en 1846 y la invasión francesa. Ante todo esto “lo fundamental fue aprender a navegar en un océano de adversidades”²⁹ conociendo la poca o nula capacidad de negociación que se poseía. Fue hasta los mandatos de Benito Juárez con la República Restaurada y Porfirio Díaz con el México de la paz y el progreso que se empezó a tener mayor margen de maniobra para determinar la política exterior. Durante ese siglo, los preceptos se fundamentaron primero en una visión normativa para dar paso a una política de negociación con capacidad de hacer concesiones para alcanzar el interés supremo de la nación. Al final del siglo XIX, México continuó luchando por afirmarse en el concierto internacional.

Para el siglo XX, el interés nacional evolucionó al mismo tiempo que la realidad social mexicana. Se afianzaron los principios y las bases de la formulación de la postura de nuestro país en sus relaciones exteriores. Los

²⁸ Rafael Velázquez Flores, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Nuestro Tiempo, México, 1998, p. 86.

²⁹ Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (edit.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, op. cit., p. 17.

principios no dejaron de ser un elemento casi definitorio de la política exterior del México posrevolucionario.³⁰ Tras la lucha armada, la consolidación del nuevo Estado mexicano se convierte en tarea fundamental, sin embargo había que enfrentarse además a un medio internacional adverso y cambiante. Europa estaba sumida en la Primera Guerra Mundial, el triunfo bolchevique en Rusia cambiaba el horizonte del sistema internacional. Mientras tanto Estados Unidos estaba pendiente de Europa sin quitar la mirada de su vecino del sur. En México la revolución iniciada en 1910, la decena trágica, el Pacto de la embajada y el telegrama Zimmermman hacían mella en la política interna y en las directrices de sus relaciones exteriores. Nuestro vecino del norte inquietaba a pesar de la implementación de instrumentos diplomáticos como la Doctrina Carranza. “Carranza, Obregón y Calles, cada cual a su manera, habían tratado de disminuir la influencia norteamericana, pero no habían contado con la fuerza ni la coyuntura internacional adecuada para enfrentarse a las presiones externas en el momento crítico.”³¹ Por un lado, el discurso oficial “siempre continuó enarbolando banderas radicales y nacionalistas.”³² Por otro lado, en la práctica se abandonó el nacionalismo, permitiendo la persistencia de concesiones petroleras en favor de extranjeros, pausando por muchos años la aplicación del artículo 27 constitucional.

Con los grandes cambios que se suscitaron en el mundo después de la crisis de 1929, México giró a un marcado multilateralismo que lo acompañaría hasta nuestros días pero que no necesariamente significó la ruptura de la relación amor-odio con Estados Unidos. De esta manera se convierte en miembro de la Sociedad de Naciones en 1932³³ y participa activamente en foros interamericanos como en la VI, VII y VIII Conferencia internacional americana de La Habana (1928), Montevideo (1933) y Buenos Aires (1935) respectivamente.³⁴

³⁰ Ana Covarrubias Velasco, “Los principios y la política exterior de México”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (edit.), *op. cit.*, p. 387.

³¹ Lorenzo Meyer, “El primer tramo del camino”, en Daniel Cosío Villegas, *Historia General de México*, El Colegio de México, tomo II, México, 1976, p. 1227, [en línea] Dirección URL: http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/8_el_primer_tramo_del_camino.pdf

³² *Ibidem.*

³³ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 167.

³⁴ *Ídem.*, p. 102.

Cuando el general Lázaro Cárdenas asumió la presidencia se topó con un país que aún no salía de la recesión provocada por los años de lucha y que había sido afectado además por la crisis del 29, que era económica pero impactaba las áreas de lo social y lo político. Pese a lo anterior, la administración cardenista se vio favorecida por la coyuntura internacional. “Estados Unidos mostró en ese entonces una nueva disposición en su política hacia América Latina [...] la llamada Política del Buen Vecino.”³⁵ La crisis de 1929 llevó a Estados Unidos a virar hacia una nueva política de cooperación dejando de lado las intervenciones directas. Con Washington a favor del principio de la no intervención en las relaciones interamericanas³⁶, México pudo retomar su postura nacionalista. Se inició una oleada de nacionalización de bienes y empresas que desde hacía años se encontraban en manos extranjeras, lo que creó algunos roces. Claro ejemplo de lo anterior fue la expropiación petrolera y la transgresión de intereses y compañías estadounidenses, holandesas y británicas. Los afectados no tuvieron gran oportunidad de ser apoyados al ciento por ciento por sus países como en otras ocasiones,³⁷ y en el caso específico de Washington la relación bilateral quedaba un tanto tambaleante. En Europa se gestaba y posteriormente explotaba una segunda guerra de proporciones épicas, mientras en nuestro país la diplomacia construía una política externa estable y sólida. México siguió participando y teniendo gran presencia en los foros multilaterales. La voz de nuestro país se hizo escuchar en La Sociedad de Naciones en las discusiones sobre la invasión italiana a Etiopía, el conflicto chino-japonés, la guerra civil española y la intervención de Alemania e Italia en la misma, etc.

A partir de los años 40, con la llegada al poder de Manuel Ávila Camacho y ante la Segunda Guerra Mundial, se planteó un acercamiento amistoso con Estados Unidos para limar asperezas y asegurar al aliado. Uno de los objetivos de esta política fue la atracción del capital estadounidense aún a costa de

³⁵ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 132.

³⁶ *Ídem.*, p. 133.

³⁷ Cabe mencionar que sobre todo Gran Bretaña y Estados Unidos tenían su atención fijada en Europa ante el fortalecimiento del nazifascismo y la incorporación de Austria a Alemania que ocurrió justo unos días antes de la expropiación petrolera en nuestro país.

concesiones sobre el petróleo.³⁸ Aunado a esto, se mostró la capacidad productiva mexicana en recursos estratégicos como acero, cobre, alimentos, entre otros que se exportaban hacia el vecino del norte para sufragar su demanda en el periodo de guerra. Adicionalmente, del lado de los aliados, México siguió con el multilateralismo. De esta manera participó en la creación de la Organización de las Naciones Unidas.³⁹

Cuando inició el sexenio de Miguel Alemán, para evitar entrometerse en los nuevos grandes conflictos del mundo de ese tiempo, la política exterior mexicana se volvió un tanto aislacionista y pasiva, con un fuerte toque de nacionalismo. La Segunda Guerra Mundial había culminado pero sólo para dar paso a la lucha por la hegemonía mundial entre Estados Unidos y la URSS. “Durante [...] la Guerra Fría, México adquirió cierto prestigio internacional y se colocó como una potencia media regional”.⁴⁰ El contexto internacional fue favorable, pero además el país contaba con una gran estabilidad interna gracias al presidencialismo y el crecimiento económico de la posguerra. La buena reputación mexicana y los logros obtenidos en ese tiempo permitieron que del gobierno de Miguel Alemán hasta el de Miguel de la Madrid la política exterior mostrara cierta continuidad.⁴¹ Durante esos sexenios y sobre todo a partir de Luis Echeverría el país tuvo una actividad intensa y con varios frutos gracias a la diplomacia multilateral. Se reanimó la política a favor de la no intervención sobre todo en el ámbito interamericano.⁴² Logró crear y mantener renombre gracias a su participación en los organismos internacionales reforzando de esta manera su posición

³⁸ El presidente Manuel Ávila Camacho promovió una contrarreforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional. Una vez en vigor se permitió la participación de capital privado (incluido el extranjero) en materia petrolera a través de concesiones. Fue hasta el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines que dicha contrarreforma se derogó. *Vid.* Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Evolución y perspectiva de la industria petrolera mexicana” [en línea], *Cámara de Diputados-LX Legislatura*, México, 2008 p. 6. Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0182008.pdf>

³⁹ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 73-74.

⁴⁰ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 144.

⁴¹ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 75.

⁴² Mario Ojeda Gómez, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP, México, 1986, p. 144.

internacional.⁴³ Aun así México no tomaba grandes iniciativas, no fue un real protagonista en la escena internacional.

A inicio de los años 80 los países en vías de desarrollo se encontraban inmersos en una profunda crisis económica que, aunque en menor proporción, no era ajena a los países desarrollados. Estos últimos optaron por el proteccionismo mientras los primeros vieron cómo se agudizaba el problema en sus manos ante desajustes monetarios increíblemente fluctuantes de cara a las impagables y ya históricas deudas externas. México se enfrentó a un panorama sombrío a causa del descenso del precio del petróleo, su elevadísima deuda externa, desempleo, inflación y contracción económica.⁴⁴ La administración de López Portillo había dejado al país desacreditado, por su nula brillantez en la escena internacional, e inmerso en un caos económico y financiero.

Miguel de la Madrid Hurtado tuvo que hacer frente a todos esos graves problemas. “En razón de esas condiciones se pensó que adoptaría una política exterior pasiva; pero para sorpresa de muchos rápidamente dio muestras de que mantendría el activismo en sus relaciones con el exterior, particularmente en Centroamérica”⁴⁵ para reavivar su protagonismo regional y, con Estados Unidos para su reactivación económica. Por otro lado, para estabilizar al país se debía entonces hacer un cambio estructural ante las prácticas económicas que estaban llevando al colapso del sistema económico imperante. Inició una época de cambio, se viró hacia el neoliberalismo. La nueva agenda de México dispuso como temas centrales la economía de mercado, el equilibrio fiscal, el libre comercio y el adelgazamiento del sector público.⁴⁶ La situación de crisis y debilidad relativa propició cambios que no sólo se circunscribieron al área económica nacional sino que impactaron toda la política, incluyendo la exterior.⁴⁷ Se aplicaron en México

⁴³ Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Antonio Dueñas Pulido, “La política exterior de México: evolución y desafíos”, en Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez y Luis Miguel Valdivia (coord.), *México ante el nuevo orden internacional: los escenarios*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010, p. 80.

⁴⁶ Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, El Colegio de México, México, 2004, p. 32.

⁴⁷ Guadalupe González y González, “La política exterior de México (1983-1985): cambio o repliegue temporal?”, en José Cabra Ibarra y Lourdes Sánchez Mendoza (Comps.), *Antología de política exterior de México II*, UNAM, México, 2006, p. 263.

las recomendaciones hechas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial reformando la estructura económica del país. La economía se centró en los mercados extranjeros y, como podemos ver, los temas que primaron en la agenda fueron los de *low politics*. Fue entonces cuando México se adhirió al GATT (1986). La relación con Estados Unidos se hizo prioritaria por los lazos comerciales y el beneficio que estos traerían para alcanzar la estabilidad deseada al interior. La diplomacia multilateral no se abandonó del todo pero no fue preponderante. No obstante, el puente que se había construido a través de Latinoamérica no se desatendió. De esta manera el gobierno tuvo cierta actividad al participar en el Grupo Contadora para coadyuvar en la solución a la crisis centroamericana de esos años. Pese a todos los cambios realizados, “la política exterior de Miguel de la Madrid no obtuvo los resultados esperados en las áreas sociales y económicas.”⁴⁸

A pesar de lo anterior, pero con la esperanza de que la reforma surtiera efectos positivos, se profundizaron los cambios bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari. En el mundo se desmantelaba a una de las grandes potencias, la URSS. Tras su implosión el mundo se transformó y la Guerra Fría llegó a su fin. Más que antes, la relación con Estados Unidos se volvía de alto nivel en la agenda. De esta manera no sólo se pugnó por la apertura sino por la integración comercial con toda Norteamérica. Se acogió la liberalización para salir de la crisis, al mismo tiempo que se buscó la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, logrando su firma en 1991. El gobierno intentó hacer brillar al país en la escena internacional. “El propósito de Salinas fue colocar a México entre los países más desarrollados.”⁴⁹ No sólo se siguió una política multilateral sumamente activa en los foros ya tradicionales, sino que se buscó ingresar a los círculos internacionales más importantes como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. “México fue clasificado como un país en desarrollo avanzado”⁵⁰ situación que se aprovechó para diversificar relaciones y obtener beneficios de la apertura económica con nuevos socios, del plano de los

⁴⁸ Rafael Velázquez Flores. *op. cit.*, p. 165.

⁴⁹ *Ídem.*, p. 166.

⁵⁰ *Ídem.*, p. 172.

desarrollados, como los países europeos. En resumen, la política exterior de este sexenio “se orientó en tres ejes fundamentales: deuda externa, comercio e inversión.”⁵¹

Parecía que el país había salido del bache económico, lo que traería la tan esperada estabilidad social, aunque se venían arrastrando la cuestión de la pobreza persistente y el movimiento zapatista en Chiapas. La política exterior había sido tan exitosa que la modernidad llegaba de la mano de la “solidaridad” y el progreso interno aunados a la apertura comercial, todo a favor de los más acaudalados. Sin embargo, “los resultados concretos en beneficio de toda la población mexicana no fueron tangibles”⁵² y unos días después de que Ernesto Zedillo Ponce de León tomara posesión como presidente se experimentó una de las crisis más severas en el país.⁵³ En el periodo anterior sólo se habían favorecido las reformas económicas, dejando de lado la reestructuración política que debía acompañarlas para garantizar su funcionamiento y éxito a largo plazo. Salinas “cumplió con la Perestroika, pero dejó la Glasnost para después.”⁵⁴

Bajo el mandato de Ernesto Zedillo se dio continuidad al proyecto neoliberal y a la línea de política exterior ceñida a la defensa de los principios constitucionales y a su relación especial con Estados Unidos. El país atravesaba una situación sumamente difícil a causa de la crisis económica y la subsecuente devaluación del peso. El crecimiento económico y desarrollo social eran importantes pero primó el interés de reducir los efectos nocivos de la crisis. Lo anterior nos hacía propensos al sometimiento a cambio de cualquier tipo de ayuda financiera. Washington y el Banco Mundial proporcionaron a México una línea de crédito de 50 mil millones de dólares,⁵⁵ a cambio se comprometió parte de los ingresos petroleros como garantía del paquete de asistencia financiera,⁵⁶ se elevaron las tasas de interés y se incrementó la carga impositiva con un IVA que

⁵¹ *Ídem.*, p. 179.

⁵² *Ídem.*, p. 168.

⁵³ *Ídem.*, p. 186.

⁵⁴ Mario Ojeda Gómez, *México antes y después...* *op. cit.*, p. 32.

⁵⁵ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 186.

⁵⁶ Roberto González Amador e Israel Rodríguez, “Comprometió Pemex 72% de la factura petrolera hasta 2018: ASF” [en línea], *La Jornada*, México, 16 de marzo de 2011. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/16/economia/028n1eco>

pasó del 10 al 15% por recomendación del BM.⁵⁷ Las relaciones se intensificaron entre ambos países y pactaron un acuerdo de cooperación para la lucha contra el narcotráfico.⁵⁸ Además el tema migratorio cobró fuerza y se perfilaba entre los temas importantes de la agenda mexicana de política exterior.

Para subsanar la dependencia de Estados Unidos, Zedillo pugnó por la diversificación de relaciones comerciales y la firma de tratados de libre comercio con países latinoamericanos como Bolivia y Costa Rica por nombrar algunos. Sin embargo, “el proyecto de Zedillo en materia externa era poder firmar un tratado de libre comercio con la Unión Europea.”⁵⁹ El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México se firmó el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 1 de octubre de 2000.⁶⁰ No obstante, tuvo que aceptar una “cláusula democrática” obligándose a fomentar y respetar la democracia y los derechos humanos,⁶¹ temas en los que México no brillaba por su excelencia. Nuestro país se había obligado en ese tratado a la democracia y todo lo que esto conllevaba, por lo que cuando se perfiló una oposición fuerte Zedillo se comportó tolerante y aceptó sin problemas el cambio de partido en el poder.

En el año 2000 llega la oposición a la presidencia. Vicente Fox Quesada abanderado del Partido Acción Nacional (PAN) resultó vencedor en las elecciones favoreciendo la imagen del país en el exterior.⁶² Se veía un país renovado que pretendía apuntalar su desarrollo socioeconómico.⁶³ Internamente el país se encontraba en calma después de percibir una elección transparente. Había estabilidad política y mayor cohesión social en el país, a lo que se debía sumar el

⁵⁷ Andrea Becerril, “Hacen el ridículo quienes apoyan el IVA en fármacos y alimentos: Roque” [en línea], *La Jornada*, México, 29 de octubre de 2003. Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/10/29/006n2pol.php?origen=politica.php&fly=1>

⁵⁸ Roberto Ortiz Zárate (edit.), “Ernesto Zedillo Ponce de León” [en línea], *Centro de estudios y documentación internacionales de Barcelona*. Dirección URL:

http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/ernesto_zedillo_ponce_de_leon

⁵⁹ Mario Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁰ Roberto Ortiz Zárate (edit.), *op. cit.*

⁶¹ Mario Ojeda Gómez, *op. cit.*, pp. 33 y 39.

⁶² Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 213.

⁶³ Luis Eduardo Garzón Lozano, “25 años de política exterior en México. Carta de navegación para un país a la deriva” [en línea], *El Cotidiano*, núm. 156, julio-agosto, 2009, p. 121. Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32512743007#>

buen estado de la macroeconomía.⁶⁴ Aun así la pobreza seguía siendo materia pendiente. El movimiento zapatista seguía presente pero ya había salido de la atención de la población en general. Se tenía la perspectiva de que el gobierno de Fox sería uno lleno de cambios y transformaciones al interior y en lo que respecta a la política internacional. Sin embargo, Fox no fue el origen del cambio⁶⁵ y continuó con el modelo del gobierno anterior.

De acuerdo a su PND, los temas de la agenda mexicana se circunscribirían a: la defensa de la soberanía y democracia alcanzada, procuración de derechos humanos, participación en foros multilaterales, diversificación de relaciones exteriores y promoción cultural, económica y comercial en el extranjero.⁶⁶ Sin embargo, en la práctica los temas principales de la agenda fueron: la relación con Estados Unidos en donde primaba la migración al inicio y luego la seguridad así como la creación de una nueva imagen de México en el exterior, usando como trampolín la cuota democrática y la participación de nuestro país en los foros multilaterales, para impulsar la inversión y el desarrollo económico.

Las relaciones con Washington gozaron de un buen comienzo. “Fox y Bush vivieron una especie de luna de miel al inicio del mandato de ambos.”⁶⁷ El bono democrático había ya impactado positivamente las relaciones exteriores de nuestro país. Fue gracias a éste que se suscitó el acercamiento milagroso entre México y Estados Unidos. Otros factores que habían impactado de manera positiva la relación bilateral fueron “la acogida de México a las políticas de protección de los derechos humanos y el medio ambiente [...] se instauró también [...] la Subsecretaría de Derechos Humanos [...] finalmente el ofrecimiento de Fox de extraditar los narcotraficantes que Washington solicitara.”⁶⁸ Parecía entonces que se obtendrían muchos beneficios de este nuevo amorío entre ellos:

⁶⁴ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, pp. 251 y 252.

⁶⁵ Mario Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁶ Vid. Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” [en línea], *Diario oficial de la Federación*, pp. 46-49. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

⁶⁷ Mario Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba” [en línea], *Foro Internacional*, número 197, volumen XLVII, octubre-diciembre, 2007, p. 871. Dirección URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YS4X7FQM6D3VED63KLABQR8GQG32DM.pdf

⁶⁸ Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia...*, *op. cit.*, pp. 47-48.

el más deseado era el plan migratorio integral. Todo indicaba que tendríamos la “enchilada completa.” Sin embargo, tras los ataques del 11 de septiembre a Estados Unidos, la situación internacional y la bilateral cambiaron sustancialmente. El vecino del norte estaba ahora más interesado en su seguridad y en la contención del terrorismo a escala global que en nuestro país. México firmó la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), lo que incrementó la dependencia hacia Estados Unidos no sólo en lo económico sino además en sus aparatos de seguridad e inteligencia. Pero esto no fue suficiente ya que se apoyó la decisión de que Estados Unidos invadiera Afganistán y, aunque más adelante México no respaldaría la invasión a Iraq,⁶⁹ al final se felicitó a Bush por la captura del ex-presidente iraquí Sadam Hussein. “En este sentido, hubo una ruptura en las tradicionales posturas de la política exterior mexicana sobre problemas internacionales en cuanto a salvaguardar la soberanía del Estado-nación, ya que México prefirió guardar silencio ante la invasión a Irak (violatoria de la carta de la ONU) y distanciarse de la alianza de Rusia, Francia y Alemania que condenaron el ataque.”⁷⁰

La política exterior del sexenio de Fox fue bastante accidentada no sólo respecto a Estados Unidos. Entre los grandes errores de esa administración, podemos señalar el distanciamiento con Cuba a raíz de la crítica que nuestro país hizo en foros internacionales ante la violación de derechos humanos por el gobierno castrista. Desde la óptica de la “política de acercamiento a Estados Unidos el apoyo a la condena de Cuba era una oportunidad de quedar bien con Washington.”⁷¹ Los constantes discursos que dejaban entrever una postura anti-castrista del gobierno mexicano, junto con el acercamiento con disidentes cubanos en la propia isla fueron minando la relación de México con ese país. Sin embargo, el punto más álgido de la relación bilateral se dio después de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002 en donde Fidel Castro, tras su participación salió abruptamente argumentado

⁶⁹ Mario Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento de facto...”, *op. cit.*, p. 872.

⁷⁰ Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez y Luis Miguel Valdivia, “El actual escenario internacional y la política exterior de México: diagnóstico y perspectivas”, en Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez y Luis Miguel Valdivia (coord.), *op. cit.*, p. 32.

⁷¹ Mario Ojeda, “Vicente Fox: el rompimiento de facto...”, *op. cit.*, p. 880.

presiones que le impedían seguir en la reunión de alto nivel. Tras el percance existía la incertidumbre de lo sucedido hasta que unos meses más tarde, después de que México votara en la ONU a favor de la condena a Cuba por violación de los derechos humanos, el presidente cubano hiciera pública una grabación en donde se le pedía que se retirara de la Cumbre antes de que ésta terminara. De acuerdo a dicha grabación el presidente mexicano le había indicado a su homólogo: “comes y te vas” además de solicitar que no se le causara desagrado a Estados Unidos o al presidente Bush.⁷² A esta acción le siguieron una serie de declaraciones en las que Fox no hizo más que quedar como mentiroso y hasta falto de habilidad.

Adicionalmente el presidente del cambio afectó considerablemente las relaciones con países latinoamericanos que se estaban inclinando hacia la izquierda. Se tensaron las relaciones con Venezuela, Bolivia, Argentina y Chile. México enterraba así su prestigio de la defensa de principios de política exterior, como el de la no intervención, en la que debía ser su zona confort. Todos los errores respecto a Estados Unidos y Latinoamérica evidenciaron que “no sólo [...] se rompía con la tradición de la política exterior de México, sino que –peor aún– no se estaba construyendo un proyecto sólido que respondiera a las nuevas condiciones de la política internacional, de la acción estadounidense en el mundo y de la realidad económico social de México.”⁷³ Para el siguiente sexenio el PAN continuó en el poder llevando a la presidencia a Felipe Calderón Hinojosa en 2006.

Mientras en México se suscitó un cambio de administración polémico, por la denuncia de fraude electoral, el *status quo* del sistema internacional empezó a cambiar al mismo tiempo que el declive de la hegemonía estadounidense se hizo evidente.⁷⁴ En América se dio un fenómeno interesante con la llegada al poder de

⁷² *Ídem.*, p. 885.

⁷³ Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez y Luis Miguel Valdivia (coord.), *op. cit.*, p. 96.

⁷⁴ El descenso de la hegemonía de Estados Unidos se hizo presente después de la desgastante y polémica ocupación de Afganistán primero, posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001, y de Iraq en 2003, cuestiones defendidas por el gobierno republicano encabezado por George W. Bush que logró la reelección en 2005 con la bandera de la búsqueda de la seguridad nacional de su país a toda costa y la defensa del progreso: un sistema capitalista y democrático

gobiernos socialdemócratas (Alan García en Perú); desarrollistas (René Prével en Haití, Michelle Bachelet en Chile, Lula Da Silva reelecto en Brasil, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador, Cristina Fernández en Argentina y Fernando Lugo en Paraguay); e inclusive proclives al socialismo (Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia), quienes desarrollaron políticas de izquierda o centro izquierda contrarias a los intereses norteamericanos. En verdad, el mundo fue asaltado por cambios sumamente importantes:

- ⊕ En América Latina no sólo se sintió el reacomodo de las fuerzas en el poder, sino además se vivió la renuncia de Fidel Castro como presidente de Cuba;⁷⁵ la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador tras los bombardeos al segundo para aniquilar un asentamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC);⁷⁶ la Alternativa Bolivariana para América y el Caribe (ALBA) y el proyecto de crear una zona monetaria común, como mecanismo de integración regional alternativo a las políticas estadounidenses y de las instituciones “imperialistas” como el BM y el FMI en el sur de América.
- ⊕ En Europa, Serbia y Montenegro se separaron y declararon independientes por mutuo acuerdo; Kosovo declaró su independencia, luego de años de

entendido únicamente desde la visión occidental de los halcones. *Cfr.* Immanuel Wallerstein, "Los desafíos de América Latina en el Sistema-Mundo" [en línea], Conferencia magistral presentada con motivo de doctorado honoris causa conferido a Immanuel Wallerstein por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, Quito, Agosto 2011. Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=OivX7zzkytQ&feature=channel&list=UL> y <http://www.youtube.com/watch?v=W6-4LWTX4bc>. Además *Vid.* Justo Barranco, "El sociólogo Wallerstein analiza el declive de la hegemonía de Estados Unidos" [en línea], *La Vanguardia*, Madrid, 7 de marzo de 2004. Dirección URL: <http://www.elcorreo.eu.org/El-sociologo-Wallerstein-analiza?lang=fr>

⁷⁵ Fidel Castró renunció a la presidencia de su país después de haber permanecido en el poder desde la victoria de la Revolución Cubana en 1959. A partir de febrero de 2007, quedó oficialmente y por designación del Parlamento cubano a cargo de la dirección del país su hermano Raúl, quien fungió como presidente interino desde el parcial retiro de Fidel en 2006 tras complicaciones de salud. *Vid.* El País.com, "Fidel Castro renuncia a la presidencia y abre una nueva era en Cuba" [en línea], *El País*, 19 de febrero de 2008. Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Fidel/Castro/renuncia/presidencia/abre/nueva/era/Cuba/elpepuint/20080219elpepuint_11/Tes.

⁷⁶ *Vid.* AP, "Superada, crisis con Colombia: Ecuador" [en línea], *El Siglo de Torreón*, 19 de marzo de 2008. Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/338901.superada-crisis-con-colombia-ecuador.html>.

disputas y negociaciones con Serbia y, por otra parte, la dependencia energética de Europa hacia Rusia se hizo evidente.

- ⊕ Asia y Medio Oriente enfrentaron la instauración en Iraq de un gobierno avalado por EE.UU.; el contencioso nuclear con Corea del Norte; el ascenso de China como potencia gracias a su poderío económico; y, el despertar del oso ruso en tras la cuestión osetiana.
- ⊕ En Norteamérica EE.UU. empezó a cambiar su postura inflexible tras la llegada a la presidencia del demócrata Barack Obama, después de las controvertidas campañas electorales y, se originó una fuerte crisis financiera y económica tras la implosión del sector hipotecario dada por la especulación del capital, que acarreó la caída de otros sectores como el automotriz y la subsecuente crisis financiera y económica mundial.

Como vemos, al inicio del periodo de Felipe Calderón el medio internacional era inestable principalmente por los conflictos y divisiones que había al exterior. Esa inestabilidad se fue incrementando con la gestación y finalmente desencadenamiento de la crisis financiera internacional en 2008 que afectó a todas las regiones del mundo, aunado al reacomodo de las fuerzas políticas en el sistema internacional y el agravamiento de la problemática medio ambiental; lo que derivó en un medio internacional inestable *per se*, dificultando el desarrollo y consecución de los objetivos de la política exterior mexicana.

La situación interna, desde que Calderón asumió la presidencia fue complicada. En ese momento había una gran presión política por los cuestionamientos al resultado de la elección presidencial. Además seguíamos, como hasta ahora, arrastrando problemas estructurales de desempleo, pobreza y distribución de la riqueza. Aunado a esto, la situación de inseguridad que atraviesa el país hacía mella desde ese entonces en la composición social. Se planteó “la necesidad de establecer ‘un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia’ con el propósito de garantizar la seguridad

nacional por encima de cualquier otro interés.”⁷⁷ Poco después dio inicio la “guerra contra el narcotráfico y crimen organizado”, que sería el eje primordial de las políticas públicas del país. La seguridad pasaba a ser tema primario en la agenda interna, para empatarse enseguida con los intereses de nuestro vecino del norte. El asunto del crimen organizado y el narcotráfico no sólo era una trama doméstica que afectaba la imagen de México en el mundo. Esta situación hacía mella en la relación bilateral con Estados Unidos que le culpaba de no ser capaz de frenar el tráfico de drogas a su territorio y garantizar un medio seguro para las inversiones de su país en el nuestro. Por lo tanto, a pesar de que retóricamente y con algunas acciones se intentó tener una política exterior activa en la que no primara la relación con Estados Unidos, esto ha sido imposible. De esta manera la seguridad también se hizo objetivo principal de la agenda exterior de México.

En el PND de 2007 a 2012 se hizo énfasis en el tema de la democracia, al mismo tiempo que se estableció como objetivo “una política exterior activa.”⁷⁸ Este objetivo implicaba muchas estrategias para alcanzar el desarrollo del país en diversas áreas. Se expresó en este plan que la acción internacional de México sería una herramienta o “palanca” para el desarrollo del país. Cinco fueron los objetivos de política exterior: apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo; contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable; impulsar la proyección de México en el entorno internacional; proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior; y construir una nueva cultura de la migración.⁷⁹ Se plantearon al mismo tiempo estrategias para alcanzar los objetivos dentro del mismo plan y a la par un “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012” a finales de 2007.⁸⁰ Las estrategias correspondían y encajaban a la perfección con los objetivos. Se

⁷⁷ Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?” [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, p. 136. Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/21569>

⁷⁸ *Vid.* Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

⁷⁹ Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2007...” [en línea], *op. cit.*, pp. 121-126.

⁸⁰ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 140.

hablaba de diversificación de relaciones; mejora de las ya tendidas en América Latina, Norteamérica, Asia y Europa; defensa de los derechos humanos; protección al migrante; en fin una serie de estrategias que al final ayudarían a alcanzar empleo y desarrollo, sobre todo económico, al país. La seguridad nunca se mencionó literalmente en este plan que supuestamente reflejaba la agenda internacional de México. Sin embargo, el plan de gobierno se perfiló “en la continuación de una línea política basada en intereses partidistas políticos, económico-empresariales y sociales que favorezcan el desenvolvimiento de la economía de mercado bajo el cobijo de una política exterior que profundizarían las políticas macroeconómicas, y que son preferidas por el conservadurismo presente en sectores del gobierno de Estados Unidos.”⁸¹ En el discurso se hablaba de un acuerdo migratorio, atracción de inversión extranjera y convertir al país en líder de América Latina. En la realidad los asuntos internacionales giraron alrededor de la cuestión de la “seguridad nacional.”

Al inicio de su gestión “Felipe Calderón desplegó una discreta pero importante actividad internacional [...], su primera gira internacional fue a Centro y Sudamérica,”⁸² donde visitó Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Chile, Brasil, Perú y Argentina. Se intentó entonces un acercamiento hacia Latinoamérica⁸³ para redimir los errores de la administración pasada. La segunda región del mundo que América del Norte con la visita a Canadá y posteriormente a Estados Unidos. Con los representantes de estos Estados se trató principalmente la cuestión migratoria, a pesar de que se había hablado de “desmigratizar” la agenda.⁸⁴ Con la Unión Americana, la relación se estrechó con acuerdos de cooperación en materia de seguridad como la Iniciativa Mérida. Respecto a América Latina, México trató de recuperar su posición como “actor indispensable en los procesos de concertación y como el agente mediador en el

⁸¹ Ileana Cid Capetillo, *op. cit.*, p. 99

⁸² Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 133.

⁸³ Es evidente que al igual que en el mandato de su antecesor, durante este último sexenio las relaciones con Estados Unidos juegan el papel preponderante en la agenda mexicana y, aunque se centra la atención en este vecino, no se ha dejado a un lado América Latina. Esto último quizá porque así conviene a los intereses estadounidenses, pero le permite a México tener presencia importante en el escenario regional y recuperarse de los errores de la administración pasada.

⁸⁴ Rafael Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 133.

restablecimiento de los equilibrios regionales que alguna vez fue⁸⁵ a través de mecanismos como el Grupo de Río. Pero en general se tuvo una política exterior de bajo perfil con esta región y con el resto del mundo. Ejemplo de ello “es el silencio de México ante el golpe de Estado blanco sufrido por el presidente Fernando Lugo en Paraguay, el apoyo a España en su contencioso con Argentina por la titularidad de las acciones de la petrolera de ese país, o el trato ríspido con Cuba y Venezuela.”⁸⁶ A este respecto Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores apuntan:

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, la política exterior de México no fue una prioridad de política pública. Los temas de la agenda de mayor importancia fueron el combate al narcotráfico y el crimen organizado. En muchas ocasiones, la política exterior sirvió para atender estas otras prioridades nacionales, como en el caso de la Iniciativa Mérida y de la cooperación bilateral, regional y multilateral en materia de seguridad, donde la administración del presidente Calderón puso especial atención. Asimismo, para resolver las controversias y crisis diplomáticas heredadas de la administración del presidente Vicente Fox, se planteó una política exterior de perfil relativamente bajo.⁸⁷

Ahora que finalizó el segundo sexenio panista, podemos darnos cuenta que a pesar de la retórica manejada alrededor de la acción internacional de México, el resultado no es distinto al del sexenio anterior. Lo anterior podría ser cuestionable ante el hecho de que hubo muchas situaciones que pusieron en actividad al servicio exterior mexicano como: la Iniciativa Mérida; el operativo Rápido y Furioso; el caso de Florence Cassez y su impacto en la relación bilateral con Francia; y el visado canadiense por mencionar algunos. Sin embargo, a pesar de

⁸⁵ Carlos Levy, “Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012”, *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LI, núm. 205, enero-abril, UNAM, México, 2009, p. 126.

⁸⁶ Hermilo López Bassols, *Apud.* Fernando Camacho Servín, “Abandono, claudicación y subordinación en la política exterior de Felipe Calderón” [en línea], *La Jornada*, México, 21 de noviembre de 2012. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/21/politica/021n1pol>

⁸⁷ Schiavon A. Jorge y Rafael Velázquez Flores, *La política exterior de México 2012 - 2018: Diagnóstico y propuestas*, AMEI, México, 2012, p. 10.

esos destellos en la política internacional las acciones del gobierno mexicano en su conjunto no cumplieron sus objetivos y expectativas originales. Al final tuvimos “una política exterior dislocada, sujeta a las agendas personales de miembros del gabinete pero, sobre todo, seriamente limitada por la visión aldeana del ex-presidente, incapaz de valorar la tradición diplomática de México.”⁸⁸

Como pudimos ver a lo largo de la historia los principales asuntos que ha abordado la política exterior mexicana giran alrededor de “cuatro grupos temáticos: Estados Unidos, temas latinoamericanos, temas económicos y participación mexicana en organismos multilaterales.”⁸⁹ Sin embargo su vinculación con el vecino país del norte es y ha sido dentro de todos, el punto de mayor envergadura dentro de la agenda de política exterior mexicana, la cual, y sobre todo desde el ascenso de los tecnócratas al poder, había estado configurada en su mayor parte, por temas de baja política circunscritos al área económica y comercial. Sin embargo, vale la pena rescatar el hecho de que a partir de los ataques del 11 de septiembre y la reconfiguración de las relaciones del poder en el mundo⁹⁰ al cambiar la agenda internacional, la nuestra de política exterior hace lo propio securitizándose y reintroduciendo con especial atención temas de alta política.⁹¹

1.2. La relación “especial” entre México y Estados Unidos: una política exterior dependiente

Después de haberse consolidado como país independiente, Estados Unidos se dio cuenta como nación que para cumplir su *destino* era necesario incrementar su poder a través de la construcción de un vasto imperio que se constituiría con base

⁸⁸ Carlos Levy, *op. cit.*, p. 126

⁸⁹ Arturo Borja T., “Enfoques para la política exterior en México: evolución y perspectivas”, en Roberto Russell (editor), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, RIAL, Buenos Aires, 1992, p. 85.

⁹⁰ Reconfiguraciones que se presentan ante el declive de la hegemonía estadounidense, el ascenso de nuevas potencias económicas como China y el reposicionamiento ruso.

⁹¹ La seguridad había sido considerada en la agenda, al igual que la defensa de la soberanía, sin embargo no ocupaban un lugar especial a pesar de estar presentes sobre todo en la relación bilateral con EE.UU. Además nunca antes esta cuestión de seguridad había impactado de manera significativa la situación interna del país como lo hace en estos momentos.

en el incremento de su territorio y de su riqueza económica, primeros pasos que le ayudarían a erigirse como hegemón del mundo. De esta manera, el control de otras latitudes, terrestres y marinas, se tornó de suma importancia en su carrera por obtener y mantener el poder camino a la hegemonía mundial. Desde la primera etapa de su política internacional la mira estuvo centrada en México y en cómo lograr despojar a este país de parte de su territorio en la carrera por la transcontinentalidad. El objetivo y los resultados los conocemos ya, pero las estrategias fueron diversas y cambiantes. Primero Joel R. Poinsett, como ministro estadounidense, interfirió en la política interna mexicana sin lograr mucho a favor de los intereses de su país. Posteriormente, como representante de Estados Unidos, el ministro Anthony Butler buscó la consecución de la firma de 2 tratados: el de límites pendiente y uno comercial, y al no lograr subyugar al 100% a México por la vía de la negociación, acudió a medios de presión más eficaces sin llegar a la amenaza de la fuerza o su uso: las reclamaciones. Gracias a éstas, se logró el inicio de la dependencia económica de México hacia el vecino del norte y el pretexto perfecto para iniciar una guerra cuyo resultado sería el establecimiento de las fronteras “adecuadas” de acuerdo a la concepción estadounidense a expensas del territorio mexicano en el Tratado Guadalupe Hidalgo de 1848. Conociendo la política expansionista de Estados Unidos, los gobiernos mexicanos trataron de mantener al vecino del norte contento con tal de no *alebrestarlo* y dejara al país en santa paz. A pesar de esos esfuerzos no resultó así. Sin embargo, desde entonces la política exterior mexicana presenta siempre cierta inclinación hacia la nación estadounidense. Antes en la búsqueda de integridad territorial, hoy por ejemplo por las relaciones económicas que se mantienen con dicho país.

Como se ha mencionado antes, la relación con Estados Unidos resulta vital para México. Esto porque no sólo impacta su política exterior, sino también la política interna por su cercanía geográfica, su trato comercial y en general el desarrollo de sus políticas públicas. “La célebre frase [...] ‘Pobre de México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos’, resume en forma irónica la realidad geopolítica a la que México se ve expuesto al ser vecino del país más rico

y poderoso del mundo.”⁹² Sin embargo, esta cercanía no sólo ha acarreado algunas desazones para nuestra nación, también se han reportado beneficios que atenúan las situaciones negativas como el hecho de tener acceso al mercado estadounidense para exportaciones agrícolas y el desahogo del excedente poblacional.⁹³ De ahí que la relación entre ambos países se desarrolle entre una especie de “amor apache” en forma de “una limitación a su libertad de acción política [de México] y [que] deriva concretamente en el valor estratégico que su territorio tiene para el gobierno de Washington.”⁹⁴

Nuestro país es importante para Estados Unidos por múltiples razones como son:

- 1) los tres mil kilómetros que comparten de frontera por donde fluyen mercancías y gente legal e ilegalmente;
- 2) ser su segundo socio por la vinculación a través del comercio que resulta fundamental para muchas industrias;
- 3) el papel vital que juega como puente hacia América Latina;
- 4) ser destino importante para la inversión estadounidense;
- 5) ser una fuente trascendental de inmigrantes indocumentados y paso obligado del resto de los migrantes latinoamericanos;
- 6) ser destino vacacional y de negocios para sus ciudadanos;
- 7) sus relaciones culturales y familiares; y
- 8) el tráfico de drogas ilícitas.

Este valor estratégico le ha permitido a nuestro país tener un intermitente margen de negociación positivo con Washington, al mismo tiempo de disentir en algunas ocasiones de la política estadounidense.⁹⁵ México ha intentado confrontar la hegemonía estadounidense desarrollando una diplomacia activa utilizando como instrumento la defensa de valores o principios un tanto morales en la política internacional.

⁹² Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, El Colegio de México, México, 1976, p. 87.

⁹³ *Ídem.*, pp. 91 y 92.

⁹⁴ *Ídem.*, p. 92.

⁹⁵ *Ibidem.*

Existe un gran número de autores que denuncian la dependencia exagerada que tenemos hacia Estados Unidos. Se afirma que parece increíble que, desde las administraciones de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León “la única prioridad en nuestra política exterior se haya reducido a Estados Unidos.”⁹⁶ En el discurso el interés nacional y más aún las acciones de política exterior, durante esos y el actual gobierno, evidentemente no tienen que ver con lo que retóricamente se plasman en un PND para beneplácito del pueblo. Tenemos entonces que las palabras convencen, pero los hechos arrastran. Nuestra dependencia hacia Estados Unidos “asume el carácter de una serie de ligas de tipo político y económico, formales y extraformales, que constituyen conductos directos para que la potencia hegemónica pueda ejercer presiones con mayor efectividad y discreción, limitando la libertad de acción [de México].”⁹⁷

La relación especial de amor y odio que se mantiene entre nuestro país y Estados Unidos se vino a afianzar con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992 y 1994 respectivamente. Esta asociación estratégica “vinculó al país al comercio internacional de manera indirecta a través de Estados Unidos.”⁹⁸ Con la firma del TLCAN se esperaba “generar suficientes empleos bien remunerados para la población mexicana, reteniéndola en el país; acrecentar significativamente la inversión física a través de la afluencia de inversión extranjera directa y de una mayor inversión nacional; acelerar el crecimiento económico, así como la elevación de la productividad; y, en consecuencia, generar un crecimiento sostenido de bienestar.”⁹⁹ Esto es, crecimiento acelerado del empleo, la inversión, la producción y el bienestar. Se incluyeron en éste, temas medulares del desarrollo e intercambio comercial entre ambos países que tienen que ver con el comercio de bienes, energía, sector agropecuario, inversiones y servicios, por mencionar algunos. Salta a la vista, que la mayoría de los acuerdos y las reservas están dedicadas a la Segunda y Quinta

⁹⁶ Leopoldo González Aguayo, *op. cit.*, p. 134.

⁹⁷ Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites...*, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁸ Ángel Armando Rodríguez Luna, “Pensamiento geopolítico y política exterior de México son complementarios?”, en Consuelo Dávila y Rubén Cuellar (Coords.), *op. cit.*, p. 86.

⁹⁹ José Luis Calva Téllez, “Efectos del TLCAN en la economía mexicana”, en Jorge Witker (Coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, UNAM, México, 2005, p. 217.

parte del tratado, las consagradas al intercambio de bienes y la inversión, servicios y asuntos relacionados respectivamente. Los temas que con frecuencia causan controversias, que están contenidos en este acuerdo, son los que tienen que ver con el agro mexicano y el autotransporte de carga internacional.

El deseo de integración con América del Norte fue producto de la transformación de la agenda internacional después del fin de la Guerra Fría, el desmantelamiento de la URSS y el comunismo en el mundo. “Los temas que surgen en la nueva agenda son la ortodoxia económica (neoliberalismo), la democracia (liberal o representativa), los derechos humanos”¹⁰⁰ y más adelante, después del 11 de septiembre de 2001, la seguridad internacional. Desde entonces, “México tuvo que adaptar su agenda de desarrollo a la de las negociaciones de seguridad internacional, donde los temas que nuestro país promocionó [en la agenda internacional y bilateral] fueron una mezcla de fomento al comercio internacional y seguridad.”¹⁰¹ Estos temas serán, como se menciona antes, los que priman en la agenda bilateral. La jerarquización de los mismos, cabe señalar, se da de acuerdo a la coyuntura internacional y la relación estratégica con el vecino del norte. Pero es un hecho que desde entonces la agenda se securitizó. “Mientras la seguridad pasa a ser el centro de las discusiones y los acuerdos, los proyectos de desarrollo y bienestar social quedan relegados y en espera de que las condiciones en las que se encuentra México se presten para realmente cristalizarse en algo significativo.”¹⁰² Fue entonces que nos asociamos aún más con el vecino del norte en 2005 a través de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, también conocida como TLCAN Plus.

Estos dos países han desarrollado, a través de su larga historia de relaciones, una amplia variedad de mecanismos de consulta y cooperación sobre la extensa gama de asuntos que propician sus interacciones por medio de diversos dispositivos como:

- 1) reuniones presidenciales periódicas;

¹⁰⁰ Mario Ojeda Gómez, *México antes y después... op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁰¹ Ileana Cid Capetillo, *op. cit.* p. 98.

¹⁰² *Idem.*, p. 102.

- 2) reuniones entre gabinetes;
- 3) reuniones de las delegaciones del Congreso;
- 4) reuniones trilaterales sobre el TLCAN relacionadas con el comercio;
- 5) reuniones bilaterales de cooperación en materia de cooperación transfronteriza, medio ambiente, salud, transporte y problemas fronterizos; y
- 6) reuniones trilaterales en el marco de la ASPAN.¹⁰³

Todo esto aunado a los acercamientos diplomáticos ante cuestiones específicas y en foros internacionales. Cada administración ha priorizado de manera distinta los temas de la agenda bilateral e impreso su propio toque en las negociaciones de la misma.¹⁰⁴

La política exterior de México desde el ascenso de Calderón a la Presidencia se va a plantear como uno de sus objetivos principales conservar buenas relaciones con Estados Unidos e intentar resolver los problemas pendientes entre ambos países. Para lograrlo, México tuvo que convertir a la seguridad, traducida en la vigilancia de sus fronteras y lucha contra el narcotráfico, en el eje de la agenda interna y de la relación bilateral y dejar en segundo término la cuestión migratoria y el ya muy olvidado tema del autotransporte. Debemos recordar que Estados Unidos es el principal socio comercial de nuestro país al ser el mercado donde mayoritariamente se destinan nuestras exportaciones.

Muchas veces se ha buscado constituirnos como potencia regional y puente entre Estados Unidos y América Latina. Adicionalmente se ha buscado la atracción de capital extranjero de diversa procedencia, así como el fortalecimiento y creación de acuerdos comerciales con la finalidad de hacernos de nuevos mercados para compra y venta de distintos productos. No obstante, a partir de que se da la crisis financiera global, se ha tratado de evitar que la situación externa afecte al país y se ha intentado conseguir préstamos para paliar los efectos de dicha crisis al interior. Y ¿qué tiene que ver Estados Unidos con todo lo

¹⁰³ K. Larry Storrs, *Mexico's importance and multiple relationships with the United States* [en línea], p. 2. Dirección URL: http://assets.opencrs.com/rpts/RL33244_20060118.pdf

¹⁰⁴ Ileana Cid Capetillo, *op. cit.* p. 92.

antepuesto? Para lograr esto se plantearon variadas estrategias que se concretaron en muchas otras acciones como negociar directamente con Washington para fortalecer la relación bilateral y combatir la delincuencia organizada y, al mismo tiempo, dejar sobre la mesa el tema del acuerdo migratorio. México propuso la creación de un plan de seguridad para sí mismo y Centroamérica conocido en un inicio como Plan México. Así, se concretó la “Iniciativa Mérida”, que se planteó para proporcionar 1,400 millones de dólares durante un periodo de tres años a través de transferencia de equipo, tecnología y adiestramiento para fortalecer la capacidad de México contra la delincuencia organizada y el narcotráfico.¹⁰⁵

Asimismo, se procuró negociar con Estados Unidos la cuestión de la frontera norte y la búsqueda de mayor integración con América del Norte. De esta manera, el gobierno panista participó en 2007 en la III Cumbre ASPAN, que se celebró en Quebec, donde se buscó llegar a acuerdos con Estados Unidos para ampliar y modernizar la infraestructura fronteriza México-EEUU así como el fortalecimiento contra el crimen organizado transnacional.¹⁰⁶ Además, Calderón realizó una gira de trabajo que comprendió varias ciudades estadounidenses, en la que se revisaron los temas prioritarios de la agenda bilateral como migración, seguridad y lucha contra el crimen organizado, desarrollo y seguridad fronteriza, comercio e inversión.

Otra estrategia del gobierno mexicano que también tiene que ver con la negociación directa con sus vecinos para garantizar el orden y controlar los flujos migratorios, principalmente los ilegales, en las fronteras norte y sur fue el establecimiento de acuerdos con estos países que se tradujeron en la puesta en marcha durante 2008 del Sistema de Monitoreo de Iniciativas Locales de Control Migratorio en varios consulados en Estados Unidos de América. Igualmente se fortaleció el Programa de Migración para la Frontera Sur con el objeto de proteger

¹⁰⁵ Jorge Chabat, *La iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida* [en línea], Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2010, p. 5. Dirección URL: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf>

¹⁰⁶ Sergio Zúñiga, “Encuentro norteamericano de organizaciones del sector energético” [en línea], *Red mexicana de acción de acción frente al libre comercio*, 17 de agosto de 2007. Dirección URL: <http://www.rmalc.org.mx/aspan/prensa/17082007.htm>

los derechos humanos de los migrantes. Por otra parte, México participó en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que desarrolló y aprobó la estrategia de seguridad de Centroamérica y México. Y todo esto apegado a la estrategia de seguridad nacional implementada por Estados Unidos después del 11 de septiembre.

Hoy más que nunca los intereses mexicanos viran una vez más hacia el apoyo de la política exterior estadounidense. Como pudimos observar, no es tan fácil refutar a los autores que critican tal acercamiento. Tenemos entonces desde “la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, la política exterior mexicana se concentró en su orientación estadounidense.”¹⁰⁷ Sin tener que hacer un esfuerzo muy grande, podemos darnos cuenta que la agenda de México, no sólo en el ámbito bilateral, ha estado seriamente vinculada a los dictámenes de su vecino del norte, en tanto el poder de éste en la escena mundial le permite determinar los temas de la agenda internacional. El anclarse a Estados Unidos para intentar parecerse y alcanzar el deseado desarrollo del país no ha dado frutos; “la conclusión en las tendencias es que la mayor parte de los problemas y encrucijadas en las que se encuentra México siguen latentes, la pobreza, la desigualdad económica, la escasez de trabajo, el deterioro ambiental, en resumen, los principales puntos de la agenda socioeconómica, aún no se han resuelto.”¹⁰⁸

A estas alturas “para México, la traducción del poderío estadounidense se plasma en una relación que desde una visión particular se identifica como de dependencia y por otra como de interdependencia asimétrica.”¹⁰⁹ Esto último por el “control sobre los recursos, o el potencial para afectar resultados”¹¹⁰ que ejerce Estados Unidos sobre México a su favor. De esta manera, para comprender en conjunto la política exterior mexicana es imprescindible entender la relación

¹⁰⁷ Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez y Luis Miguel Valdivia, “El actual escenario internacional y la política exterior de México”, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰⁸ Cristina Eguizabal, “México en Mesoamérica: los retos de la seguridad interdependiente”, en Rafael Fernández de Castro y Erika Ruiz Sandoval (coord.), *La agenda internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006, p. 148. *Apud.* Ileana Cid Capetillo, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰⁹ Ileana Cid Capetillo, *op. cit.*, p. 94.

¹¹⁰ Joseph Nye y Robert Keohane, *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Little Brown, 3a ed., 1989, p. 8.

bilateral con su vecino del norte¹¹¹ que muestra una proporción asimétrica de poder en donde no le queda más remedio a nuestro país que sobrellevar la vecindad y conservar así su soberanía nacional. Los temas de la agenda serán decididos por esta misma relación y pasarán de *high politics* a *low politics* y de nuevo a *high politics* como ha sido hasta el momento.

¹¹¹ Jorge Schiavon, "México y Estados Unidos. Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía", Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *op. cit.*, p. 424.

2. El autotransporte de carga entre México y Estados Unidos

México comparte con Estados Unidos una frontera de casi de tres mil kilómetros, lo que implica que se mantengan relaciones estrechas entre ambos países. En los últimos años, los gobiernos de estos países han promovido intensamente la integración económica a partir de una política comercial de apertura al exterior otorgando mayor aceptación a la inversión extranjera y al libre comercio.

Desde que México se unió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986, el comercio con Estados Unidos se incrementó de manera importante. Esto se vino a agudizar en 1994, cuando entró en vigor el TLCAN. Dentro de esta dinámica comercial, la industria nacional del autotransporte de carga se constituyó como una actividad económica estratégica en tanto se encarga de movilizar la gran mayoría de la carga que fluye entre ambos países. No en balde, fue incluida en los acuerdos del mismo TLCAN como tema destacable en la parte consagrada a la inversión y servicios.

2.1. El autotransporte de carga

Para poder comprender mejor el tema del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos, haremos antes algunas especificaciones sobre el transporte y el autotransporte de carga en general.

El transporte es el medio por el cual se facilita “el movimiento de personas, materiales o productos, desde el punto donde se producen, cultivan o elaboran, a otro donde se consumen, transforman, manufacturan, distribuyen o almacenan.”¹¹² Sencillamente, el transporte es la movilización de personas o productos de un lugar a otro. Desde los inicios de la civilización, éste ha tenido un papel importante en la movilidad del hombre y en las relaciones de intercambio de mercancías. La transportación de productos, los que constituyen la *carga*, es pieza clave en el desarrollo de relaciones comerciales y económicas, ya que nos permite trasladar

¹¹² Genaro de Jesús Portales Ramírez, *Transportación Internacional*, Trillas, México 2001, p. 12.

las mercancías para ponerlas a disposición de los demandantes. Así, una de las mayores utilidades del transporte “es el valor que agrega al producto por el hecho de moverlo del lugar de origen a aquellos en que sea requerido.”¹¹³ Ahora bien, el uso de los medios de transporte en las relaciones de intercambio no sólo permite el incremento de la movilidad de mercancías, sino que además “aumenta la capacidad de generar riqueza material y de extender el dominio y la territorialidad, [así como vislumbrar...] el horizonte natural para ampliar las bases del poder.”¹¹⁴ Ejemplo de lo anterior son los países desarrollados que han apostado por la creación de riqueza a través del incremento del volumen de los intercambios apoyados en la inversión en infraestructura de transporte y la incorporación de innovaciones tecnológicas en la operación de las mismas vías y los propios medios de transporte.

La transferencia de mercancías y personas en el espacio geográfico por tierra a través de caminos y puentes se denomina transporte carretero. A éste también se le llama autotransporte debido a que las unidades que transitan por dichas vías de comunicación son vehículos automotores. Los que se dedican a la movilización de cualquier tipo de mercancías en un volumen considerable se llaman unidades de autotransporte de carga. De estas se conocen dos tipos:

- a) “Un vehículo con chasis destinado para el transporte de mercancías o de más de diez personas, con un peso bruto vehicular de más de 8,864 kilogramos [...]”¹¹⁵ como los llamados camiones rabones o torton; y
- b) “Un vehículo con dos o tres ejes, con equipo integrado o destinado para el transporte de mercancías mediante el arrastre de remolques o semirremolques.”¹¹⁶ como a lo que genéricamente llamamos tráiler o camiones.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Margarita Camarena, *Grandes rutas del espacio social en México*, México, UNAM, 1989, p. 27. Apud. Sergio A. Ruiz Olmedo, *Tratado práctico de los transportes en México: logística para los mercados globales*, México, Editorial 20+1, 2007, p. 1.

¹¹⁵ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Anexo 300 - A Comercio e inversión en el sector automotriz. Apéndice 300-A.2*, [en línea]. Dirección URL:

http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/AN300A.asp

¹¹⁶ *Ibidem*.

Dentro del segundo tipo de vehículos antes mencionados, encontramos una clara clasificación que depende del tipo de remolque que arrastren para la transportación de distintos tipos de mercancías:

- ⊕ caja seca para la transportación de productos que necesitan transportarse en seco y cubiertos de las inclemencias del tiempo;
- ⊕ cajas frías o climatizadas para transportar perecederos o cualquier mercancía que necesite refrigeración;
- ⊕ cisterna para materias peligrosas; cisterna para mercancías perecederas; cisterna para productos alimentarios;
- ⊕ furgón a granel para trasladar mercancías a granel como semillas o croquetas;
- ⊕ góndola asfaltera y desganchable para movilizar maquinaria pesada;
- ⊕ góndola para el traslado de materiales minerales a granel como la cal o hasta piedras;
- ⊕ nodriza o portavehículos para transportar automóviles;
- ⊕ plataforma para mover mercancías como madera o cemento;
- ⊕ portacontenedores para movilizar contenedores; y
- ⊕ redila para mover cualquier tipo de mercancía sólida.

En México comúnmente se conocen 3 tipos de camiones: los C2 o rabones con un eje trasero y uno delantero; los C3 o torton con dos ejes traseros y uno delantero; y los tráiler o T2 o T3 dependiendo del número de ejes,¹¹⁷ esto sin importar el tipo de remolque o semirremolque que arrastren.

El porte de mercancías a través de estos distintos tipos de vehículos y remolques se da en diferentes modalidades. En general se constituye como un servicio de tipo público o privado y nacional o internacional. El transporte de mercancías a cambio de una retribución económica, y la emisión de una carta de porte o factura, es público. El privado es el que se realiza por cuenta propia “bien sea para satisfacer necesidades particulares, bien como complemento de otras

¹¹⁷Sergio A. Ruiz Olmedo, *Tratado práctico de los transportes en México: logística para los mercados globales*, México, Editorial 20+1, 2007, p. 21.

actividades principales llevadas a efecto por empresas o establecimientos del mismo sujeto.”¹¹⁸ Por su parte el transporte nacional es aquel en donde el movimiento de las mercancías tiene su origen y destino dentro del territorio del propio Estado.¹¹⁹ El autotransporte internacional de carga es en el que un vehículo automotor con capacidad de carga y transporte mueve grandes cantidades de mercancías (perecederos, artesanías, madera, piedra, cemento, maquinaria, etc.) teniendo estos bienes su origen o destino fuera de territorio nacional.

2.1.1. El transporte carretero de carga en México

México es un país rico en recursos diversos, sin embargo no existe una región que sea autárquica y que por ende no necesite de la transportación de carga a su interior. Aún más con la bastedad de recursos con los que cuenta el país, es indispensable tener un sistema de transporte para comerciar éstos fuera de origen, ya sea en el mismo territorio nacional o en el exterior.

El transporte de carga carretero juega un papel indispensable en el régimen de distribución de mercancías dentro y fuera del país. Basta con observar algunos indicadores para caer en cuenta de lo anterior. En México el transporte contribuye en un 6.3% al Producto Interno Bruto (PIB), y genera 2 millones de empleos directos de los cuales 53% son creados por el autotransporte de carga.¹²⁰ En 2010 el tráfico doméstico de carga por transporte carretero fue aproximadamente de 470 millones de toneladas equivalentes a 84.7% de un total de 555.1 millones de toneladas.¹²¹ Es decir, la mayoría de la carga doméstica se mueve por camiones. Cabe señalar que el autotransporte de carga doméstico está limitado a ser brindado por empresas nacionales.

¹¹⁸ Francisco Carmona Pastor, *Manual del transportista*, Díaz de Santos, España, 2005, p. 217.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Arturo Ardila Gómez, *Transporte de carga en México: retos y oportunidades* [en línea], Banco Mundial, 2012. Dirección URL: <http://www.igs.org.mx/sites/default/files/Presentacion%20-%20Transporte%20de%20Carga%20-%20Arturo%20Ardila%20v3.pdf>

¹²¹ Para verificar las estadísticas Vid. Estadísticas de Transporte de América del Norte. *Base de datos. 05 Transporte doméstico de carga. Cuadro 5 - 1 Tráfico doméstico de carga según modo de transporte (toneladas)*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=15>

En lo que respecta a su papel en el comercio internacional, de 1996 a la fecha, el flujo de mercancías por este medio pasó de 112 009 millones a 335 029 millones de dólares¹²², es decir se incrementó casi en 200%. Con sus socios del TLCAN, el intercambio a través de este tipo de transportación también figura de manera importante. Con Canadá en 2008, México tuvo un intercambio comercial por este tipo de transporte por \$8 461 millones de dólares; mientras que con Estados Unidos el flujo fue equivalente a \$248 898 mdd de los cuales \$233 523 mdd corresponden a exportaciones de México hacia el vecino del norte¹²³. Como vemos el autotransporte de carga es de vital importancia en la relación comercial con Estados Unidos ya que al menos 90% de las exportaciones mexicanas hacia el vecino del norte se hacen por esta vía; aportando así aproximadamente 3.7% del PIB nacional.¹²⁴

México cuenta con una infraestructura carretera importante que conecta principalmente los antiguos puntos neurálgicos de la economía mexicana. Esta situación podría homologarse con lo acontecido con los ferrocarriles, puesto que hoy en día existen centros económicos importantes que son desfogados a través de pequeñas carreteras estatales o viejas carreteras federales. Todas las carreteras “convergen” principalmente en la Ciudad de México.

La red de carreteras en los últimos 5 años apenas se ha incrementado en 11 011 kilómetros al pasar de 360 7075 a 374 262 kilómetros¹²⁵. Lo anterior no denota un gran logro sobre todo cuando se están tomando en cuenta además de la red carretera principal los caminos rurales. Por ejemplo, de los 374 262 km de

¹²² Cfr. Estadísticas de Transporte de América del Norte. *Base de datos. 07 Comercio internacional de mercancías. Cuadro 7 – 1 Comercio internacional de mercancías según modo de transporte*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=19>

¹²³ Cabe señalar que muchos de estos cruces sólo han sido hechos por los remolques más no por los tractocamiones. Cfr. Estadísticas de Transporte de América del Norte. *Base de datos. 06 Comercio exterior de mercancía en América del Norte. Cuadro 6 - 1b*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=30>
Comercio exterior de México con Canadá y Estados Unidos según modo de transporte (dólares)

¹²⁴ Estadísticas de Transporte de América del Norte. *Base de datos. 01 Panorama general de los países. Cuadro 1 – 2 Producto Interno Bruto según actividad económica (SIC Basis)*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=6>

¹²⁵ Estadísticas de Transporte de América del Norte. *Base de datos. 11 Infraestructura para el transporte. Cuadro 11 – 1 Extensión física del sistema de transporte*, [en línea]. Dirección URL: http://nats.sct.gob.mx/11-1_es.html

carretera existentes a 2011, 232 901 km no están pavimentados; y del resto, 124 246 cuentan con menos de cuatro carriles.

Vale la pena mencionar que muchos de los esfuerzos para la construcción o acondicionamiento de carreteras han sido iniciativas estatales, las cuales han atendido a una buena planeación de vías que deriva en una derrama económica substancial para los mismos estados y en la facilitación del movimiento de carga a nivel nacional. Ejemplo de lo anterior es la construcción del “Arco Norte” y el “Circuito Mexiquense” en el Estado de México. El primero, por ejemplo, evita que en tránsito de norte a sur o sur a norte se pase por la Ciudad de México ahorrando entre Puebla y Querétaro alrededor de 3 horas de camino.

Ahora bien, de acuerdo a la SCT existen 5 tipos de carreteras:

- 1) las ET o Ejes de transporte que permiten la circulación de grandes unidades de carga inclusive las que sobrepasan los pesos y dimensiones normales;
- 2) las carreteras tipo A que admiten el paso de cualquier vehículo, excepto aquellos restringidos a la circulación en ET;
- 3) tipo B o caminos para tránsito interestatal;
- 4) el tipo C para aquellas carreteras secundarias; y finalmente
- 5) el tipo D para caminos municipales de las redes secundarias, este tipo de caminos es también conocido como alimentador.¹²⁶

Actualmente la mayoría de la carga en servicio privado o federal a través del autotransporte se mueve por 9 ejes carreteros troncales de nuestro país, estos son¹²⁷:

- a) México-Nogales
- b) México -Nuevo Laredo
- c) Querétaro- Ciudad Juárez
- d) Acapulco-Tuxpan
- e) Puebla- Progreso y Península de Yucatán

¹²⁶Ruiz Olmedo, Sergio A., *op. cit.*, p. 186.

¹²⁷*Ibidem.*

- f) Mazatlán-Matamoros
- g) Manzanillo-Tampico (Lázaro Cárdenas)
- h) Acapulco-Veracruz
- i) Veracruz-Monterrey (Matamoros)

Las carreteras en general presentan un desgaste físico que afecta al transporte carretero de carga y pasajeros. Los caminos han sido descuidados y muchos de ellos, inclusive aquellos de peaje, están en pésimas condiciones, lo que incrementa los tiempos de traslado, el desgaste de los vehículos, el gasto de diesel o gasolina y hasta el riesgo de accidentes. La señalización de los mismos en ocasiones es precaria y curiosamente esto sucede más seguido en caminos sinuosos.

Las carreteras no sólo se han vuelto peligrosas por las condiciones físicas de las mismas,¹²⁸ igualmente hay que lidiar con otros factores como son la corrupción, la delincuencia y la violación a las reglas de tránsito. Un pan de todos los días es la práctica por parte de elementos de la Policía Federal de Caminos de detener vehículos y pedir dinero (en lugar de emitir multa o aunque no haya motivo de infracción), llegando a considerarse ya esto entre las empresas como “un gasto de camino”. A pesar de esta vigilancia diaria y continua “en busca del refresco” y en favor de la seguridad de los usuarios de las carreteras por parte de la policía federal, los asaltos al transporte de carga son también constantes. Hay cargas codiciadas como son electrodomésticos y productos suntuosos pero más aún productos básicos como azúcar, maíz, arroz y café. A esto hay que sumar la actual condición de los “territorios” dominados por el narco en los que hasta los guardianes del orden evitan transitar y por ende carecen de vigilancia alguna. Se presenta en varios caminos, sobre todo del norte de la República, un toque de queda de acuerdo al cual no se puede transitar a ciertas horas por orden de las células de crimen organizado. Aunado a lo anterior encontramos el desacato

¹²⁸Debemos saber que inclusive una piedra mal colocada en medio de la carretera puede ocasionar una volcadura, lo mismo que un mal señalamiento.

constante de reglas de tránsito, sobre todo la del límite de velocidad y uso restringido de caminos y puentes por pesos y dimensiones.

En lo que respecta a los vehículos, las unidades mayormente utilizadas para el transporte de carga son los C3 o torton y los T2 o T3. Los más comunes son los de redila, caja seca y plataforma. Sin embargo, para la carga internacional se utilizan únicamente tráiler con caja cerrada o en su defecto portacontenedores. El conteo de la flota vehicular de carga es aún deficiente. Mientras la CANACAR contabilizó 501 538 unidades de carga en 2008, de las cuales 273 455 son vehículos motores y 227 806 son vehículos de arrastre,¹²⁹ la SCT registró 8 453 601 unidades.¹³⁰ Por otra parte, la edad del parque vehicular, que se promedia en 17 años, resta competitividad a dicha actividad. Al menos 39.8% de la flota vehicular de carga es de modelos anteriores a 1989.¹³¹ Cabe destacar que el mayor número de unidades motores lo constituyen los tráiler de tres ejes (T3), mientras que los remolques más abundantes son aquellos de dos ejes.¹³²

La regulación y control del autotransporte de carga en México corre a cuenta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), misma que se apoya para tal tarea en la *Ley de caminos, puentes y autotransporte federal*. A esta ley la complementan además el *Reglamento de autotransporte federal y servicios auxiliares*; el *Reglamento sobre peso, dimensiones y capacidad de los vehículos de autotransporte que transitan en los caminos y puentes de jurisdicción federal* y el *Reglamento para transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos*. Anteriormente, el Estado se encargaba además de la explotación del autotransporte de carga, hasta que se permitió la inversión privada en dicho sector. Hoy en día se permite además la inversión extranjera en un 49% y en algunos casos hasta en un 100%. La SCT otorga bajo licitación el permiso para explotar, operar o administrar todo lo referente al autotransporte de carga. Para

¹²⁹ Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, *Agenda Económica del autotransporte*, CANACAR, México, marzo 2010, no. 14, p. 24 [en línea]. Dirección URL:

http://www.canacar.com.mx/qospage/wb/CANACAR/CANA_agenda_economica_Free

¹³⁰ Cfr. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. *12 Parque vehicular. Cuadro 12 – 1. Número de vehículos/equipo de transporte*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=25>

¹³¹ Arturo Ardila Gómez, *op. cit.*

¹³² Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, *op. cit.*

este caso se otorgan permisos de 30 años. Los permisionarios son libres de determinar sus tarifas de acuerdo al juego del mercado. Muchos de estos permisionarios están concentrados en cámaras gremiales como son la Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos, A.C. (CONATRAM) y la Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR).

La estructura empresarial en este sector se encuentra dividida entre grandes, medianas y pequeñas empresas más los denominados hombres-camión. Estos últimos son los que cuentan con sólo una unidad de carga y abundan en el país. En 2008 se registraron 97 099 empresas de las cuales 83.5% eran hombres-camión.¹³³ Las grandes empresas de autotransporte apenas llegan a 463,¹³⁴ esto es 0.5% del total de empresas dedicadas a este sector. Siguen en importancia las pequeñas empresas con 14.3% y casi al último las medianas empresas con un participación en 1.7% del sector.¹³⁵ Además muchas son las personas que se ven beneficiadas directa e indirectamente por el autotransporte de carga, nada más en 2004, este sector dio trabajo a 793 mil personas.¹³⁶

En nuestro país, la organización gremial de los transportistas fue impulsada después de la Revolución Mexicana. “El antecedente más antiguo de la organización gremial del transporte fue el Sindicato de Chóferes del Distrito Federal, creado en 1914, integrado a la Casa del Obrero Mundial.”¹³⁷ A partir del florecimiento del autotransporte de carga como actividad económica en México durante los años 20, empezaron a surgir más e importantes grupos. La alineación del gremio se va a ir transformando con el paso de los años. En un principio todas las asociaciones van a englobar al transporte en general. Después de los años 30, el transporte carretero empezó a organizarse por sí solo pero aun englobando carga y pasajeros. De esta manera "los transportistas de carga constituyen en 1945 su primera organización al formar la Liga Nacional del Transporte y logran

¹³³ *ibídem.*

¹³⁴ *ibídem.*

¹³⁵ *ibídem.*

¹³⁶ Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. 02 *El transporte y la economía. Cuadro 2 – 3 Personal ocupado en el sector transporte e industrias conexas (SIC Basis)*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=11>

¹³⁷ Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, *Historia del autotransporte de carga en México* [en línea], México, Canacar.com.mx. Dirección URL: http://www.canacar.com.mx/qospace/wb/CANACAR/CANA_historia

importantes convenios con el ferrocarril, sentando las bases de lo que posteriormente sería el transporte multimodal."¹³⁸ La agrupación propia del autotransporte de carga se consolida propiamente después de la segunda mitad del siglo XX. Durante los años 70, la organización de los transportistas se perfiló cada vez más de tipo empresarial. Fue entonces cuando se dio paso a las sociedades anónimas (S.A). A continuación, "ante la necesidad de institucionalizar la participación política de los transportistas y acceder a cargos de representación popular [en 1981] surge la Confederación Nacional de Autotransportistas A.C.[...] hecho relevante que sin duda alguna contribuyó al posicionamiento de este sector en todos los ámbitos de la vida económica, política y social del país."¹³⁹ Esta confederación dio paso a la CANACAR que quedó constituida oficialmente en 1989. Ésta fue creada "para enfrentar organizadamente la política de desregulación del servicio y evitar la dispersión y atomización del sector."¹⁴⁰ Con la inserción de México en la dinámica neoliberal, varias políticas proteccionistas en el autotransporte se dejaron de lado. No hubo más control de tarifas, ni estructura de servicios regulares por ruta entre otras cosas. Una asociación similar surgió en 1995 denominada la Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos, A.C.

El sector ha evolucionado constantemente de acuerdo a las necesidades del país. Inclusive sus formas de agrupación del gremio se han transformado evitando a toda costa la desaparición de varias empresas. A la par de la institucionalización del país, las empresas familiares hicieron lo mismo. De esta manera se pasó de una organización meramente gremial a una empresarial, la cual persiste hasta nuestros días con la CANACAR y la CONATRAM que a pesar de ser antagónicas buscan la articulación de empresas (chicas, medianas, grandes, hombre-camión) a favor del desarrollo del sector.

¹³⁸ *Ídem.*, p. 4.

¹³⁹ *Ídem.*, p. 6.

¹⁴⁰ *Ídem.*, p. 7.

2.1.2. El transporte carretero de carga en Estados Unidos

Estados Unidos cuenta con un territorio de 9 826 675 km² que ha sabido articular a través de un sistema integral de transportes. El transporte carretero es de suma importancia para este país en el que se mueven al menos 7 963.9 millones de toneladas¹⁴¹ a nivel nacional, equivalentes a 60% del tráfico doméstico total de carga aproximadamente. En lo que se refiere al comercio internacional, por este medio se trasladan por concepto de exportaciones \$284 698 millones de dólares en mercancías, mientras que por importaciones el monto asciende a \$272 186 millones de dólares.¹⁴² Además, a través de él ingresa una importante cantidad de carga proveniente sobre todo de su segundo y tercer socio comercial (México y Canadá). El autotransporte de carga es de tal importancia que su aportación al PIB estadounidense en 2001 fue de \$118.0 miles de mdd.¹⁴³

La infraestructura carretera estadounidense está compuesta por una red que asciende a más de 6 531 276 kilómetros¹⁴⁴. Todas sus vías son planificadas con sumo cuidado. De este a oeste se encuentran las carreteras con numeración par (70, 76, 80, 82, etc.), de norte a sur el sistema es diferente y las carreteras van de la US 1 a la US 101.¹⁴⁵ Estas carreteras interestatales son consideradas como autopistas de alta velocidad por el acceso limitado a las mismas y además por carecer de tráfico transversal, lo que reduce evidentemente los cruces. Cabe mencionar que muchas de las carreteras estadounidenses son libres de peaje y aun así se mantienen en muy buenas condiciones. Además vale la pena

¹⁴¹ Vid. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. *05 Transporte doméstico de carga. Cuadro 5 - 1 Tráfico doméstico de carga según modo de transporte (toneladas)*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=15>

¹⁴² Cfr. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. *07 Comercio internacional de mercancías. Cuadro 7 - 1 Comercio internacional de mercancías según modo de transporte*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=19>

¹⁴³ Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. *01 Panorama general de los países. Cuadro 1 - 2 Producto Interno Bruto según actividad económica (SIC Basis)*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=6>

¹⁴⁴ Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. *11 Infraestructura para el transporte. Cuadro 11 - 1 Extensión física del sistema de transporte*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=24>

¹⁴⁵ Francisco Carmona Pastor, *Manual del transportista*, Díaz de Santos, España, 2005, p. 230.

mencionar que más de 67% de sus carreteras están pavimentadas y apenas 2.9% cuentan con menos de cuatro carriles.¹⁴⁶

El parque vehicular para carga estadounidense en 2009 ascendía a 10 973 215 unidades de carga.¹⁴⁷ Éste cuenta con muchas restricciones como el hecho de que la edad del vehículo que no debe pasar los 10 años¹⁴⁸ y el peso máximo de carga de 16 toneladas. Una de las ventajas reside en la determinación de los precios del servicio que, en comparación con su homólogo en México, se permite sea mucho más elevado. A pesar de esto se considera que las unidades estadounidenses son más eficientes.¹⁴⁹

La autoridad a la que compete la regulación del autotransporte de carga en el país vecino, es el Departamento de Transporte de los Estados Unidos (DOT por sus siglas en inglés). La construcción y mantenimiento de la red carretera estadounidense recae en los estados que son concesionados por el DOT a través de la Administración Federal de Autopistas (NHTSA) y la Administración Federal de Tránsito (FTA). Este mismo departamento es el que designa las normas que tienen que cubrir las unidades de carga en su país

La organización de gremio se ve representada por los *Teamsters* o La Hermandad Internacional de Camioneros, que concentra al sindicato de transportistas más importante de Estados Unidos. De hecho es uno de los grupos de presión por los que la controversia con México respecto a la liberación de la frontera al autotransporte de carga mexicano no avanza hacia un final feliz. Cuentan con fuerte presencia en el Congreso de su país gracias al lobby constante ya que no sólo agrupan a los transportistas sino además a los trabajadores de la construcción, de la industria alimentaria, de distintas aerolíneas, del teatro, de medios de comunicación, por mencionar algunos.

¹⁴⁶ Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. 11 *Infraestructura... op. cit.*

¹⁴⁷ Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. 12 *Parque vehicular. Cuadro 12 – 1 Número de vehículos/equipo de transporte*, [en línea]. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=25>

¹⁴⁸ Actualmente la edad media de la flota vehicular de carga en estados unidos es de 5 años. *Vid.* Arturo Ardila Gómez, *op. cit.*

¹⁴⁹ Jan Gilbreath, “La relación México-Texas: redefinición del regionalismo”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM-UNAM-FCE, México, 1998, p. 323.

2.2. El autotransporte de carga en el TLCAN

Desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994, el comercio exterior entre México y Estados Unidos se ha incrementado de manera importante. Nada más en los primeros 6 años del tratado las exportaciones mexicanas pasaron de \$40 000 millones de dólares a casi 140 000 mdd,¹⁵⁰ es decir, se multiplicaron en un 350%. Evidentemente, estos niveles de comercio incrementaron la demanda de transportación.

De la misma manera en que se preparó al país, en años anteriores a la firma del tratado, para alcanzar el desarrollo económico y bienestar esperado a través de la adopción de reformas neoliberales, el autotransporte se transformó para ser más competitivo al llegar el momento. La actividad económica del autotransporte de carga dejó de ser regulada por el Estado. Se abandonó el viejo sistema de control de tarifas y rutas. Las centrales de carga y las concesiones pasaron a la historia; en su lugar aparecieron las figuras del libre comercio guiado por la mano invisible y las leyes de la oferta y la demanda con permisionarios que se constituyeron de manera libre en empresas o en hombres-camión. Así en los años noventa, el transporte de carga terrestre era uno de los sectores más competitivos y estratégicos en la relación comercial bilateral, por lo que su inclusión en el tratado trinacional, en el apartado de inversión y servicios, era necesaria.

El autotransporte de carga es considerado dentro del TLCAN como una actividad comercial de servicio transfronterizo y susceptible de recibir inversión extranjera. Es por eso que los países firmantes acordaron dentro de los capítulos XI y XII, la apertura del transporte transfronterizo e inversión exclusivamente en el transporte de carga internacional.¹⁵¹ Esto es en el transporte de carga con origen

¹⁵⁰ Laura Mendoza Moreno y Óscar A. Rico Galeana, *Problemas en la integración del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos* [en línea], Publicación técnica No. 278, México, SCT - IMT, 2005, p. XI.

¹⁵¹ México estableció una reserva al tratado según la cual el transporte doméstico se reservaba a empresas netamente nacionales. Es decir, ni empresas extranjeras ni nacionales con capital extranjero están posibilitadas según las leyes mexicanas para ofrecer este servicio. *Vid.* "Anexo I: Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización", en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* [en línea]. Dirección URL: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ANEXO1d.asp

en un país y destino en otro distinto. De acuerdo a estos capítulos y sus reservas, la dinámica sobre autotransporte de carga internacional se daría según diversos plazos:

- ⊕ A partir del 17 de diciembre de 1995, se permitiría el ingreso de camiones de carga extranjeros en los países signatarios dentro de los estados fronterizos (en el caso de México: Chihuahua, Sonora, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California Norte), así como hasta 49% de inversión extranjera en lo que concierne a las empresas mexicanas de autotransporte de carga internacional.¹⁵²
- ⊕ Seis años después de la fecha de la entrada en vigor del tratado, a partir del 1º de enero de 2000 se permitiría la totalidad de servicios transfronterizos de y hacia México y Estados Unidos.¹⁵³
- ⊕ Al séptimo año de la entrada en vigor del tratado el porcentaje de inversión extranjera en empresas mexicanas aumentaría a un 51% y en empresas estadounidenses a un 100%.¹⁵⁴
- ⊕ A partir del 1º de enero de 2004, diez años después de la entrada en vigor del tratado, México permitiría el 100% de inversión extranjera en empresas mexicanas, respetando la cláusula de exclusión de extranjeros en el transporte de carga doméstico o nacional.¹⁵⁵

Adicionalmente, se establecieron ciertas medidas para que la integración fuera funcional y proyectara los resultados esperados, a pesar de que no dejaron de aparecer las reservas. Se hizo el compromiso de acatar las normas locales de legalidad, seguridad y operación del autotransporte de carga en cada país; el otorgamiento obligatorio de trato nacional y de nación más favorecida a las empresas extranjeras que prestaran sus servicios dentro del territorio nacional; y el derecho de cada uno de los países a otorgar los permisos sólo a aquellas empresas que consideraran cumplirían con los requisitos sobre la regulación del

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ *Ibidem.*

¹⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁵⁵ *Ibidem.*

transporte, mismos que se exigirían a sus empresas nacionales. De esta manera se aseguraba la liberalización de este servicio internacional, permitiendo así el acceso al mercado de ambos países a los transportistas e inversionistas del mismo sector.

Por otro lado, en el capítulo IX de la tercera parte del tratado referente a “Barreras técnicas al comercio”, se estableció la creación del Subcomité de Normas de Transporte Terrestre para tratar todo lo referente a “aspectos técnicos y operativos del transporte; que permitan su estandarización para facilitar la segura y correcta operación de los vehículos de origen extranjero en los respectivos territorios.”¹⁵⁶ Además en el anexo 1212 del capítulo XII sobre “Comercio Transfronterizo de Servicios” dedicado al transporte terrestre se constituyó un programa de actividades para efectuar revisiones periódicas sobre la efectiva liberalización del autotransporte de carga internacional entre los signatarios. Sin embargo, en 1995, el gobierno de Estados Unidos decidió postergar unilateralmente el libre tránsito de vehículos de autotransporte mexicanos a través de su frontera¹⁵⁷ incumpliendo así lo pactado en el tratado.

2.3. El problema del cruce fronterizo de inversión y camiones mexicanos hacia Estados Unidos tras la firma de TLCAN

Casi dos años después de la entrada en vigor del TLCAN, el gobierno de Estados Unidos impuso unilateralmente una moratoria a lo establecido en dicho tratado en materia de autotransporte, tanto en servicio transfronterizo como en inversiones. Ésta se estableció bajo el argumento de que los camiones mexicanos no cumplían con los lineamientos básicos de seguridad y medio ambiente por lo que resultaban peligrosos para la población estadounidense. Sin embargo, ya antes se había presentado el mismo problema que derivaba de las presiones de grupos de poder que consideran la apertura como una amenaza a su trabajo y patrimonio.

“Antes de 1982 los camiones de carga con domicilio en México podían solicitar autorización para operar en Estados Unidos mediante una solicitud

¹⁵⁶ Laura Mendoza Moreno y Óscar A. Rico Galeana, *op. cit.* p. 40.

¹⁵⁷ Laura Mendoza Moreno y Óscar A. Rico Galeana, *Ídem.*, p. 42.

presentada a la antigua Comisión Interestatal de Comercio.”¹⁵⁸ Fue en ese año cuando, ante una supuesta negativa a la entrada de camiones estadounidenses al territorio de sus vecinos, se impuso una moratoria de dos años a la expedición de más y nuevos permisos de circulación por Estados Unidos. Esta moratoria fue establecida a nivel de ley bajo el nombre de Ley de Reforma de la Regulación de Transporte.¹⁵⁹ Gracias al TLCAN, dicha reserva se anularía y el flujo de autotransporte de carga en ambos sentidos de la frontera sería una realidad. Pero en 1995, cuando se le facultó al Presidente para poder eliminar o modificar la moratoria, la *International Brotherhood of Teamsters* solicitó ante un juez federal en la Corte de Apelaciones de Estados Unidos el mantenimiento de la dilación alegando causales de seguridad imprescindibles que los camiones mexicanos no podían garantizar. El alegato tuvo éxito¹⁶⁰ y, casi de inmediato, el gobierno estadounidense “anunció públicamente la decisión [...] de postergar la apertura al libre tránsito de vehículos automotores a través de la frontera, hasta que las dos naciones realizaran consultas sobre las condiciones de seguridad vial.”¹⁶¹

Las presiones de grupos organizados estadounidenses como el Sindicato de choferes de camiones (*Teamsters*), *Public Citizen*, *Environmental Law Foundation*, y la Asociación de Camioneros de California alcanzaron el éxito deseado y hasta la fecha han logrado frenar en su país la apertura de su frontera impidiendo el libre paso fronterizo a los transportistas mexicanos. Desde entonces existe una fuerte controversia en dicho rubro entre México y Estados Unidos a pesar de lo contenido en el TLCAN.

En el conflicto figuran, sobre todo del lado estadounidense, varios actores como el Presidente de Estados Unidos, cuya postura ha variado de acuerdo a su partido político y la coyuntura electoral, el Senado y las agrupaciones sindicales como los *teamsters*. Del lado mexicano encontramos un tanto más grises al

¹⁵⁸ Jorge Eduardo Mendoza Cota y Eliseo Díaz, “Obstáculos al comercio en el TLCAN: el caso del transporte de carga” [en línea], *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, no. 12, diciembre, México, 2003, p. 1116. Dirección URL: http://www-rohan.sdsu.edu/~jemendoz/port/pdfs/Mendoza_Diaz.pdf

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Aunque el resultado de la Corte fue en contra de los *teamsters*, la presión fue tal que la misma Corte ordenó mantener el caso parado hasta definir los procedimientos correctos para las solicitudes del autotransporte mexicano que deseara incursionar en territorio estadounidense. *Vid.* Laura Mendoza Moreno y Óscar A. Rico Galeana, *op. cit.* p. 42.

¹⁶¹ Laura Mendoza Moreno y Óscar A. Rico Galeana, *Ídem.*, p. 42.

Ejecutivo Federal representado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Economía (SE) y por otra lado tenemos a las organizaciones empresariales como la CANACAR y la CONATRAM. Todos estos sujetos empezaron a interactuar, desde la imposición de la moratoria en 1995, para buscar una salida al conflicto, sólo que los mecanismos no fueron más allá de reuniones informales en las que al final no se alcanzó a ningún acuerdo. Posteriormente se realizaron las reuniones formales en donde la delegación estadounidense demostró su papel de líder en las negociaciones, con una posición inflexible, obteniendo los mismos resultados: ninguno. Después de dos años de acercamientos fugaces infructíferos, se planteó la necesidad de establecer una controversia conforme al TLCAN.

México solicitó en 1998 a la Comisión de Libre Comercio del tratado el establecimiento de un Panel Arbitral para analizar y resolver el conflicto, con representación de las partes. Este mecanismo debía decidir si Estados Unidos estaba incumpliendo los artículos 1202 (Trato nacional) y/o 1203 (Trato de nación más favorecida), en Servicios Transfronterizos, del TLCAN “al no dar por terminada su moratoria de tramitar solicitudes de empresas mexicanas de autotransporte para que fueran autorizadas para operar en los estados fronterizos estadounidenses.”¹⁶² Así mismo, se trataría la violación a los artículos 1102 (Trato nacional) y 1103 (Trato de nación más favorecida) “por la negativa de permitir inversiones mexicanas en empresas estadounidenses que brindan servicios de transporte internacional de carga.”¹⁶³ Estados Unidos argumentaba que en México no se contaba con el mismo rigor en la normatividad del transporte carretero de carga, por lo que al aplicar “bajo las mismas circunstancias”, los camiones mexicanos podían ser sometidos a trato diferenciado para poner la normatividad en igualdad de circunstancias. Al mismo tiempo en lo que se refería a trato de la nación más favorecida, usando el propio concepto de igualdad, manifestaba que Canadá sí se encontraba “bajo las mismas circunstancias” en dicho sector. México

¹⁶² Sistema de Información sobre Comercio Exterior. *Tratado de Libre Comercio de América Del Norte. Panel Arbitral establecido en términos del capítulo veinte* [en línea]. Dirección URL: <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/U98081as.asp#1>

¹⁶³ *Ibidem.*

por su parte declaraba que la actitud de Estados Unidos estaba “motivada no por cuestiones de seguridad [o normalización], sino por consideraciones políticas relacionadas con la oposición por parte de organizaciones laborales estadounidenses, de que se pongan en práctica las obligaciones del TLCAN en materia de transporte transfronterizo.”¹⁶⁴

El proceso fue largo y no se obtuvieron resultados hasta el 5 de febrero de 2001. De acuerdo al reporte final, titulado “Revisión de la Resolución Final de la Investigación de Servicio Transfronterizos e Inversión en el Sector de Transporte de Carga”, el panel determinó por unanimidad que Estados Unidos estaba incumpliendo sus obligaciones contraídas en el Anexo I y los artículos 1202, 1203, 1102 y 1103 del TLCAN.¹⁶⁵ Parecía que México había sido favorecido en el laudo arbitral. La resolución en cuanto a inversión fue categóricamente clara en que la inversión no tiene nada que ver con la seguridad. Sin embargo, en lo que se refiere al tránsito de camiones mexicanos hacia Estados Unidos se señaló que:

El cumplimiento de Estados Unidos con sus obligaciones en el tratado no necesariamente significa que proporcione una determinación favorable a todas o a alguna cantidad específica de solicitudes de empresas de transporte de propiedad mexicana, cuando sea evidente que algún solicitante, o solicitantes en particular, no sean capaces de cumplir con las normas de transporte estadounidenses al operar en ese país. [...]

De igual manera, a juicio del panel, puede ser razonable que una parte del TLCAN concluya que para garantizar que los prestadores de servicios de otro país del TLCAN cumplan con sus propias normas aplicables, sea necesario imponer a esos prestadores en particular procedimientos distintos.¹⁶⁶

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ *s/a*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. “Decisiones finales emitidas por los paneles de solución de controversias, establecidos en el marco de los capítulos XIX y XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte durante 2001” [en línea]. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/2/pim/pim24.htm>

¹⁶⁶ *Ibíd.*

Después de 2 años de resolución arbitral, y casi 8 años de la firma del tratado, la situación permaneció igual. Se tiene entonces que “el procedimiento de solución de controversias establecido en el TLCAN, no es lo suficientemente coercitivo como para obligar a los EE.UU. [sic] al cumplimiento de los acuerdos sobre autotransporte.”¹⁶⁷ Nada pudo hacer en ese entonces México para obligar a su homólogo a cumplir con lo establecido en el tratado y confirmado por el panel arbitral; menos cuando la resolución termina no siendo ciento por ciento precisa.

La moratoria persistió y el problema no fue considerado en los PND durante los gobiernos de los presidentes Ernesto Zedillo, Vicente Fox o Felipe Calderón.¹⁶⁸ El gobierno mexicano sólo miraba de lejos cómo en su vecino del norte, el caso se llevaba a los juzgados sin tener repercusiones reales en el conflicto. El tema se incluía en la agenda bilateral cuando Estados Unidos lo ponía en la mesa a través de intentos de crear mecanismos para la eliminación de la moratoria.

En 2001, el presidente estadounidense George Bush, levantó la moratoria con varias condiciones, sobre todo en materia de seguridad. El Departamento de Transporte de ese país tenía la instrucción de, a partir del 5 de junio de ese año, “recibir y tramitar de manera expedita las solicitudes presentadas por compañías establecidas en Estados Unidos, propiedad de mexicanos o con capital mayoritario mexicano para la proveeduría de servicios de transporte de carga internacional o de pasajeros en territorio estadounidense.”¹⁶⁹ Estas empresas debían sujetarse a las mismas reglas y procedimientos federales y estatales a las que estaban sujetas las de Estados Unidos. Estas condiciones se ampliaron unos meses después, tornándose inequitativas, en tanto sólo se le solicitaban al autotransporte mexicano y no así al canadiense. Entre las muchas condiciones encontramos “la exigencia -'discriminatoria'- de que los camiones mexicanos porten un certificado

¹⁶⁷ Oscar Armando Rico Galeana, *La integración del autotransporte de carga en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, [en línea], Publicación técnica No. 169, México, SCT - IMT, 2001, p. 68.

¹⁶⁸ El tema no se encuentra contenido en el Plan Nacional de Desarrollo de cada uno de estos sexenios. Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*; *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*; y *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

¹⁶⁹ Víctor Cardoso, “Abre Estados Unidos el mercado de transporte a las inversiones mexicanas en acato al TLC” [en línea], *La Jornada*, México, 7 de junio de 2001. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2001/06/07/023n2eco.html>

de la normatividad de fabricación establecida en Estados Unidos, la cual no existe en México; también la obligación de contratar seguros en Estados Unidos para chofer, vehículo y carga, pero las aseguradoras sólo están dispuestas a otorgar la cobertura con el aval o mediante contrato de una empresa estadounidense y que las empresas mexicanas estén dispuestas a aceptar que se les realicen auditorías en sus instalaciones en territorio nacional.”¹⁷⁰ Los requerimientos eran casi imposibles de cumplir. A pesar de esto, los transportistas mexicanos seguían ingresando sus solicitudes para operar en Estados Unidos, intentando cumplir con todos los requisitos. El DOT, bajo presiones de los *teamsters* no emitió ninguna autorización.

En 2003, grupos ambientalistas y los *teamsters* demandaron al DOT por incumplir leyes ambientales. El DOT enunció entonces la necesidad de hacer estudios ambientales antes de abrir la frontera, declaró además que estos tardarían de 12 a 18 meses.¹⁷¹ Mientras tanto, las organizaciones gremiales mexicanas intentaban hacer presión sin tener mucho éxito. A través de un escrito dirigido a la Secretaría de Economía, la CANACAR demandó la suspensión de las autorizaciones a la inversión extranjera en firmas de autotransporte en el contexto del TLCAN.¹⁷² Del mismo modo, hubo pronunciamientos en el Senado solicitando la atención y solución al problema por parte de Presidencia. Entretanto, empresas estadounidenses empezaban a invertir en la compra de acciones de empresas de autotransporte mexicano, inclusive llegando hasta más de 50% de las acciones de dichas unidades económicas.¹⁷³ Estas renovadas empresas empezaron a prestar el servicio de carga doméstico, además del internacional, sobrepasando el contenido en el TLCAN. Del lado mexicano, las molestias empezaron a hacerse públicas. Las organizaciones gremiales, divididas en opinión respecto a la apertura al autotransporte internacional, no estaban dispuestas a ver reducido su mercado

¹⁷⁰ Víctor Cardoso, “Discriminatoria, la apertura de EU a los camiones mexicanos” [en línea], *La Jornada*, México 28 de noviembre de 2002. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/28/024n1eco.php?origen=economia.html>

¹⁷¹ s/a, “El TLCAN y el autotransporte” [en línea], *Transporte Siglo XXI*, año 5, vol. 54, México, febrero 2004. Dirección URL: http://www.t21.com.mx/revista/54/5408_02.shtml

¹⁷² Enrique Torres, “A 10 años del TLCAN arrolla EU a México” [en línea], *Transporte Siglo XXI*, año 5, vol. 54, México, febrero 2004. Dirección URL: <http://www.t21.com.mx/revista/54/5408txt.htm>

¹⁷³ *Ibidem*.

de carga doméstica. Los reclamos hacia el gobierno se hicieron más fuertes a través de medios, sobre todo escritos, de comunicación; el tema se metía cada vez más sonoro en el Senado mexicano gracias al lobby de CANACAR. Sin embargo, los resultados fueron los mismos: ninguno.

Después de una intensa lucha interna en la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, se anunciaba de nueva cuenta un fallo a favor del sector mexicano y la apertura fronteriza. De acuerdo a esta instancia, los alegatos de posibles afectaciones medioambientales no tenían lugar. Sin embargo, los requisitos restrictivos permanecían, estos jamás fueron puestos en contradicción. El problema persistía.

En 2007, “por iniciativa del presidente George W. Bush se creó el Proyecto Demostrativo de Autotransporte Fronterizo.”¹⁷⁴ Este consistía en un programa piloto de un año de circulación restringida y monitoreada que incluiría a cien empresas por país para circular más allá de la frontera comercial. Este plan culminaría en un año y planeaba dar paso al transporte de carga carretero mexicano en los primeros seis meses; en los siguientes seis meses tocaría turno al autotransporte americano; finalmente se realizaría una evaluación para ver la viabilidad de continuar con el proyecto. Sin embargo, el Congreso estadounidense aprobó, en septiembre del mismo 2007, una enmienda a la Ley de Gastos del DOT para la suspensión de presupuesto destinado al programa en el siguiente ejercicio fiscal.¹⁷⁵ A pesar de lo anterior, acabado el primer año de ejercicio, se anunció una ampliación del mismo por dos años más. El futuro del transporte transfronterizo era incierto. Finalmente a inicios de 2009 se le prohibió al DOT utilizar fondos para mantener el plan demostrativo, cancelando de facto el esquema transportista binacional. Para entonces, el Senado de Estados Unidos estaba controlado por los demócratas con quienes los grupos de presión afines a

¹⁷⁴ Ernesto Carmona, *op. cit.*

¹⁷⁵ Antonio Mejía Haro, “proposición con punto de acuerdo por el que el Senado de la República exhorta al Ejecutivo Federal para que además de los incrementos arancelarios a 89 productos estadounidenses, tome medidas ‘espejo’ en el mismo sector que se afectó, suspendiendo a los Estados Unidos beneficios en el sector del autotransporte transfronterizo, tanto en la prestación de servicios, como en la inversión en territorio mexicano, conforme al artículo 2019 del TLCAN” [en línea], *Gaceta del Senado- LXI Legislatura*, no. 352, 2009, 19 de marzo. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=12782&lg=60>

la moratoria tenían fuertes nexos. El vínculo fuerte con las autoridades estadounidenses se tendía hasta la presidencia.¹⁷⁶ Los *teamsters* apoyaron la campaña electoral de Obama, su valor radica en que sus numerosos agremiados pertenecen a varios medios de transporte. La postura de esta asociación respecto a los autotransportistas mexicanos, es que éstos últimos son peligrosos y ponen en riesgo la seguridad del sector, la población y el país.¹⁷⁷

Después de que se anunció la abrupta cancelación del Programa demostrativo, en marzo de 2009 la SE anunció las primeras represalias comerciales que incrementaban el arancel a la importación de 90 productos, industriales y agrícolas, provenientes de Estados Unidos, con un valor de 2 mil 400 millones de dólares.¹⁷⁸ La represalia arancelaria incluía “productos ‘tan estratégicos’ agrícolas y forestales, como árboles de navidad, para los meses de abril y mayo.”¹⁷⁹ Ese mismo año, la CANACAR demandó, ante la ineficiencia del gobierno mexicano para resolver el problema, al gobierno de Estados Unidos por 6 mil mmd por daños y perjuicios por incumplimiento de lo pactado en el TLCAN.¹⁸⁰ Lo anterior, sobre la base de que a pesar de la cancelación del programa piloto, los camiones estadounidenses seguían dando sus servicios transfronterizos. Además los flujos de inversión en el sector de sur a norte no habían dejado de existir desde 2004. La demanda se constituyó como la solicitud de arbitraje ante el Departamento del Transporte de Estados Unidos e instancias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹⁸¹

Casi al término de 2010, parecía que el gobierno mexicano empezaría a presionar a su homólogo para resolver el conflicto. La Secretaría de Economía era la única instancia del gobierno involucrada realmente en el problema. Esta

¹⁷⁶ Ernesto Carmona, *op. cit.*

¹⁷⁷ International Brotherhood of Teamsters, *Legislative Priorities for 2011* [en línea]. Dirección URL: http://www.teamster.org/sites/teamster.org/files/Legislative_Priorities_2011.pdf

¹⁷⁸ Eduardo Camacho, “Castigo cuesta 4 mil mdd a EU” [en línea], *El Universal*, México, 07 de marzo de 2011. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/85044.html>

¹⁷⁹ Jorge Witker, “El TLCAN, entre el ASPAN y la UNASUR” [en línea], en Arturo Oropeza García (coord.), *América del norte en el siglo XXI*, UNAM, México, 2010, p. 393. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2904/22.pdf>

¹⁸⁰ Miriam Posada García, “Ante la ineficiencia oficial, demanda CANACAR al gobierno de EU por 6 mil mdd” [en línea], *La Jornada*, México, 01 de julio de 2009. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/01/economia/033n1eco>

¹⁸¹ *Ibidem.*

dependencia “reforzó las represalias con un carrusel arancelario que se aplicó a 26 nuevos productos.”¹⁸² Sin embargo, esta misma, casi de inmediato frenó el carrusel arancelario, dejando una represalia arancelaria que afectaba a 89 productos de importación.

En 2011, por iniciativa de Washington se planteó la instauración de un nuevo programa piloto transfronterizo. Los presidentes de México y Estados Unidos, Felipe Calderón y Barack Obama respectivamente, acordaron poner en marcha el nuevo proyecto. De acuerdo a éste, los camiones provenientes de México podrían operar a través de Estados Unidos por hasta tres años bajo un programa piloto.¹⁸³ El acuerdo se da después de que se ventilara el fracasado operativo estadounidense “rápido y furioso” que permitió el ingreso ilegal de armas a territorio mexicano.¹⁸⁴ Es curioso que en la relación bilateral el tema resaltara en la agenda sólo después de este incidente.

Después de meses de aplicación, y a casi un año de que ingresara el primer camión a territorio estadounidense, muchos transportistas mexicanos aún se mantienen escépticos. Otros muchos siguen oponiéndose a la apertura, al igual que sus homólogos estadounidenses. Las cosas en realidad no han cambiado mucho, los requisitos inequitativos persisten. “El nuevo programa hace énfasis en la seguridad, y abre el camino para que México elimine los aranceles que impuso hace más de dos años”¹⁸⁵, de esta manera nuestro país se comprometió a anular 50% de la represalia arancelaria para retirarla a 100% paulatinamente de acuerdo a los avances del proyecto.

Para que este nuevo plan opere, se planea la revisión continua de los requisitos que van desde grabadoras electrónicas para supervisar las horas de

¹⁸² Eduardo Camacho, *op. cit.*

¹⁸³ Reuters, “Plan piloto para camiones mexicanos”, *La Jornada*, Sección Economía, México, 10 de abril de 2011, p. 30.

¹⁸⁴ EFE-SERM, “México exige a Estados Unidos explicar operativo ‘rápido y furioso’” [en línea], *La Jornada*, México, 07 de marzo de 2011. Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/275950/6/mexico-exige-a-estados-unidos-explicar-operativo-rapido-y-furioso.htm>

¹⁸⁵ Embajada de los Estados Unidos en México, “Los Estados Unidos y México anuncian programa de transporte de carga transfronterizo seguro y confiable” [en línea], *Boletín de prensa 2011*. Dirección URL: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress/los-estados-unidos-y-mxico-anuncian-programa-de-transporte-de-carga-transfronterizo-seguro-y-confiable.html>

trabajo de cada conductor y unidad, hasta dominio del idioma inglés y la señalización de tránsito del vecino del norte. Esta iniciativa no es clara, se habla de revisiones constantes, pero no se establece el mecanismo que así lo haga por parte del gobierno mexicano. Los resultados hasta el momento tampoco son claros. Sólo unos cuantos han sido beneficiados: las grandes empresas. Las condiciones de desigualdad persisten tanto en la operación del sector como en la inclusión de empresas en este programa de transporte transfronterizo.

3. La política exterior de México en materia de autotransporte de carga ante el incumplimiento del TLCAN por parte de Estados Unidos

Para México, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se constituyó como una estrategia que ayudaba a alcanzar su objetivo de integración con Estados Unidos y Canadá en pos del desarrollo y crecimiento económico del país. Desde la década de los años ochenta, cuando nuestro país se incorporó a la fase de política económica neoliberal, “comenzaron a registrarse cambios significativos en las condiciones generales de operación y control gubernamental del sistema económico,”¹⁸⁶ incluyendo significativamente a los transportes. Como se menciona en el capítulo anterior, justo antes de la firma del TLCAN, el sector transporte y en especial el autotransporte de carga sufrieron reestructuraciones que los llevaron a su desregulación. Siguiendo las líneas de la apertura y la integración, considerando su peso en la cadena logística y su participación en el comercio bilateral México- Estados Unidos, el transporte carretero de carga era un tema obligado a incluir en el TLCAN.

Bajo este contexto, sabemos que la agenda internacional estaba centrada en temas de *low politics*. La agenda de política exterior mexicana se adecuaba a las circunstancias y tras el despliegue del poder económico de Estados Unidos, esperaba verse beneficiada por la vecindad y trato. Había temas en la relación bilateral que desde hacía tiempo permanecían de oficio en la agenda mexicana, pero en realidad estos se llevaban a discusión y negociación de acuerdo a los dictámenes de Washington. Los temas de la agenda se han subordinado, durante años, a los intereses del Estados Unidos a cambio de algunas pequeñas concesiones y triunfos mínimos en la arena de las negociaciones internacionales. Al estar consciente de la desigualdad de poder, México prefiere, de alguna manera, ser amigo dócil que una piedra en el zapato del país más poderoso del

¹⁸⁶ Daniel David Jaime Cacho, “El transporte de carga en México y sus vínculos con la economía” [en línea], *Tiempo Económico*, núm. 16, vol. 5, México, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010. Dirección URL:

http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/04_pub/publicaciones/alumnos/te/files/n16/tea4016.pdf

mundo, con el que comparte cerca de tres mil kilómetros de frontera y con el que mantiene una relación de interdependencia asimétrica.

Considerando lo anterior, no es sorprendente que a pesar de constituirse como problema en la relación bilateral, la cuestión del autotransporte de carga internacional entre México y Estados Unidos, sea un tema estancado, intermitente y casi imperceptible en la agenda de política exterior mexicana. Como se menciona en el capítulo anterior, los problemas en torno a este sector tienen una larga historia, pero se han acentuado ante el incumplimiento y posterior cumplimiento parcial del TLCAN en materia de transporte carretero de carga internacional entre ambos países. Para explicar mejor este fenómeno, es indispensable analizar el desarrollo interno y las políticas domésticas para el sector. Será necesario retomar la idea de que existe una estrecha relación entre política interna y política exterior, de acuerdo a lo cual, éstas no sólo se asocian sino que se complementan y dependen una de la otra. Por otro lado, el análisis incluye las acciones de política exterior en esta materia; para lo cual se deberá considerar la relación de interdependencia asimétrica que existe entre nuestro país y Estados Unidos. De esta manera podremos entender mejor el desarrollo de este tópico dentro de la agenda de política exterior mexicana.

Asimismo, hay que destacar el papel que el transporte carretero de carga juega en la economía del país. A nivel microeconómico moviliza la mayoría de la carga nacional e internacional a través de nuestro territorio, es de suma importancia en tanto su desarrollo impacta los costos del bien transportado además de otros como los de las unidades y su mantenimiento y hasta los combustibles. A nivel macroeconómico, su importancia se denota aún más por sus efectos en el intercambio comercial internacional, por ende su participación en el PIB y además en la generación de empleos directos e indirectos. Si se analiza en los dos niveles la apertura fronteriza a dicho servicio tenemos que:

- a) A nivel micro: la apertura permite mayores beneficios al agilizar el movimiento de las mercancías en la frontera facilitando la entrega puerta a puerta, los costos en general de los bienes se reducen, así como los tiempos de entrega. Las empresas productoras y maquiladoras en nuestro

país se verían beneficiadas por esta causa, es por eso que son las más interesadas en que se dé plenamente la apertura.

- b) A nivel macro: se debe considerar que el autotransporte de carga aporta 3.7% del PIB nacional y que 90% de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos se hacen por este medio.¹⁸⁷ Por ello, la apertura tendría un fuerte impacto en ambos indicadores, además en lo que respecta al empleo. Si se realiza una apertura real, apegada a los acuerdos del TLCAN, seguramente el impacto sería positivo. Mientras tanto, al presentarse una apertura parcial, condicionada y asimétrica, los resultados jamás serán los deseados desde este lado. Es por esto que existe una fuerte oposición por parte de varios transportistas en ambos lados de la frontera.

Ahora bien, siendo un sector tan importante para la economía mexicana, uno podría esperar por lo menos una política interna que coadyuvara al desarrollo del mismo, ya que en lo externo no se ha dispuesto mucho. Esto sin duda complementaría la visión positiva de la apertura fronteriza al servicio como se planteó en el TLCAN y por ende la colocaría en los temas importantes de la agenda de política exterior. Sin embargo, en los PND de los presidentes que van de Ernesto Zedillo a Felipe Calderón, sólo se habla de modernización, privilegiando el tema de la infraestructura. Lo mismo viene a subrayarse en sus correspondientes programas sectoriales de comunicaciones y transportes.

3.1. El sexenio de Ernesto Zedillo

Como sabemos, el TLCAN entró en vigor el 1º de enero de 1994, casi un año antes de que Ernesto Zedillo tomara posesión como presidente de la República Mexicana. De acuerdo a lo estipulado en dicho tratado, la apertura fronteriza para los camiones de carga e inversión, con sus limitantes (territorial de una zona fronteriza y porcentual en inversión de hasta un 49%), se tenía que presentar a

¹⁸⁷ Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. *01 Panorama general de los países... op. cit.*

partir del 17 de diciembre de 1995.¹⁸⁸ Poco antes de que esta fecha llegara, la presión de los *teamsters* al gobierno estadounidense surtió efecto y se impuso, unilateralmente por Estados Unidos, una moratoria a la provisión sobre autotransporte internacional de carga en el TLCAN. El demócrata William Clinton fungía como presidente de los Estados Unidos.

Ahora bien, durante el sexenio del presidente Zedillo los temas de alto nivel presentes en la agenda de política exterior con Estados Unidos fueron:

- ⊕ comercio;
- ⊕ Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA);
- ⊕ préstamos (como el de 12.5 millones de millones de dólares para ayudar a la recuperación de la economía mexicana tras “el error de diciembre”);
- ⊕ lucha contra el narcotráfico (que incluía financiamiento tecnológico para tal objetivo);
- ⊕ migración;
- ⊕ acuerdos sobre vigilancia en la frontera;
- ⊕ armas ilegales en la frontera;
- ⊕ extradición de criminales;
- ⊕ lavado de dinero;
- ⊕ violencia en la frontera; y
- ⊕ acuerdos sobre medio ambiente.¹⁸⁹

Todos estos temas se trataron después de impuesta la moratoria, a excepción del ALCA y el préstamo de los 12.5 billones de dólares a México. Como vemos, el autotransporte de carga internacional no fue materia relevante. México buscaba la expansión del comercio y captación de inversiones para subsanar el golpe de la crisis. De esta manera los temas que se trataban en las negociaciones bilaterales fueron aquellos que se predisponían a la cooperación, dejando de lado los de

¹⁸⁸ TLCAN, “Anexo I: Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización” [en línea], en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Dirección URL: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ANEXO1d.asp

¹⁸⁹ Cfr. Embajada de los Estados Unidos en México-Biblioteca Benjamín Franklin, *Reuniones presidenciales México-Estados Unidos* [en línea], junio 2009. Dirección URL: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfVisitasPresidenciales.pdf>

conflicto. Lo anterior se expresa en el segundo informe de gobierno del presidente Zedillo: “Se ha privilegiado la cooperación, canalizando las dificultades a través de los mecanismos institucionales establecidos. En el marco de este ‘nuevo entendimiento’ se desarrolló en mayo [de 1996] la XIII Reunión de la Comisión Binacional, en la cual participaron diez miembros del gabinete del Presidente Clinton y diez miembros del gabinete del Ejecutivo mexicano.”¹⁹⁰

Siguiendo la agenda impuesta por Washington, la moratoria al transporte carretero de carga se trató en reuniones técnicas y de trabajo. Tanto las negociaciones, como los resultados de las mismas, para poner fin al aplazamiento de la provisión del TLCAN en la materia, se llevaron con extrema confidencialidad, sin que a la fecha se sepa cuál fue su resultado.¹⁹¹ El estado de cosas permaneció igual.

A pesar de lo anterior, en el discurso se defendían las bondades del tratado con América del Norte. En la XII Reunión Binacional de mayo de 1996, José Ángel Gurría entonces secretario de Relaciones Exteriores de México afirmó que el TLCAN había fortalecido el marco institucional de los vínculos comerciales entre México y Estados Unidos.¹⁹² En esa misma reunión se habló de resolver las diferencias entre ambos países a través de la buena fe y voluntad política,¹⁹³ cuando los temas abordados en la misma fueron migración, narcotráfico y lavado de dinero. Esta política de buenas intenciones se mantuvo en el plano de las declaraciones durante casi tres años.

El PND de 1995-2000 establecía el deber de “asegurar la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada,

¹⁹⁰ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 1996, p. 3. Dirección URL:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html>

¹⁹¹ Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana” [en línea], Foro Internacional, vol. 38, no. 2-3, abril-septiembre, El Colegio de México, México, 1998. p. 197. Dirección URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/U3F59L6SMTDXLE38LR6GQAR8IDB1AP.pdf

¹⁹² *Ibidem.*

¹⁹³ *Ibidem.*

nacional y extranjera, en nuestro territorio,”¹⁹⁴ al mismo tiempo de desarrollar una activa política exterior que defendiese nuestra posición en las relaciones internacionales.¹⁹⁵ Sin embargo, a pesar de que el diferendo surgió a finales de 1995, en el segundo, tercero y cuarto informe de gobierno, no se habla de éste, ni de las acciones en política exterior encaminadas a su solución. Durante 1996 se realizaron consultas infructíferas entre los gobiernos involucrados, pero éstas no se plasmaron en los antes mencionados informes de gobierno. Fue hasta el quinto informe de gobierno que el tema se expuso:

Con relación a la apertura transfronteriza del autotransporte de carga y pasaje, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se ha continuado trabajando en la solución de controversias a fin de cumplir los términos de reciprocidad efectiva establecidos en el propio Tratado. En paralelo, la SCT ha continuado trabajando en el Subcomité de Normas de Transporte Terrestre y en los Grupos Trilaterales de Asesoría y en el Técnico, para avanzar en temas relacionados a los sistemas informáticos y normas de supervisión homologadas con las de los Estados Unidos de América y Canadá.¹⁹⁶

Lo que no se menciona es que la Secretaría de Economía desde 1994 había solicitado una reunión de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN. Esta reunión tuvo lugar hasta el 19 de agosto de 1998 sin resultados positivos, por lo que el 22 de septiembre ese año, el gobierno de México solicitó la integración de un panel arbitral para resolver la controversia conforme al TLCAN.¹⁹⁷ Posteriormente, en el

¹⁹⁴ Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995, p. 13. Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc

¹⁹⁵ *Idem.*, p. 6.

¹⁹⁶ Ernesto Zedillo Ponce de León. *Quinto informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 1999, p. 399. Dirección URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html>

¹⁹⁷ *Cfr.* Sistema de Información sobre comercio exterior, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Panel arbitral establecido en términos del capítulo veinte en el asunto de: Servicios de transporte transfronterizo* [en línea]. Dirección URL: <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/U98081as.asp>

sexto informe de gobierno se vuelve a omitir el asunto. Quizá en parte porque el panel no había dado su veredicto, quizá porque era materia pendiente que le endosaban al siguiente mandatario. No obstante el problema seguía presente y ni siquiera se hicieron declaraciones de cómo se realizaban las audiencias y presentaciones de escritos ante dicho instrumento, quiénes participaron del lado mexicano o quién redactó los escritos o cuál era el plan a seguir. Pero ¿cómo crear una política exterior en materia de autotransporte de carga internacional, si al interior este sector era casi imperceptible para el gobierno mexicano?

En lo que se refiere a transportes, en el PND de ese sexenio sólo se encontraron considerados en el apartado dedicado a la infraestructura e insumos básicos.¹⁹⁸ Como obligadamente cada sexenio, se creó el “Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes.” En este mismo programa, en lo que se refiere a transporte carretero se hace énfasis en la infraestructura como motor de desarrollo del sector. De esta manera se plantea como objetivo “conservar y reconstruir las carreteras libres para abatir los costos de transporte; elevar la seguridad y la calidad del servicio; así como para prolongar la vida útil del patrimonio vial federal.”¹⁹⁹ En el papel, se calificó de “elemento estratégico del proceso de desarrollo nacional” al transporte de mercancías.²⁰⁰ Además se estableció que el propósito del programa era “brindar al autotransporte condiciones de competitividad que le permitan mitigar los efectos adversos de la situación económica del país, y de su gremio en particular, en tanto se recuperan los niveles de crecimiento y desarrollo sostenido de la economía en general.”²⁰¹ Para esto, como en sexenios anteriores y posteriores se abarcaría el marco legal y administrativo en torno al sector. Modernización, regularización, sistemas de información, supervisiones sobre pesos y dimensiones, así como de emisiones contaminantes serían cuestiones a aplicar en el autotransporte de carga. En la realidad, esto no era nada distinto a lo aplicable desde las reformas de los ochenta

¹⁹⁸ Cfr. Poder Ejecutivo Federal, “PND 1995-2000... *op. cit.* pp. 89 y 96.

¹⁹⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa de Desarrollo de Comunicaciones y Transportes 1995-2000* [en línea], p. 13. Dirección URL: http://www.joseacontreras.net/mexico/Gobierno_Federal_1995_2000/programas_de_gobierno.htm

²⁰⁰ *Ídem.*, p. 23.

²⁰¹ *Ibidem.*

y principios de los noventa. Cabe resaltar el hecho de que en el Programa de Desarrollo de Comunicaciones y Transportes, no se incluye el tema de autotransporte internacional de carga, a pesar de que de acuerdo al TLCAN (firmado en 1992 y con vigencia desde 1994) la apertura fronteriza empezaría a finales de 1995. El programa fue presentado el 31 de mayo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁰²

Como se puede apreciar, el autotransporte de carga transfronterizo carecía de un plan interno de aplicación. Se sabía que esta figura existía en el TLCAN y hasta ahí se explotó el tema. Ese todo era que la SCT recibiría las solicitudes estadounidenses para el cruce, las autorizaría y supervisaría. En cuanto a los camiones e inversión mexicana, se dejaba a la voluntad del libre comercio y en manos del gobierno estadounidense.

3.2. El sexenio de Vicente Fox

Con el nuevo milenio, llegaba la alternancia a la Presidencia. El presidente Vicente Fox tomaba su cargo el 1º de diciembre de 2000. Con su arribo al poder, proviniendo de la oposición (panista) y siendo empresario más que político, se veía venir una época distinta. A su gobierno se le calificó como “un gobierno de transición que responde a una visión moderna del ejercicio del poder y de la dinámica de los mercados mundiales.”²⁰³ Sin embargo, nunca llegaron los grandes cambios esperados. Para empezar, el súper gabinete anunciado para el gobierno del cambio, incluyeron experimentados tecnócratas priistas, empresarios y en menor medida algunos panistas. Pronto llegó el desencanto, las políticas públicas se desarrollaron entre tropezones y retórica.

En política exterior, la relación bilateral con Estados Unidos era primordial. La alternancia política que vivía México, era similar en Estados Unidos con la

²⁰² Vid. Cámara de Diputados “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

²⁰³ Alberto Ortega Venzor, “Una visión moderna de las políticas públicas”, en Raúl Corral y Alfredo Rojas Díaz-Durán (coords.), *México en la aldea global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, pp. 203 y 204.

llegada al poder del republicano George W. Bush. Ambos mandatarios sostuvieron 14 reuniones de alto nivel, en las que se trataron asuntos referentes a:

- ⊕ comercio;
- ⊕ migración;
- ⊕ control fronterizo;
- ⊕ energía;
- ⊕ narcotráfico;
- ⊕ terrorismo internacional;
- ⊕ Irak;
- ⊕ ASPAN; y
- ⊕ transporte fronterizo.²⁰⁴

En las negociaciones bilaterales se jugaba con los temas de migración, comercio y transporte transfronterizo, mientras México se inclinara hacia asuntos de *high politics* en su agenda de política exterior e interior. Y es que después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 la seguridad se convirtió en imperativo para Estados Unidos y por ende para nuestro país.

Considerando lo anterior, no es sorprendente que el autotransporte transfronterizo se presentara en la agenda bilateral el 3 de mayo de 2001²⁰⁵, poco después de que el panel de controversias del TLCAN diera su fallo. Como se menciona en el capítulo anterior, este fallo “resolvió que era violatoria la negativa de Estados Unidos a aceptar inversiones mexicanas,”²⁰⁶ así como la prohibición de entrada a su territorio de camiones mexicanos. Al poco tiempo, en junio de 2001, se autorizó la inversión mexicana para el autotransporte internacional en Estados Unidos.²⁰⁷ Dicha disposición no incluía el paso de los camiones hacia su territorio, pero existía la promesa de que se efectuaría a mediano plazo. Mientras

²⁰⁴ Embajada de los Estados Unidos en México-Biblioteca Benjamín Franklin..., *op. cit.*

²⁰⁵ *Ibidem.*

²⁰⁶ José Elías Jiménez Sánchez; Luís Eduardo Martínez Cárdenas; Martha Elizabeth de la Torre Romero, *Apertura transfronteriza del autotransporte de carga: un análisis exploratorio de posibles escenarios*, SCT-IMT, Publicación técnica 321, México, 2009, p. 27. Dirección URL: <http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt321.pdf>

²⁰⁷ El Universal, “Autoriza Estados Unidos inversiones en transporte” [en línea], México, *El Universal.com.mx*, México, 7 de junio de 2001. Dirección URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=16873&tabla=finanzas

el Congreso y Presidente estadounidenses fijaban una legislación que determinaba 22 requerimientos de seguridad que debían cumplir los camiones mexicanos antes de cruzar hacia Estados Unidos, el gobierno mexicano se limitaba a emitir declaraciones sobre lo inaceptable que era la iniciativa de bloquear el paso transfronterizo de los camiones mexicanos. Estas declaraciones, junto con otras que sostenían la posible suspensión de los beneficios que el TLCAN otorgaba a los transportistas estadounidenses, si su país mantenía cerrada su frontera a los camiones nacionales, se daban siempre que la CANACAR emitía alguna demanda en torno al tema frente a los medios de comunicación.

Además, al interior de las dependencias de gobierno involucradas no había consenso respecto a la apertura y la necesidad de hacer presión frente al vecino del norte. Por un lado la Secretaría de Economía apoyaba la apertura al compás de los dictámenes estadounidenses, y por el otro la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se oponía. “Esta posición quedó manifiesta cuando en diciembre de 2002, el secretario Cerisola envió al entonces titular de Economía, Luis Ernesto Derbez, una carta en la que le solicitó el cierre de la frontera a los autotransportistas de Estados Unidos y que México aplicara la Suspensión de Beneficios de Efecto Equivalente en el marco del conflicto en TLCAN.”²⁰⁸ El hecho de que transportistas estadounidenses pudieran prestar sus servicios transfronterizos puerta a puerta, limitaba el mercado para los transportistas mexicanos.

En marzo de 2002 se publicaron las reglas para la entrada de transportistas mexicanos a Estados Unidos. Éstas contenían elementos discrecionales que se pueden considerar discriminatorios y que daban por resultado una apertura inequitativa para los camioneros mexicanos. Los ordenamientos que Washington exigía no se aplicaban en igual medida a los autotransportistas estadounidenses y canadienses, por lo que se constituían en sí mismos como un obstáculo al comercio en forma de barreras no arancelarias. Éstos estipulaban que:

²⁰⁸ Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, “Dejará Fox pendiente apertura de transporte transfronterizo” [en línea], *Asociación Petroquímica Latinoamericana*, 12 de septiembre de 2005. Dirección URL: <http://www.apla.com.ar/logistica2/mostrar.php?&id=180>

- a) los camiones mexicanos debían portar un certificado de la normatividad de fabricación establecida en Estados Unidos, la cual no existe en México;
- b) la obligación de contratar seguros en Estados Unidos para chofer, vehículo y carga, siendo que las aseguradoras de ese país no estaban dispuestas a otorgar ningún seguro si no había de por medio contratos y avales con empresas estadounidenses; y
- c) auditorías en instalaciones en territorio nacional, de las que no se tenía la certeza de que fueran aceptadas por las empresas.²⁰⁹

Adicionalmente, se les solicitó cumplir con la normatividad general que rige al transporte carretero de carga en Estados Unidos como conocer el idioma, las señales de tránsito, cumplir con las leyes medioambientales y de pesos y medidas. Una vez que se hicieron públicas las reglas de apertura de Washington, la SE y SCT por fin se pusieron de acuerdo, sólo que éste se tradujo en la emisión de un comunicado conjunto en donde condenaban las prácticas discriminatorias.²¹⁰ Por su parte, el presidente Fox manifestaba en su segundo informe de gobierno que:

En el caso del transporte de carga, frente a la negativa del Congreso norteamericano de permitir el paso a los camiones mexicanos, México presentó una controversia ante la Comisión del TLCAN, cuyo panel emitió en febrero de 2001, su informe final a favor de México. En marzo de 2002 se publicó la reglamentación para la entrada de transportistas mexicanos a EUA, al respecto, el Gobierno Federal continúa con la negociación para eliminar algunos puntos que podrían resultar en prácticas discriminatorias para el transportista nacional.²¹¹

²⁰⁹ Víctor Cardoso, "Discriminatoria, la apertura de EU a los camiones mexicanos" [en línea], México, *La Jornada*, México, 28 de noviembre de 2002, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2002/nov02/021128/024n1eco.php?origen=economia.html>

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ Vicente Fox Quesada, *Segundo informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2002. Dirección URL: <http://segundo.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?ruta=1&idseccion=200>

De nueva cuenta se omitían los pasos seguidos y por seguir ante el diferendo bilateral. Estados Unidos hacía lo que le venía en gana al respecto. Conforme a su tradición legalista de interpretaciones siempre a su favor, el fallo del panel era utilizado para defender la imposición de normas, escudándose en la recomendación del panel que establece que:

De igual manera, puede ser razonable que una Parte del TLCAN concluya, que para garantizar que los prestadores de servicios de otro país del TLCAN cumplan con sus propias normas aplicables, sea necesario imponer a esos prestadores en particular, procedimientos distintos. Así, en la medida que los requisitos mexicanos de inspección y concesión de licencias para los camiones y conductores mexicanos que desean operar en Estados Unidos, pudieran no ser "similares" a los que se aplican en Estados Unidos, ello podría justificarse con métodos diferentes para garantizar el cumplimiento con el marco normativo estadounidense. Sin embargo, si Estados Unidos excepcionalmente decidiese aplicar a los transportistas mexicanos requisitos que difieran de los que se exigen a los transportistas estadounidenses o canadienses, esas decisiones deberán tomarse (a) de buena fe y con respecto a una motivación legítima de seguridad, y (b) implementando requisitos diferentes que cumplan en su totalidad lo dispuesto en todos los preceptos pertinentes del TLCAN.²¹²

De esta manera, en lo que el vecino del norte imponía una serie de requisitos casi imposibles de cubrir, la política exterior mexicana en materia de autotransporte se reducía a declaraciones condenatorias y algunos acercamientos con el DOT para persuadirlos de la necesidad de establecer las bases de una apertura transfronteriza para los servicios de autotransporte de pasaje y carga equitativa.²¹³

²¹² Sistema de Información sobre Comercio Exterior. *Tratado de Libre Comercio de América Del Norte. Panel Arbitral establecido en términos del capítulo veinte* [en línea]. Dirección URL: <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/U98081d2s.asp>

²¹³ Vicente Fox Quesada, *Tercer informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2003. Dirección URL: <http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=239&ruta=1>

La política interna estadounidense se hacía más rígida respecto a este tema y en 2004 se impuso un nuevo obstáculo: un sistema de control codificado a transportistas mexicanos que quisieran cruzar a territorio estadounidense. Este sistema de nombre Standard Carrier Alpha Code (SCAC) consiste en una codificación que debería portar y presentar el camionero en cada cruce a territorio estadounidense. El límite impuesto a los transportistas mexicanos para hacer dicho registro fue el 15 de noviembre de 2004 y tuvo un costo aproximado de 32 dólares.²¹⁴ En los subsecuentes informes de gobiernos del presidente Fox, el tema no fue abordado.

Respecto a la problemática del autotransporte de carga internacional se aplicaba, como podemos ver, una política de mucho ruido y pocas nueces. A pesar de que el TLCAN permite que ante incumplimiento por falta de reciprocidad el país afectado imponga ciertas barreras como represalia, el gobierno mexicano jamás acudió a esta instancia en la práctica. Los únicos realmente interesados en el tema eran los transportistas que estaban viendo golpeado su mercado ante la competencia desleal que surgía de la aplicación unilateral del tratado a favor de los transportistas estadounidenses. De esta manera, en 2005 la CANACAR inició un juicio en contra de la Secretaría de Economía solicitando la prohibición a la inversión extranjera en el autotransporte de carga mexicano y que se difiriera la entrada en vigor del calendario de apertura que permite la inversión foránea hasta en 100% en el capital social de sociedades mexicanas a partir del primero de enero de 2004.²¹⁵

A finales de sexenio, el tema volvió a sonar ante la opinión pública, después de que se anunciara la creación de un proyecto piloto para el paso de vehículos de carga por la frontera común. El hecho de que este fuese un esquema piloto significó que la apertura era limitada. Se preveía que éste duraría 6 meses y serviría para ver si realmente el paso transfronterizo del autotransporte de carga

²¹⁴Primitivo López, "Nueva traba de EU a transportistas mexicanos" [en línea], México, *Noticieros Televisa*, 21 de septiembre de 2004, Dirección URL: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/392832.html>

²¹⁵Claudia Luna Palencia, "Aplica EUA trato discriminatorio a transporte mexicano. Canacar promueve acciones legales contra economía" [en línea], México.com, 21 de abril de 2005, Dirección URL: <http://www.mexico.com/lapalabra/index.php?method=una&idarticulo=18952>

“funcionaba” antes de abrir al 100% la frontera estadounidense a las empresas mexicanas.

Las buenas intenciones de Estados Unidos y su propuesta de un plan demostrativo renovado, evitaban la instauración de medidas compensatorias o simplemente espejo como desagravio. Entretanto, corporaciones estadounidenses compraban acciones en el sector sobrepasando en 50% su participación en las compañías mexicanas. Empresas ícono en el transporte mexicano como EASO y Trans-Mex pasaban a control de sus accionistas norteamericanos desde 2003,²¹⁶ con lo cual también se violaba el TLCAN no sólo por los topes porcentuales por fecha, sino además la captación del cabotaje nacional de carga internacional.

Ante tales circunstancias, los cuestionamientos se hacían presentes. ¿En dónde quedaba el respeto a la soberanía y normatividad interna? ¿Qué pasaba con la observancia, ya no digamos del TLCAN sino de otras leyes como la Ley de Inversión Extranjera? El Presidente dejó el asunto en manos de la SE y la SCT. Estas dependencias únicamente se limitaron a decir que se buscaría una salida equitativa y benéfica para ambos países. No se tomaron en cuenta la situación del medio internacional y el contexto nacional del vecino del norte. Se pasaron por alto el peso del *lobby* en el Congreso y el juego de *check and balance* de Estados Unidos. Para Washington, que conocía a la perfección las necesidades de nuestro país, no era de importancia ni el transporte, ni la migración. Mostraba de cierta manera flexibilidad ante estos temas añejos estancados, pero interponiendo sus propias reglas.

El llevar al plano de las negociaciones el asunto del transporte de carga carretero entre ambos países, fue una concesión para mantener las buenas relaciones y lograr objetivos más importantes en la agenda internacional. Cuando la seguridad se vuelve el imperativo del gobierno norteamericano, su frontera con México se vuelve estratégica. Así se lograba la buena voluntad para que nuestro país cooperara y se llegaran a acuerdos sobre *high politics* preponderantes en su agenda. México firmó el Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera en 2001; dos acuerdos (*Smart Border Agreements*) de cooperación antiterrorista con

²¹⁶Enrique Torres, *op. cit.*

Estados Unidos en 2002; el Plan de Seguridad fronteriza en 2004;²¹⁷ Acuerdos de seguridad hemisférica; y la Asociación Estratégica Trinacional para el Siglo 21, mediante la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte para garantizar la seguridad en la región y fortalecer la integración de las tres economías,²¹⁸ por mencionar algunos convenios estratégicos en materia de seguridad. Aunado a esto, se volvió defensor y difusor de las bondades del ALCA, aun cuando esto le trajo problemas a nivel diplomático con países como Cuba y Venezuela. Al interior, las acciones del gobierno apuntalaban esta agenda de *high politics* con la implementación de programas de seguridad nacional que involucraban a las fuerzas castrenses. En ese sexenio se creó el Operativo Federal México Seguro, así como el Plan Director Centinela para combatir la delincuencia organizada y posibles ataques terroristas.²¹⁹

Mientras tanto, ¿qué pasaba con el autotransporte? ¿Dentro de todo este contexto, pesaba en la agenda bilateral? “El secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, fue cuestionado sobre este tema y simplemente repuso que el reglamento de transporte que aplica el gobierno estadounidense es discriminatorio para los mexicanos”²²⁰ Los transportistas agrupados en la CANACAR aseguraban que el gobierno del presidente Vicente Fox no había hecho nada, ni lo haría, para presionar y hacer efectiva la apertura del servicio de autotransporte transfronterizo de carga entre México y Estados Unidos.²²¹

En lo interno y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2001, se consideraba al autotransporte de carga como elemento de desarrollo, pero los problemas del sector se centraron, igual que en el sexenio anterior, en la

²¹⁷ Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN al ASPAN” [en línea], México, *Frontera Norte*, vol. 18, no. 035, México, enero-junio 2006. Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/136/13603501.pdf>

²¹⁸ Vicente Fox Quesada, *Quinto informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2005. Dirección URL:

<http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=81>

²¹⁹ *Ibíd.*

²²⁰ Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, “Dejará Fox...”, *op. cit.*

²²¹ *Ibíd.*

infraestructura.²²² Se expusieron, en este plan, los problemas que enfrenta la red carretera y cómo el subsanarlos tendría efectos positivos en el sector de los autotransportes. Ahora bien, a pesar de que se esperaba la resolución del panel de controversias ante el incumplimiento de Estados Unidos del TLCAN en materia de transporte carretero de carga, el asunto no se mencionó en dicho plan. De acuerdo a éste los temas principales en la agenda en política exterior mexicana eran:

- ⊕ defensa de la democracia y derechos humanos;
- ⊕ defensa de los mexicanos en el extranjero;
- ⊕ participación en foros multilaterales;
- ⊕ equilibrio en la agenda, no olvidando la importancia de las relaciones con la región latinoamericana; y
- ⊕ promoción económica, comercial y cultural

Considerando lo expuesto con anterioridad en el capítulo 2, sobre el sexenio de Vicente Fox, podemos darnos cuenta que la agenda real poco correspondió al PND.

Por otro lado, también en 2001, se creó el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006. En éste quizá podría vislumbrarse mejor la política interna en cuanto al autotransporte de carga. El programa planteaba varios objetivos para el sector:

- 1) “Contar con servicios de autotransporte seguros, sustentables, eficientes y competitivos.”²²³ Las estrategias a seguir iban desde “establecer una relación de equilibrio entre la infraestructura carretera, la fabricación de vehículos y la operación del autotransporte”²²⁴ hasta la incorporación del desarrollo tecnológico a la infraestructura y los servicios de autotransporte. Es decir, se planteaba la modernización del sector.

²²² Vid. Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, p. 21. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

²²³ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Capítulo 5: Transporte” [en línea], *Programa sectorial de comunicaciones y transportes 2001-2006*, p. 145. Dirección URL: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/migrated/content_uploads/CAP-05.pdf

²²⁴ *Ibidem*.

- 2) “Ampliar la cobertura total del autotransporte en el ámbito nacional y regional, en beneficio del usuario”²²⁵ a través de la renovación y ampliación de parque vehicular.
- 3) “Elevar la competitividad del autotransporte para avanzar en su internacionalización”²²⁶ por medio de programas para la eliminación del autotransporte irregular. Además se planteaba la armonización de normas y especificaciones técnicas para los camiones de acuerdo al TLCAN y otros tratados, pero no se hablaba específicamente de los lineamientos condicionantes de la apertura fronteriza que impuso Estados Unidos.
- 4) Contar con un marco jurídico armónico en todo el territorio nacional”²²⁷, esto a través de la armonización de las normas federales, estatales y municipales, sobre operación y servicio.
- 5) Reducir los accidentes carreteros, para lo cual se planteaba simplemente la vigilancia del sector.

Durante ese sexenio, las acciones que iban encaminadas a la promoción de dicha modernización no se pueden calificar como exitosas. En la realidad las cosas se mantuvieron prácticamente igual, a excepción de la trama carretera. A través de la SCT y programas estatales se sumaron 25 mil 791 kilómetros²²⁸ a la red carretera. No hubo planes de desarrollo tecnológico. En 2001 se creó el “Programa Nacional para el Reordenamiento y Regularización de Vehículos destinados al Autotransporte Federal de Pasajeros y Turismo y de Concesionarios o Permisarios Estatales que Transitan en Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal.”²²⁹ Sin embargo, en éste no aparece la figura del autotransporte de carga;

²²⁵ *Ídem.*, p. 146.

²²⁶ *Ibidem.*

²²⁷ *Ídem.*, p. 148.

²²⁸ Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se construyeron 23 mil 119 kilómetros de carretera, la tendencia de tender infraestructura permea como el objetivo principal de la política en transporte carretero de carga y pasajeros. Real Strategy, *Gobierno elige reparar a construir carreteras* [en línea]. Dirección URL: <http://realestrategy.com/?p=9399>

²²⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Programa Nacional para el Reordenamiento y Regularización de Vehículos destinados al Autotransporte Federal de Pasajeros y Turismo y de Concesionarios o Permisarios Estatales que Transitan en Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal [en línea]. Dirección URL:

de tal manera todos los avances que se mencionan en los informes de gobierno hacen referencia sólo al transporte carretero de pasaje y turismo.²³⁰ Posteriormente, en 2004 nació el “Programa de Modernización del Autotransporte de Carga y Pasaje” con el objetivo de renovar el parque vehicular del transporte de carga y pasaje federal a nivel nacional “a través de financiamiento, chatarrización y emplacamiento expedito.”²³¹ Este programa benefició en promedio, de 2004 a 2006, alrededor de 1500 empresas al año con un total de 5549 unidades financiadas.²³² Sin embargo, no se ha aclarado, cuántas empresas de autotransporte de carga fueron favorecidas, ya que estos números de nueva cuenta incluyen a transporte carretero de pasajeros. Finalmente, no hubo cambios significativos, ya que la antigüedad promedio de las unidades de carga para finales del sexenio de Fox era de 13.5 años, mientras que al inicio se manejaban 15 años en promedio.²³³ Respecto a la regularización del transporte no se planteó nada nuevo y se manejaron los procedimientos normales para emplacamiento, verificaciones, etc.

De nueva cuenta nos encontramos con un sector interno que poco se desarrolló. Cada año se planteaban las mismas situaciones sobre infraestructura, chatarrización, emplacamiento, etc. No se llevaron a cabo medidas que marcaran la diferencia o que siquiera permitieran a los transportistas mexicanos, acercarse a los estándares que Estados Unidos solicitaba para el cruce fronterizo. El sector permaneció atomizado y relegado. Al interior, sabiendo las dificultades económicas de las pequeñas unidades de autotransporte de carga como los “hombre-camión”, no se reajustaron los programas de financiamiento para apoyarlos. Con Estados Unidos la relación estratégica en materia seguridad fue más importante, y a pesar de tener las herramientas necesarias de acuerdo al

http://www.sct.gob.mx/uploads/media/24_Acuerdo_mediante_el_cual_se_crea_el_Programa_Nacional_para_el_Reordenamiento_y.pdf

²³⁰ Cfr. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Nacional...*, op. cit.

²³¹ Nallely Espinoza Viveros, Modernización del Autotransporte Federal. Sustitución Vehicular y Financiamiento [en línea], SCT- Dirección General de Autotransporte Federal. Dirección URL: http://eventosicleimexico.org.mx/congreso_nacional/wp-content/uploads/2012/07/Lic.-Nalleli-Espinosa.pdf

²³² *Ibidem.*

²³³ Alianza Flotillera, Chatarrización y competitividad [en línea]. Dirección URL: <http://www.alianzaflotillera.com/noticias/chatarrizacion-y-competitividad/>

Derecho internacional público para hacer cumplir los convenios del TLCAN, no se hizo nada. No se escuchó al gremio. No se trazó un plan de acción. México se conformó con esperar los ordenamientos del vecino del norte y simplemente quejarse sobre el asunto.

3.3. El sexenio de Felipe Calderón

El gobierno del presidente Felipe Calderón se enfrentó a muchas problemáticas derivadas de la situación política interna, por la cuestionada manera en que ganó las elecciones. A esto se le debe sumar el ambiente de violencia ligada al narcotráfico y crimen organizado que azotaba al país y heredaba de la gestión anterior. De acuerdo a esta coyuntura nacional junto con los grandes cambios del medio internacional, ya mencionados en el capítulo 1, el nuevo gobierno creó un Plan Nacional de Desarrollo más apegado a la realidad. Aunque cabe mencionar que no se abandonaron el pragmatismo y las políticas de buenas intenciones.

Desde un principio, el gobierno del presidente Calderón dejó muy clara la importancia de la relación con Estados Unidos por el impacto que ésta tiene sobre el bienestar de nuestro país a través de la política, la economía y sobre todo el comercio.²³⁴ En el mismo PND, el TLCAN es abordado no sólo por sus bondades, sino además por la necesidad de perfeccionarlo en lo que se refiere a los mecanismos de solución de controversias. Otro asunto importante que se destaca, es la necesidad de trabajar en conjunto el fenómeno migratorio. La cuestión de seguridad se volcó hacia lo interno y no apareció como materia importante en la relación bilateral de acuerdo al mencionado documento.

Durante ese sexenio, el gobierno mexicano mantuvo una agenda bilateral con dos mandatarios de Estados Unidos, que no compartían exactamente la misma visión en lo interno, pero sí en lo que respectaba a la política internacional en su mayoría. Con el presidente George W. Bush se realizaron 4 reuniones de

²³⁴ Poder Ejecutivo Federal, "Plan nacional de desarrollo 2007-2012" [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007, p. 120. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07_decre.doc

alto nivel.²³⁵ Posteriormente con el demócrata Barack Obama en la presidencia se realizaron varios encuentros que posicionaron los temas en la agenda bilateral. Ésta estaba dominada por los asuntos de *high politics*, llevados a las negociaciones internacionales por el primer presidente, y continuados por el respaldo del segundo. Estos fueron:

- ⊕ ASPAN;
- ⊕ migración;
- ⊕ seguridad regional;
- ⊕ narcotráfico;
- ⊕ Iniciativa Mérida;
- ⊕ crimen organizado;
- ⊕ seguridad fronteriza;
- ⊕ energía;
- ⊕ cambio climático; y
- ⊕ transporte de carga fronterizo.

Esta agenda respondió a los avatares del medio internacional y a las necesidades para el desarrollo de una relación más madura entre ambos países. Destaca el hecho de que el PND 2007-2012, se relaciona más con estos hechos, que en sexenios anteriores, sobre todo en lo que a política exterior se refiere. De acuerdo a este plan, se plantearon cinco objetivos en el área internacional:

- 1) apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo;
- 2) contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable;
- 3) impulsar la proyección de México en el entorno internacional;
- 4) proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior; y

²³⁵ Embajada de los Estados Unidos en México-Biblioteca Benjamín Franklin..., *op. cit.*

5) construir una nueva cultura de la migración.²³⁶

A pesar de la variedad de propósitos dentro de las materias antes mencionadas, la seguridad vuelve a encabezar la agenda. Todos los temas relacionados con ésta, van a ser abordados forzosamente en las negociaciones entre ambos países. El autotransporte de carga internacional entre México y Estados Unidos no era un tema circunscrito propiamente a esta área. Entonces, ¿cómo es que se coló en la lista de asuntos importantes? La respuesta se encuentra en el manejo diferenciado del tema que los presidentes de Estados Unidos hicieron del mismo.

Las promesas que se habían hecho de la apertura fronteriza para los camiones mexicanos, empezaban a vislumbrarse tangibles desde 2006. “En 2007, hubo visos de solución cuando por iniciativa del presidente George W. Bush se creó el Proyecto Demostrativo de Autotransporte Fronterizo.”²³⁷ Éste no era más que un ensayo restringido de circulación transfronteriza para los transportistas de carga. El Proyecto se concretó después de que “los gobiernos de México y Estados Unidos formalizaron el Acuerdo en Materia de Certificación de Seguridad a Empresas de Autotransporte.”²³⁸ Se planteó en las negociaciones una apertura paulatina al transporte transfronterizo. Así mismo, en conjunto la SCT y el DOT analizaron las 22 reglas de principio emitidas por el gobierno de Estados Unidos. Como organismo representante de los intereses mexicanos, la SCT logró que se realizaran algunos cambios en dichas reglas para facilitar el tránsito fronterizo de los camiones de carga. En las negociaciones se alcanzaron los siguientes resultados:

- a) Regulaciones laborales: se atenderán conforme al TLCAN; los autotransportistas están obligados a cumplir las leyes laborales de su país de origen y los conductores ingresarán con la visa de negocios; b) Estándares de seguridad y ambientales en la fabricación de vehículos: se

²³⁶ Vid. Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012” [en línea], *op. cit.*, pp. 121-126.

²³⁷ Ernesto Carmona, *op. cit.*, p. 1.

²³⁸ José Elías Jiménez Sánchez; Luís Eduardo Martínez Cárdenas; Martha Elizabeth de la Torre Romero, *op. cit.*, p. 28.

eliminó el requisito para vehículos mexicanos; sólo aplica a importaciones definitivas de vehículos hacia Estados Unidos; c) Auditorias *in situ*: se acordó un proceso para que sean recíprocas; d) Lenguaje: se acordó el manejo básico del idioma e inspectores bilingües en la frontera; f) Pagos estatales por registro e impuesto al combustible: se alcanzó la facilitación de un pago único de los mexicanos en los estados fronterizos de Estados Unidos en lugar de un pago para cada Estado, con lo que se igualan las condiciones; g) Solicitudes de registro: se simplificaron y se tradujeron al español; h) Seguros: se logró la venta de seguros a autotransportistas mexicanos.²³⁹

El proyecto arrancó el 15 de julio,²⁴⁰ estipulaba su duración en un año con la participación de 25 empresas cada país para ir aumentando de 25 en 25 hasta alcanzar las 100 empresas.²⁴¹ El Programa Demostrativo se prorrogó un año más y fue suspendido abruptamente en 2009. El cabildeo de los *teamsters* en el Congreso de Estados Unidos, había tenido tal efecto que “el senador Dorgan presentó una enmienda para limitar el uso de fondos federales para financiar este programa.”²⁴² Tanto demócratas como republicanos apoyaron la propuesta. Siendo Barack Obama ya presidente de Estados Unidos, el Senado canceló el presupuesto para el proyecto demostrativo impulsado por Bush.

Ante tales hechos, el embajador de México en Estados Unidos, Arturo Sarukhán insistió en lo importante que era el programa para encauzar el cumplimiento del TLCAN en materia de autotransporte de carga. Así mismo, comunicó al gobierno estadounidense la posibilidad de que nuestro país aplicase medidas como represalia para forzar el apego a los acuerdos contenidos en el

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ Estaba dispuesto para empezar en abril, pero por desacuerdos dentro de los organismos mexicanos involucrados como SCT y SE, el programa se aplazó hasta julio.

²⁴¹ Olivia Ortiz Mejía, “Transporte transfronterizo: Diversos escenarios” [en línea], *Énfasis Logística online*, 15 de mayo de 2007. Dirección URL: <http://www.logisticamx.enfasis.com/notas/4122-transporte-transfronterizo-diversos-escenarios>

²⁴² Pierre Ejarque López-Brea, *El TLCAN y la crisis de los camiones 2009: crónicas de una evolución anunciada* [en línea], Institut d'études Politiques de Grenoble. Dirección URL: http://www.opalc.org/web/images/stories/La_crisis_de_los_camiones_de_2009.pdf

tratado.²⁴³ Después de años de dejar fluir el problema, el gobierno mexicano impuso represalias comerciales, incrementado los aranceles de 90 productos industriales y agrícolas de importación provenientes de Estados Unidos. El proyecto se consideraba exitoso con la participación de 26 empresas mexicanas y 10 estadounidenses,²⁴⁴ aunque algunos transportistas apuntaron que “sólo algunas compañías, pero no transportistas, sino de otros ramos, como Cemex, o Bimbo hicieron los trámites para poder usar sus flotillas.”²⁴⁵

En 2010, el gobierno mexicano reforzó las represalias comerciales con nuevos aranceles a 26 productos norteamericanos. Después de que el impacto generado por las represalias arancelarias, instauradas en 2009, a las exportaciones estadounidenses ascendieran a \$4 000 millones de dólares, los gobiernos de Estados Unidos y México retomaron las negociaciones para resolver el conflicto fronterizo. La Casa Blanca anunció, a finales de 2010, su intención de implementar un programa transfronterizo para el autotransporte mexicano.²⁴⁶ Estados Unidos se acercó a México, presentó su propuesta a través del DOT. La propuesta fue acogida con beneplácito y en 2011 el nuevo programa transfronterizo de transporte de carga fue anunciado con bombo y platillo. La CANACAR y otros transportistas se sentían, y aun lo hacen, escépticos ante el nuevo plan de apertura. Consideraban que era poco claro y mostraba ser más una salida política que una respuesta real al problema.

La insistencia de este nuevo programa es una decisión del gobierno de aquel país que se emite inmediatamente después de que el partido gobernante demócrata pierde la mayoría ante el republicano, atendiendo

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Julio Reyna Quiroz, “Sube México arancel a 90 productos de EU; represalia por violar el TLC” [en línea], *La Jornada*, México, 17 de marzo de 2009. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/17/index.php?section=economia&article=020n1eco>

²⁴⁵ s/a “Nace muerto acuerdo de carga binacional” [en línea], en Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, *Síntesis de prensa*, 5 de julio de 2011. Dirección URL:

<http://www.sintesiscaarem.org.mx/COM/SPRENSA.NSF/edd9fcf3e268b3c606256d94006eab12/46a82df2c158117f862578c400575b26?OpenDocument>

²⁴⁶ Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, “Solicita CANACAR mesa de trabajo para analizar propuesta de Estados Unidos”, *CANACAR Comunica*, año 6, no. 90, febrero de 2011, p. 27.

además a las presiones de los productores norteamericanos afectados por las medidas arancelarias impuestas por México.²⁴⁷

Aun así, México mostró su agrado y empezó a retirar las represalias arancelarias de manera paulatina y condicionada al desarrollo del nuevo plan. De acuerdo a Obama, su proyecto era mejor que el de Bush en tanto fincaba sus bases en la equidad. En la realidad no hay muchos cambios respecto al programa de 2007. Se plantea en este nuevo, un régimen de inspección y vigilancia por parte de las autoridades estadounidenses de los camiones y empresas mexicanos. Para verificar que los estos últimos cumplan con todas las normas nacionales de México y Estados Unidos, además del dominio del inglés, conocimiento de las leyes de tráfico de cada uno de los estados de la Unión Americana.²⁴⁸ A pesar de las posturas contra el nuevo proyecto transfronterizo de transporte carretero de carga está vigente a la fecha y ya ha permitido el paso de algunos camiones mexicanos a territorio estadounidense. La SCT y el DOT cuentan con un programa cada uno para efectuar de manera ordenada los trámites y supervisiones de transportistas en búsqueda de sus permisos provisionales y definitivos. Esta situación podría considerarse una victoria ante Estados Unidos. Sin embargo, no hay que olvidar que ese país no da concesiones tan fáciles. No nos sorprenda entonces que la insistencia de Washington en arreglar esta añeja situación se haya presentado justo ante la publicidad del vergonzoso operativo “rápido y furioso”.

Al exterior, el tema fue abordado con inteligencia. Las represalias arancelarias no afectaron en gran medida a productores nacionales importadores de insumos estadounidenses. Al interior, la política hacia los transportes buscó ser congruente. Y si analizamos el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes de este sexenio, nos daremos cuenta que la mejor articulación y valoración del sector en el país, permitió un cambio en la perspectiva de los *policy makers* mexicanos.

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ *Ibidem.*

Ciertamente los avances en el sexenio tampoco fueron radicales, pero no se puede negar que se implementaron varios avances en el sector. En el Programa sectorial de comunicaciones y transportes 2007-2012 se plantearon siete objetivos primordiales que se ceñían a los temas siguientes:

- 1) Infraestructura: mejora e incremento de la red carretera. Tema que también ocupaba un lugar destacable en el PND 2007-2012.
- 2) Competitividad: incremento de ésta a través de una flota moderna, profesionalización del sector y un sistema de información del autotransporte y su actividad económica.
- 3) Seguridad: en las vías generales de comunicación a través de la prevención de accidentes por medio de inspecciones sobre pesos y dimensiones, así como la profesionalización de los transportistas.
- 4) Participación en el mercado mundial: a través de la promoción de la inversión en el sector además de “llevar a buen término la apertura de la frontera norte al autotransporte federal de carga”²⁴⁹, así como promover la apertura de la frontera sur para el mismo. Por primera vez, desde la imposición de la moratoria, el autotransporte internacional de carga era considerado en un programa de políticas públicas.
- 5) Marco jurídico: actualización de la normatividad y garantía del cumplimiento de la misma a través de supervisiones.
- 6) Autotransporte irregular: continuación del programa de reordenamiento vehicular.
- 7) Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: fortaleciendo el programa de verificación.

La administración del presidente Felipe Calderón buscó consolidarse como el sexenio de la infraestructura carretera pero a través de modernización, rehabilitación y conservación de la red nacional de carreteras. De esta manera, con una inversión de 326 mil millones de pesos, el país elevó de 43% a 80% la

²⁴⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Sectorial de Comunicaciones y transportes 2007-2012* [en línea]. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=143>

calidad del estado físico las carreteras.²⁵⁰ Además de 2007 a 2011 “la red nacional carretera pasó de 360 mil 75 a 364 mil 643 kilómetros”²⁵¹ alcanzando cerca de 374 mil kilómetros en 2012.²⁵² En su último informe de gobierno, se aseveró que de 2007 a junio de 2012, se destinaron 288.6 miles de millones de pesos a infraestructura carretera, permitiendo la construcción o modernización de 19,145.9 kilómetros de carreteras.²⁵³ Al final de su mandato esta cifra pasó a los 23 mil kilómetros.²⁵⁴ Con esto se podría decir que se le dio cumplimiento al primer objetivo.

Respecto a la modernización de la flota, se siguió con el esquema de descacharrización implementado en el sexenio anterior. El objetivo de este sexenio era chatarrizar 12 mil unidades y ya se logró, sin embargo aún se supervisa que los camiones de carga cumplan con las condiciones físico mecánicas para reducir 6% los accidentes en carreteras federales.²⁵⁵ A pesar del esfuerzo en esta materia, el gobierno federal únicamente ha logrado que el sector renueve 14 mil unidades, cuando el censo es de 140 mil vehículos registrados dentro del programa de descacharrización [...]este programa no ha sido suficiente para descacharrizar las unidades en su totalidad porque no hay financiamiento federal que apoye a los socios.²⁵⁶

El programa no ha sido del todo efectivo en tanto su alcance es mínimo, ya que prácticamente beneficia a grandes empresas, dejando de lado al grueso de los transportistas: los “hombre-camión.” A través de este instrumento, el gobierno

²⁵⁰ Noé Cruz Serrano, “Gobierno elige reparar a construir carreteras” [en línea], *El Universal.mx*, México, 31 de agosto de 2011. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/89063.html>

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² Arturo Ardila Gómez, *op. cit.*

²⁵³ Felipe Calderón Hinojosa, *Sexto informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2012, p. 343. Dirección URL: http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_11_Telecomunicaciones_y_Transportes.pdf

²⁵⁴ Notimex, “Calderón destaca impulso a carreteras en su sexenio” [en línea], *El Economista*, 5 de noviembre de 2012. Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/05/calderon-destaca-impulso-carreteras-sexenio>

²⁵⁵ Tonanzi Granados, “Avances de la NOM-068 y Programa de chatarrización en este sexenio”, *T21.mx*, 12 de julio de 2012. Dirección URL: <http://t21.com.mx/terrestre/2012/07/12/avances-nom-068-programa-chatarrizacion-sexenio>

²⁵⁶ Elsa Rodríguez, “Exige Canacar estímulos fiscales a gobierno federal” [en línea], *El Golfo.info*, 22 de agosto de 2012. Dirección URL: <http://www.elgolfo.info/elgolfo/nota/128529-exige-canacar-estimulos-fiscales-a-gobierno-federal/>

mexicano condona, en forma de estímulo fiscal, el impuesto al valor agregado (IVA) equivalente a 16% del valor de la unidad, lo cual no resulta de gran ayuda cuando los ingresos del “hombre-camión” son mucho menores a los de las grandes empresas. Y es que estas últimas al contar con mayor capacidad financiera tienen mayor acceso a créditos, lo que les permite adquirir vehículos nuevos aprovechando el estímulo fiscal. Mientras tanto, los primeros al ver limitado su acceso a créditos adquieren camiones semi-nuevos contrarrestando los avances del programa. Otra deficiencia del esquema es que sólo ofrece este beneficio fiscal en la adquisición de tráiler y no así para torton y rabones. No es de extrañarse que para diciembre de 2011 los camiones de carga tuvieran una edad media de 15.6 años²⁵⁷ y para finales de 2012 alcanzaran los 17 años en promedio.

Como vemos existen mejorías, pero sin llegar a ser significativas. Dentro del tópico de la competitividad, también se planeaba un sistema fluido de información sobre el sector. Ciertamente con ayuda del INEGI y la CANACAR se ha coadyuvado a la mejora del sistema informativo del autotransporte, pero de nuevo encontramos deficiencias, en tanto no existe un sistema con datos exactos del sector que se encuentra sumamente atomizado. A esto debemos sumarle el servicio irregular que se desempeña en pequeñas localidades y la constante evasión de impuestos de varios transportistas.

En lo que se refiere a seguridad en las carreteras, el tema se retomó realmente hasta finales del sexenio. Lo anterior cuando se inició una campaña mediática desatada por lamentables accidentes con varias víctimas mortales, en los que estuvieron involucrados tráiler con exceso de velocidad, dimensiones y peso. De ahí que se pusiera en marcha un fuerte operativo, así como al discusión de la NOM-012-SCT2/2008 sobre el peso y las dimensiones máximas para los vehículos de autotransporte que transitan por el territorio mexicano. De esta manera, a finales de abril se modificó el transitorio segundo de la norma que permitía 4.5 toneladas de peso adicional al máximo permitido para camiones

²⁵⁷ Nallely Espinoza Viveros, *op. cit.*

dobles articulados o mejor conocidos como *full*.²⁵⁸ Además, se crearon 54 centros de pesaje para el mejor control de pesos.²⁵⁹

En lo que respecta al resto de los objetivos, se siguieron las mismas líneas del sexenio pasado con los programas de siempre: programas de reordenamiento vehicular, prorrogas para emplacamiento, verificaciones intermitentes de papeles, orden de la carga, fiscales y de emisiones contaminantes, etc. Falta mucho para poder colocar este sector a la par de cómo está desarrollado en Estados Unidos, pero no se puede menospreciar el trabajo de esta última administración en el tema.

²⁵⁸ Vid Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo que modifica el transitorio segundo de la Norma Oficial Mexicana NOM-012-SCT-2-2008, Sobre el peso y dimensiones máximas con los que pueden circular los vehículos de autotransporte que transitan en las vías generales de comunicación de jurisdicción federal, publicada el 1 de abril de 2008” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2012. Dirección URL: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAF/Normatividad/Acuerdo_NOM-012-SCT-2-2008.pdf

²⁵⁹ Este fue un gran avance ya que antes de esta administración sólo existían 12 centros de pesaje. Cfr. Felipe Calderón Hinojosa, *Sexto informe... op. cit.*, p. 348

Conclusiones

Las relaciones internacionales de un país están determinadas por varios factores condicionantes internos y externos. Son estos los que constituyen el contexto de la escena internacional y los que prescriben los temas que interesan a los actores que interactúan en ésta. Las necesidades de un país y su situación geográfica, histórica, económica, política y social definen sus principales intereses. Al mismo tiempo el concierto internacional en el que está inmerso interviene en su forma de actuar. Para poder plantear sus necesidades y lograr las metas que coadyuvan a cubrir sus intereses, los países deben construir una política de Estado consciente de los factores que condicionan su posición en la sociedad mundial. Es por esto que la política exterior juega un papel fundamental en sus interacciones en el sistema internacional y, por lo tanto, debe ser construida desde una perspectiva holística considerando tanto el medio nacional como el exterior. La correspondencia con la política doméstica es entonces esencial e innegable. Por ende, los temas de la agenda de política exterior de cualquier país deben corresponder a los que se incluyen en la agenda internacional y a su realidad interna.

Bajo este entendimiento, puntualizar la agenda de política exterior de México no es un ejercicio complicado. Su construcción es resultado de los avatares históricos, políticos, sociales y económicos que le han impactado. En el juego de poder internacional se carece de una fuerte capacidad de imposición por falta de control real de recursos y un disminuido potencial para afectar resultados en negociaciones. Es por esto que nuestro país ha decidido mantener una situación de interdependencia asimétrica respecto al poder externo (Estados Unidos). Su subordinación, bajo la forma de cooperación, hacia éste le permite obtener beneficios a cambio del acatamiento. Adicionalmente, para reforzar el potencial adquirido gracias a lo anterior, se han empuñado una serie de principios normativos que develan la posición mexicana en favor de la cooperación, la paz y el respeto hacia todas las naciones del mundo esperando reciprocidad.

Es de todos sabido que, el Estado con el que más relación tiene México es Estados Unidos. Lo anterior no sólo es resultado del poder hegemónico que ejerce dicha nación en la región que compartimos. El estudio del devenir histórico de ambos países es determinante también para entender la relación bilateral. Estos nexos se fortalecieron aún más con la transformación del sistema internacional al finalizar la Guerra Fría. Surgió una nueva agenda en la que los temas de baja política como comercio desplazaron a los de la alta política como seguridad nacional. Se colocó al neoliberalismo, junto con todas sus directrices, en el centro de la política económica mundial. El más importante de sus preceptos era la liberalización de la economía y, por tanto, la apertura de las fronteras al comercio internacional. La reafirmación de nuestros lazos con Estados Unidos, que para entonces se constituía ya como el actor más poderoso de la escena internacional, era el medio para garantizar la seguridad y desarrollo del país. México se ajustaría desde entonces a los cambiantes ritmos económicos, políticos y sociales de su vecino del norte a sabiendas de que los costos de transacción serían siempre beneficiosos. Nos volvimos, por decisión propia, “dependientes” en materia económica y comercial, abandonando todo intento por aprovechar la interdependencia aun siendo asimétrica. Uno de los objetivos principales de nuestra agenda de política exterior era procurar cada vez más la integración con Estados Unidos. Lo anterior se fue configurando primero con la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1986 y después con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El TLCAN, suscrito en 1994 por Canadá, Estados Unidos y México, obedeció a la lógica de la liberalización económica prescrita en la agenda internacional. El acuerdo incluyó sectores importantes en el desarrollo económico de la región como el automotriz, el energético, el textil, el agropecuario, transportes, telecomunicaciones y el de servicios financieros. Era importante para Estados Unidos porque éste conocía el valor estratégico de la relación con nuestro país: su posición como puente a América Latina, como destino de inversiones, como socio comercial y además por el lazo fronterizo. Por su parte México lo consideraba trascendental ya que no sólo sería el principal mercado de destino de

las exportaciones mexicanas, sino que además inyectaría el capital que hacía falta a través de su inversión. Desde entonces la política exterior mexicana se centró en la relación con Washington.

Los temas importantes en la agenda bilateral estarían ceñidos a los dictámenes del vecino del norte. Por el largo desarrollo de las relaciones con este país había asuntos “pendientes” que preocupaban al nuestro como la cuestión migratoria, los contenciosos alrededor del sector agrícola y el sector de los transportes tras una apertura asimétrica y el fallo de los mecanismos del TLCAN en esas materias. Sin embargo, ninguno de estos temas era relevante en tanto Estados Unidos decidía de manera discrecional cómo y cuándo hacer uso de la apertura. Las bondades prometidas de la desregularización no se obtuvieron al ciento por ciento y mientras tanto, la política exterior ejercida por México en torno a estas materias ha sido débil, inoperante y trastabillante pues a primeras de cambio sólo se limita a hacer reclamaciones que abandona inmediatamente cuando Estados Unidos plantea otros asuntos de “mayor interés” en la agenda. De esta manera, cuando el gobierno estadounidense cambió la jerarquía de los temas de la agenda bilateral y viró de nueva cuenta hacia aquellos de la esfera de la alta política, nuestro gobierno modificó también su agenda de política exterior y, con esta, la doméstica.

Como pudimos observar en el desarrollo del presente trabajo, el autotransporte de carga, uno de los medios de transportación de mercancías de gran importancia en el país y en la relación comercial bilateral, es de los asuntos pendientes del TLCAN que poco figura en nuestra agenda de política exterior frente a Estados Unidos. La apertura fronteriza desigual que se ha realizado para el paso de los camiones y de la inversión sigue siendo un problema para los transportistas mexicanos que han visto reducido su mercado entretanto éste está siendo invadido por los transportistas estadounidenses. El TLCAN establecía la apertura al transporte de carga internacional, no obstante con la participación de inversión extranjera en las compañías nacionales el cabotaje nacional de carga, exclusivo para los transportistas mexicanos, también está siendo aprovechado por los transportistas de Estados Unidos. Mientras nuestro país se ciñe a los intereses

de Washington y la relación comercial no se ha visto afectada por esta situación, el gobierno mexicano permite que el problema persista. Sin embargo, es necesario buscar una solución a éste en favor del propio desarrollo y crecimiento económico de la nación.

El diferendo en esta materia surgió a partir de la imposición de moratorias a lo estipulado en el TLCAN pero guarda una proporción mayor. Estados Unidos no desea el ingreso de camiones ni inversión mexicanos a su territorio debido a las condiciones en las que se encuentra el autotransporte de carga en México: infraestructura y parque vehicular deficientes sumados a una práctica desordenada de prestación del servicio y competencia desleal. Los esfuerzos paupérrimos por dar salida a la controversia, llevados a la mesa de negociación por el gobierno estadounidense, son un memorándum que expresa su desinterés real en concretar la apertura. Se han establecido programas transfronterizos de transporte carretero de carga a manera de prueba. Con ellos se ha buscado observar los beneficios que el cumplimiento al TLCAN traería para el país vecino. Los ordenamientos impuestos para los transportistas mexicanos son discriminatorios en tanto son casi imposibles de cumplir. Y es que no sólo se ha pedido el respeto a las reglas de operación del sector en ese país, a éstas se suman peticiones como el que los camiones sean de fabricación estadounidense (limitando la decisión de compra para los transportistas que desean y pueden adquirir su equipo de fabricación coreana o inclusive mexicana), que las empresas contraten seguros dentro de su territorio (menospreciando los seguros que aquí se adquieren y cumplen con sus normas nacionales) y que se realizaran auditorías por parte de dependencias de su Estado en las empresas mexicanas (pasando por alto el control de las diversas dependencias como SCT y SHCP a las que el sector está sometido) . Ante la incredulidad de las autoridades de ambos países, una pequeña parte de los transportistas mexicanos empezaron a cubrir las demandas para cruzar la frontera. Fue entonces que el primer programa piloto de cruce fronterizo fue cancelado a consideración del Congreso estadounidense. Un segundo programa opera en la actualidad, pero incompleto, con demasiados

trámites engorrosos en su inscripción y operación tiende al mismo destino que su antecesor.

Las acciones de política exterior de México respecto a este tema en más de 17 años de conflicto se reducen a reuniones de bajo nivel sin resultados claros, una solicitud de resolución arbitral en el marco del TLCAN en 1998 y el establecimiento de represalias arancelarias en 2010. En el momento que se impuso la moratoria tras la entrada en vigor de lo establecido en el TLCAN, México solicitó la integración de un panel arbitral para resolver la controversia. Poco se obtuvo del laudo a favor de México, se le permitió a Estados Unidos imponer medidas discrecionales para el cumplimiento de lo pactado. Ahora, cuando se anunció que se revocaba el programa piloto de transporte de carga fronterizo el gobierno mexicano gravó aranceles a más de 90 productos agrícolas y forestales, de origen estadounidense, la represalia arancelaria fue programada para aplicarse de manera aleatoria resultando en gravámenes tan poco estratégicos como árboles de navidad en mayo.

Pero ¿cómo plantear una apertura para este sector si no somos competitivos? De la misma manera en que cualquier producto para ser internacionalizado necesita un amplio desarrollo y contar con las herramientas necesarias para ser competitivo y tener oportunidades en el mercado destino, el autotransporte de carga en México debería ser un servicio susceptible de internacionalización. No obstante, como pudimos observar en el segundo capítulo, las condiciones de nuestro transporte carretero de mercancías lo hacen altamente deficiente. Nos encontramos con un sector atomizado con dos tipos de prestadores del servicio: una cantidad limitada de grandes empresas y un gran número de “hombres-camión”. La competencia entre ellos es dispareja ya que las primeras cuentan con una infraestructura importante que les permite realizar prácticas oligopólicas. Por su parte, muchos de los denominados “hombre-camión” realizan servicios de manera irregular bajando sus tarifas, trasgrediendo la normatividad federal y evadiendo impuestos. Su organización gremial también muestra deficiencias y es que las asociaciones de transportistas no se apoyan entre sí. El parque vehicular con el que contamos en el país es obsoleto, su edad

promedio es igual al tiempo en que se ha mantenido el diferendo con Estados Unidos. Los camiones mexicanos, en su mayoría, son chatarra de otros países adquirida por los transportistas a falta de capital para invertir en el sector.

Ahora bien, las políticas domésticas no han coadyuvado al mejoramiento de esta situación. Tanto en los Planes Nacionales de Desarrollo como en los programas sectoriales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el autotransporte de carga es abordado desde la necesidad de crear y mejorar la infraestructura carretera. De esta manera una parte considerable del presupuesto de la dependencia se ha destinado a esta tarea dejando de lado otras de igual importancia como la regularización y la chatarrización. Recientemente se han fortalecido los programas que tienen que ver con el control de pesos y dimensiones, pero estos fueron renovados cuando la seguridad de las carreteras se vio fuertemente mermada por el gran número de accidentes a causa del exceso de velocidad, pesos y dimensiones con los que se practica el servicio de autotransporte de carga federal. Los programas referentes a chatarrización y regularización son insuficientes y de poca ayuda. Ciertamente la condonación del IVA en la adquisición de una unidad de carga es considerable. Pero las condiciones económicas del grueso de los transportistas les restringen el acceso a este beneficio por carecer de los medios necesarios para adquirir un camión nuevo. La importación de camiones “semi-nuevos” o chatarra podría frenarse si se implementaran programas de financiamiento a través de la facilitación de créditos para los micro y pequeños transportistas. Esta lógica ha funcionado en otros sectores con otras dependencias como la Secretaría de Economía, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior que apoyan proyectos productivos en diferentes escalas. La gestión de recursos a través o con apoyo de la SCT para la adquisición de camiones nuevos ayudaría a potencializar las capacidades de los “hombre-camión”, a disminuir el tránsito de camiones viejos en las carreteras del país y hasta coadyuvaría a la regularización de los prestadores del servicio interesados.

Finalmente, reitero que en nuestro país existe falta de apreciación del valor real del autotransporte de carga nacional e internacional. A pesar de las cifras que nos

muestran su importante participación en el PIB y en el comercio exterior no se le ha considerado como sector fundamental para el desarrollo integral del país. Como pudimos observar, existe un fuerte grado de correspondencia entre las políticas domésticas y la política exterior de México en este rubro. Al interior el Estado carece de los mecanismos necesarios para impulsar el desarrollo del sector. Y mientras en lo doméstico no seamos capaces de contar con las políticas públicas necesarias para ser competitivos en esta materia, al exterior no podremos formular ningún plan para posicionarlo y defenderlo en las negociaciones bilaterales con Estados Unidos (como ha sucedido hasta ahora). Ciertamente, el hecho de transformar el autotransporte de carga nacional no es sinónimo de la anulación de la relación asimétrica que tenemos con Estados Unidos. Sin embargo, su impulso y mejoramiento puede servir a México para vislumbrar una salida efectiva al problema y proponerla en la agenda bilateral, para coadyuvar en la recuperación del sector que ha sufrido un daño importante debido al diferendo con nuestro vecino del norte.

Fuentes

1. Agencia El Universal, “Reemplaza Obama el plan de autotransporte de carga” [en línea], *Líder informativo*, núm. 649, año 2, Nuevo Laredo, Tamaulipas, 26 de diciembre de 2009. Dirección URL:
<http://archivos.lider-informativo.com/lider/hemeroteca/lider20092612.pdf>
2. s/a, “Chatarrización y competitividad” [en línea], *Alianza Flotillera*, México, 29 de mayo de 2006. Dirección URL:
<http://www.alianzafлотillera.com/noticias/chatarrizacion-y-competitividad/>
3. AP, “Superada, crisis con Colombia: Ecuador” [en línea], *El Siglo de Torreón*, Torreón, Coahuila, 19 de marzo de 2008. Dirección URL:
<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/338901.superada-crisis-con-colombia-ecuador.html>.
4. Ardila Gómez, Arturo. *Transporte de carga en México: retos y oportunidades* [en línea], Banco Mundial, 2012. Dirección URL:
<http://www.igs.org.mx/sites/default/files/Presentacion%20-%20Transporte%20de%20Carga%20-%20Arturo%20Ardila%20v3.pdf>
5. Arroyo Velasco, Rosario, Gutiérrez del Cid, Ana Teresa y Valdivia Santa María, Luis Miguel (Coords.), *México ante el nuevo orden internacional: los escenarios*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010, 307 pp.
6. Bailley, John (Comp.). *Impacto del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica*, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, 456 pp.
7. Barranco, Justo, “El sociólogo Wallerstein analiza el declive de la hegemonía de Estados Unidos” [en línea], *La Vanguardia*, Madrid, 7 de marzo de 2004. Dirección URL:
<http://www.elcorreo.eu.org/El-sociologo-Wallerstein-analiza?lang=fr>
8. Becerril, Andrea, “Hacen el ridículo quienes apoyan el IVA en fármacos y alimentos: Roque” [en línea], *La Jornada*, México, 29 de octubre de 2003. Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/10/29/006n2pol.php?origen=politica.php&fly≡1>

9. Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN al ASPAN” [en línea], *Frontera Norte*, vol. 18, no. 035, México, enero-junio 2006. Dirección URL:
<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/136/13603501.pdf>
10. Cabra Ibarra, José y Sánchez Mendoza, Lourdes (Comps.). *Antología de política exterior de México II*, UNAM, México, 2006, 715 pp.
11. Calderón Hinojosa, Felipe. *Sexto informe de gobierno* [en línea], *Presidencia de la República*, México, 1 de septiembre de 2012. Dirección URL:
http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/02_CAPITULO_ECONOMIA_COMPETITIVA_Y_GENERADORA_DE_EMPLEOS/2_11_Telecomunicaciones_y_Transportes.pdf
12. Camacho Servín, Fernando, “Abandono, claudicación y subordinación en la política exterior de Felipe Calderón” [en línea], *La Jornada*, México, 21 de noviembre de 2012. Dirección URL:
<http://www.jornada.unam.mx/2012/11/21/politica/021n1pol>
13. Camacho, Eduardo, “Castigo cuesta 4 mil mdd a EU” [en línea], *El Universal*, México, 07 de marzo de 2011. Dirección URL:
<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/85044.html>
14. Cámara de Diputados, “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de mayo de 1995. Dirección URL:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
15. Cámara Nacional de Autotransporte de Carga, “Agenda Económica del autotransporte” [en línea], *CANACAR*, México, marzo 2010. Dirección URL:
http://www.canacar.com.mx/qospace/wb/CANACAR/CANA_agenda_economic_a_Free
16. Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, “Dejará Fox pendiente apertura de transporte transfronterizo” [en línea], *Asociación Petroquímica*

- Latinoamericana*, Buenos Aires, 12 de septiembre de 2005. Dirección URL: <http://www.apla.com.ar/logistica2/mostrar.php?&id=180>
17. Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, “Historia del autotransporte de carga en México” [en línea], CANACAR, México, s/f. Dirección URL: http://www.canacar.com.mx/qospage/wb/CANACAR/CANA_historia
 18. Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, “Solicita CANACAR mesa de trabajo para analizar propuesta de Estados Unidos”, *CANACAR Comunica*, año 6, núm. 90, México, febrero de 2011.
 19. Cano, Luis Carlos, “Desdeñan freno’ de EU a transportistas” [en línea], *El Universal*, México, 18 de marzo de 2009. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/71167.html>
 20. Cardoso, Víctor, “Abre Estados Unidos el mercado de transporte a las inversiones mexicanas en acato al TLC” [en línea], *La Jornada*, México, 7 de junio de 2001. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2001/06/07/023n2eco.html>
 21. Cardoso, Víctor, “Discriminatoria, la apertura de EU a los camiones mexicanos” [en línea], *La Jornada*, México, 28 de noviembre de 2002. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/28/024n1eco.php?origen=economia.html>
 22. Carmona Pastor, Francisco. *Manual del transportista*, Díaz de Santos, España, 2005, 482 pp.
 23. Carmona, Ernesto, “Retos y oportunidades para el transporte transfronterizo México-Estados Unidos” [en línea], *Norteamérica*, vol. 4, no. 2, julio-diciembre, UNAM, México, 2009. Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502009000200008&script=sci_arttext
 24. Cassidy, William B, “White House Proposes \$50 Million for Cross-border Trucking” [en línea], *The Journal of Commerce*, Newark, New Jersey, 15 de febrero de 2011. Dirección URL: http://www.joc.com/regulation-policy/white-house-proposes-50-million-cross-border-trucking_20110215.html

25. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Evolución y perspectiva de la industria petrolera mexicana” [en línea], *Cámara de Diputados-LX Legislatura*, México, 2008. Dirección URL:
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0182008.pdf>
26. Chabat, Jorge. *La iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida* [en línea], Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2010. Dirección URL:
<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf>
27. Corral, Raúl y Rojas Díaz-Durán, Alfredo (Coords.). *México en la aldea global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, 302 pp.
28. Cosío Villegas, Daniel. *Historia General de México* [en línea], El Colegio de México, tomo II, México, 1976. Dirección URL:
http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/8_el_primer_tramo_del_camino.pdf
29. Cruz Serrano, Noé, “Gobierno elige reparar a construir carreteras” [en línea], *El Universal.mx*, México, 31 de agosto de 2011. Dirección URL:
<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/89063.html>
30. Dávila Pérez, Consuelo y Cuellar Laureano, Rubén (Coords.). *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés-UNAM, México, 2009, 612 pp.
31. Dávila Pérez, Consuelo y Morales Aragón, Eliezer (Coords.). *La Nueva relación de México con América del Norte*, UNAM-FCPyS, México, 1994, 129 pp.
32. Duarte, Enrique, “EU abrirá negociación sobre transporte” [en línea], *CNN Expansión*, México, 7 de mayo de 2007. Dirección URL:
<http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/05/06/eu-abrira-negociacion-sobre-transporte>
33. EFE-SERM. “México exige a Estados Unidos explicar operativo 'rápido y furioso” [en línea], *La Jornada*, México, 07 de marzo de 2011. Dirección URL:
<http://www.informador.com.mx/mexico/2011/275950/6/mexico-exige-a-estados-unidos-explicar-operativo-rapido-y-furioso.htm>

34. Ejarque López-Brea, Pierre. *El TLCAN y la crisis de los camiones 2009: crónicas de una evolución anunciada* [en línea], Institut d'études Politiques de Grenoble, Canadá, 2009. Dirección URL:
http://www.opalc.org/web/images/stories/La_crisis_de_los_camiones_de_2009.pdf
35. El País.com, "Fidel Castro renuncia a la presidencia y abre una nueva era en Cuba" [en línea], *El País*, España, 19 de febrero de 2008. Dirección URL:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Fidel/Castro/renuncia/presidencia/abre/nueva/era/Cuba/elpepuint/20080219elpepuint_11/Tes
36. El Universal, "Autoriza Estados Unidos inversiones en transporte" [en línea], México, *El Universal.com.mx*, México, 7 de junio de 2001. Dirección URL:
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=16873&tabla=finanzas
37. Embajada de los Estados Unidos en México, "Los Estados Unidos y México anuncian programa de transporte de carga transfronterizo seguro y confiable" [en línea], *Boletín de prensa*, México, 2011. Dirección URL:
<http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress/los-estados-unidos-y-mxico-anuncian-programa-de-transporte-de-carga-transfronterizo-seguro-y-confiable.html>
38. Embajada de los Estados Unidos en México-Biblioteca Benjamín Franklin. *Reuniones presidenciales México-Estados Unidos* [en línea], México, junio 2009. Dirección URL:
<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfVisitasPresidenciales.pdf>
39. Espinoza Viveros, Nallely, "Modernización del Autotransporte Federal. Sustitución Vehicular y Financiamiento" [en línea], *Secretaría de Comunicaciones y Transportes- Dirección General de Autotransporte Federal*, México, s/f. Dirección URL:
http://eventosicleimexico.org.mx/congreso_nacional/wp-content/uploads/2012/07/Lic.-Nalleli-Espinosa.pdf
40. Estadísticas de Transporte de América del Norte. *Base de datos. 05 Transporte doméstico de carga. Cuadro 5 - 1 Tráfico doméstico de carga según*

modo de transporte (toneladas), [en línea], Instituto Mexicano del Transporte-Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2012. Dirección URL:

<http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=15>

41. Estadísticas de Transporte de América del Norte. *Base de datos. 07 Comercio internacional de mercancías. Cuadro 7 – 1 Comercio internacional de mercancías según modo de transporte*, [en línea], Instituto Mexicano del Transporte-Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2012. Dirección URL:
<http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=19>
42. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. 06 *Comercio exterior de mercancía en América del Norte. Cuadro 6 - 1b*, [en línea], Instituto Mexicano del Transporte-Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2012. Dirección URL:
<http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=30>
43. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. 01 *Panorama general de los países. Cuadro 1 – 2 Producto Interno Bruto según actividad económica (SIC Basis)*, [en línea], Instituto Mexicano del Transporte-Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2012. Dirección URL:
<http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=6>
44. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. 02 *El transporte y la economía. Cuadro 2 – 3 Personal ocupado en el sector transporte e industrias conexas (SIC Basis)*, [en línea], Instituto Mexicano del Transporte-Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2012. Dirección URL:
<http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=11>
45. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. 11 *Infraestructura para el transporte. Cuadro 11 – 1 Extensión física del sistema de transporte*, [en línea], Instituto Mexicano del Transporte-Instituto Nacional de

- Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2012. Dirección URL: http://nats.sct.gob.mx/11-1_es.html
46. Estadísticas de Transporte de América del Norte. Base de datos. *12 Parque vehicular. Cuadro 12 – 1. Número de vehículos/equipo de transporte*, [en línea], Instituto Mexicano del Transporte-Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2012. Dirección URL: <http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/tables.jsp?i=2&id=25>
47. Fernández de Castro, Rafael. *Cambio y continuidad en la política exterior de México*. Editorial Planeta. México, 2002, 274 pp.
48. Fox Quesada, Vicente. *Quinto informe de gobierno* [en línea], residencia de la República, México, 1 de septiembre de 2005. Dirección URL: <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=81>
49. Fox Quesada, Vicente. *Segundo informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2002. Dirección URL: <http://segundo.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?ruta=1&idseccion=200>
50. Fox Quesada, Vicente. *Tercer informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 2003. Dirección URL: <http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=239&ruta=1>
51. Gambrill, Mónica (Edit.). *Diez años del TLCAN en México*, UNAM, México, 2006, 505 pp.
52. Garza Elizondo, Humberto, “Crisis de la política exterior mexicana” [en línea], *Foro Internacional*, vol. 38, núm. 2-3, abril-septiembre, El Colegio de México, México, 1998. Dirección URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/U3F59L6SMTDXLE38LR6GQAR8IDB1AP.pdf
53. Garzón Lozano, Luis Eduardo, “25 años de política exterior en México. Carta de navegación para un país a la deriva” [en línea], *El Cotidiano*, núm. 156, julio-agosto, México, 2009. Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32512743007#>

54. Genaro de Jesús Portales Ramírez, *Transportación Internacional*, Trillas, México 2001, 157 pp.
55. González Amador, Roberto y Rodríguez, Israel, “Comprometió Pemex 72% de la factura petrolera hasta 2018: ASF” [en línea], *La Jornada*, México, 16 de marzo de 2011. Dirección URL:
<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/16/economia/028n1eco>
56. González Souza, Luis. *México en la estrategia de Estados Unidos*. Siglo XXI editores, México, 1993, 321 pp.
57. González, Guadalupe, Schiavon Jorge A. y Et. Al. *México, las Américas y el Mundo 2010. Política exterior, opinión pública y líderes*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011, 124 pp.
58. Granados, Tonanzi, “Avances de la NOM-068 y Programa de chatarrización en este sexenio”, *T21.mx*, México, 12 de julio de 2012. Dirección URL:
<http://t21.com.mx/terrestre/2012/07/12/avances-nom-068-programa-chatarrizacion-sexenio>
59. Hoffman, Stanley. “Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe”, [en línea], *Daedalus*, Núm. 3, Vol. 95, Tradition and Change, 1966. Dirección URL: <http://www.jstor.org/pss/20027004>.
60. International Brotherhood of Teamsters, *Legislative Priorities for 2011* [en línea], Estados Unidos, 2011. Dirección URL:
http://www.teamster.org/sites/teamster.org/files/Legislative_Priorities_2011.pdf
61. Instituto Tecnológico Autónomo de México, “El sexto informe de gobierno y política exterior de México: 6 años de relaciones de México con el Mundo” [en línea], *México en el Mundo. Carta Quincenal*, núm. 6, vol. 3, septiembre, ITAM, México, 2006. Dirección URL:
http://internacionales.itam.mx/docs/Mexico_Mundo_Num6_Vol3.pdf
62. Instituto Tecnológico Autónomo de México, “Programa piloto de camiones México-Estados Unidos” [en línea]. *México en el Mundo. Carta quincenal*, No. 5, vol. 4, México, septiembre 2007. Dirección URL:
http://internacionales.itam.mx/docs/Mexico_Mundo_Num5_Vol4.pdf

63. Jaime Cacho, Daniel David, "El transporte de carga en México y sus vínculos con la economía" [en línea], *Tiempo Económico*, núm. 16, vol. 5, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010. Dirección URL: http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/04_pub/publicaciones/alumnos/te/files/n16/tea4016.pdf
64. José Elías Jiménez Sánchez; Luís Eduardo Martínez Cárdenas; Martha Elizabeth de la Torre Romero. *Apertura transfronteriza del autotransporte de carga: un análisis exploratorio de posibles escenarios*, SCT-IMT [en línea], Publicación técnica 321, Instituto Mexicano del Transporte, México, 2009, 213 pp. Dirección URL: <http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt321.pdf>
65. Kamath, P.M. *Foreign policy-making and international politics*, Radiant Publishers, Nueva Delhi, 1990, 282 pp.
66. Kegley, Charles J. *World Politics. Trend and Transformation*, 12a edición, Cengage Learning, Estados Unidos de Norteamérica, 2009, 594 pp.
67. Lelieveldt, Herman y Princen, Sebastiaan. *The politics of the European Union*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011, 313 pp.
68. Levy, Carlos, "Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012", *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LI, núm. 205, enero-abril, UNAM, México, 2009, pp. 117-141.
69. López, Jorge Arturo y Aguilar, David, "Avanza apertura de las fronteras pese a la renuencia de los choferes" [en línea], *El Universal*, México, 07 de marzo de 2011. Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/85041.html>
70. López, Primitivo, "Nueva traba de EU a transportistas mexicanos" [en línea], *Noticieros Televisa*, México, 21 de septiembre de 2004. Dirección URL: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/392832.html>
71. Luna Palencia, Claudia, "Aplica EUA trato discriminatorio a transporte mexicano. Canacar promueve acciones legales contra economía" [en línea], *México.com*, México, 21 de abril de 2005. Dirección URL: <http://www.mexico.com/lapalabra/index.php?method=una&idarticulo=18952>

72. Mejía Haro, Antonio, "Proposición con punto de acuerdo por el que el Senado de la República exhorta al Ejecutivo Federal para que además de los incrementos arancelarios a 89 productos estadounidenses, tome medidas 'espejo' en el mismo sector que se afectó, suspendiendo a los Estados Unidos beneficios en el sector del autotransporte transfronterizo, tanto en la prestación de servicios, como en la inversión en territorio mexicano, conforme al artículo 2019 del TLCAN" [en línea], *Gaceta del Senado- LXI Legislatura*, no. 352, 19 de marzo, México, 2009. Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=12782&lg=60>
73. Mendoza Cota, Jorge Eduardo y Díaz, Eliseo, "Obstáculos al comercio en el TLCAN: el caso del transporte de carga" [en línea], *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, no. 12, diciembre, México, 2003. Dirección URL: http://www-rohan.sdsu.edu/~jemendoz/port/pdfs/Mendoza_Diaz.pdf
74. Mendoza Moreno, Laura y Rico Galeana, Óscar A. *Problemas en la integración del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos* [en línea], SCT - IMT, Publicación técnica No. 278, México, 2005. Dirección URL: <http://www.imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt278.pdf>
75. Mesa, Roberto. *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*, Taurus Ediciones, Madrid, 1980.
76. Navarrete, Jorge Eduardo (Coord.). *La Reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, UNAM, México, 2006, 371 pp.
77. Notimex, "Calderón destaca impulso a carreteras en su sexenio" [en línea], *El Economista*, México, 5 de noviembre de 2012. Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/05/calderon-destaca-impulso-carreteras-sexenio>
78. Novelo Urdanivia, Federico. *La política exterior de México en la era de la globalización*. Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés, México, 2000, 301 pp.
79. Nye, Joseph y Keohane, Robert. *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Little Brown, 3a ed., 1989, 273 pp.

80. Ojeda Gómez, Mario. *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, El Colegio de México, México, 1976, p. 274 pp.
81. Ojeda Gómez, Mario. *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, El Colegio de México, México, 2004, p. 157 pp.
82. Ojeda Gómez, Mario. *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP, México, 1986, 229 pp.
83. Ojeda, Mario, "Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba" [en línea], *Foro Internacional*, número 197, volumen XLVII, octubre-diciembre, México, 2007. 871. Dirección URL:
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YS4X7FQM6D3VED63KLABQR8GQG32DM.pdf
84. Ortiz Mejía, Olivia, "Transporte transfronterizo: Diversos escenarios" [en línea], *Énfasis Logística online*, México, 15 de mayo de 2007. Dirección URL:
<http://www.logisticamx.enfasis.com/notas/4122-transporte-transfronterizo-diversos-escenarios>
85. Ortiz Zárate, Roberto (Edit.), "Ernesto Zedillo Ponce de León" [en línea], *Centro de estudios y documentación internacionales de Barcelona*, s/f. Dirección URL:
http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/ernesto_zedillo_ponce_de_leon
86. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de diputados, México, 31 de mayo de 1995. Dirección URL:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc
87. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006" [en línea], *Diario oficial de la Federación*, Cámara de diputados, México, 30 de mayo de 2001. Dirección URL:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

88. Poder Ejecutivo Federal, “Plan nacional de desarrollo 2007-2012” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de diputados, México 31 de mayo de 2007. Dirección URL:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07_decre.doc
89. Posada García, Miriam, “Ante la ineficiencia oficial, demanda CANACAR al gobierno de EU por 6 mil mdd” [en línea], *La Jornada*, México, 01 de julio de 2009. Dirección URL:
<http://www.jornada.unam.mx/2009/06/01/economia/033n1eco>
90. Real Strategy, “Gobierno elige reparar a construir carreteras” [en línea], *Real Strategy*, México, 31 de agosto de 2011. Dirección URL:
<http://realestrategy.com/?p=9399>
91. Reuters, “Plan piloto para camiones mexicanos”, *La Jornada*, Sección Economía, México, 10 de abril de 2011. p. 30.
92. Reyna Quiroz, Julio, “Sube México arancel a 90 productos de EU; represalia por violar el TLC” [en línea], *La Jornada*, México, 17 de marzo de 2009. Dirección URL:
<http://www.jornada.unam.mx/2009/03/17/index.php?section=economia&article=020n1eco>
93. Rico Galeana, Oscar Armando. *La integración del autotransporte de carga en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, [en línea], SCT – IMT, Publicación técnica No. 169, México, 2001, 140 pp. Dirección URL:
<http://imt.mx/archivos/Publicaciones/PublicacionTecnica/pt169.pdf>
94. Rodríguez, Elsa. “Exige Canacar estímulos fiscales a gobierno federal” [en línea], *Elgolfo.info*, México, 22 de agosto de 2012. Dirección URL:
<http://www.elgolfo.info/elgolfo/nota/128529-exige-canacar-estimulos-fiscales-a-gobierno-federal/>
95. Ruiz Olmedo, Sergio A. *Tratado práctico de los transportes en México: logística para los mercados globales*, Editorial 20+1, México, 2007, 360 pp.
96. Russell, Roberto (edit.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, RIAL, Buenos Aires, 1992, 159 pp.

97. s/a “Nace muerto acuerdo de carga binacional” [en línea], en *Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Síntesis de prensa*, México, 5 de julio de 2011. Dirección URL:
<http://www.sintesiscaarem.org.mx/COM/SPRENSA.NSF/edd9fcf3e268b3c606256d94006eab12/46a82df2c158117f862578c400575b26?OpenDocument>
98. s/a, “Anexo I: Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización”, en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* [en línea], *Sistema de información sobre el Comercio Exterior*, Organización de los Estados Americanos, 2013. Dirección URL:
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ANEXO1d.asp
99. s/a, “El TLCAN y el autotransporte” [en línea], *Transporte Siglo XXI*, año 5, vol. 54, México, febrero 2004. Dirección URL:
http://www.t21.com.mx/revista/54/5408_02.shtml
100. s/a, “Decisiones finales emitidas por los paneles de solución de controversias, establecidos en el marco de los capítulos XIX y XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte durante 2001” [en línea], *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Dirección URL:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/2/pim/pim24.htm>
101. Schiavon, A. Jorge y Velázquez Flores, Rafael (Edits.). *La política exterior de México 2012 - 2018: Diagnóstico y propuestas*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México, 2012, 126 pp.
102. Schiavon, Jorge A., Spenser, Daniela y Vázquez Olivera, Mario (Edits.). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, SRE- Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006, 644 pp.
103. Seara Vázquez, Modesto. *La política exterior de México*, Harla, 3ª ed., México, 1985, 436 pp.
104. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Acuerdo que modifica el transitorio segundo de la Norma Oficial Mexicana NOM-012-SCT-2-2008, Sobre el peso y dimensiones máximas con los que pueden circular los vehículos de autotransporte que transitan en las vías generales de

- comunicación de jurisdicción federal, publicada el 1 de abril de 2008” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2012. Dirección URL: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAF/Normatividad/Acuero_o_NOM-012-SCT-2-2008.pdf
- 105.** Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Capítulo 5: Transporte” [en línea], *Programa sectorial de comunicaciones y transportes 2001-2006*, p. 145. Dirección URL: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/migrated/content_uploads/CAP-05.pdf
- 106.** Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa de Desarrollo de Comunicaciones y Transportes 1995-2000* [en línea]. Dirección URL: http://www.joseacontreras.net/mexico/Gobierno_Federal_1995_2000/programas_de_gobierno.htm
- 107.** Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional para el Reordenamiento y Regularización de Vehículos destinados al Autotransporte Federal de Pasajeros y Turismo y de Concesionarios o Permisarios Estatales que Transitan en Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal* [en línea]. Dirección URL: http://www.sct.gob.mx/uploads/media/24_Acuerdo_mediante_el_cual_se_crea_el_Programa_Nacional_para_el_Reordenamiento_y.pdf
- 108.** Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Sectorial de Comunicaciones y transportes 2007-2012* [en línea]. Dirección URL: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=143>
- 109.** Secretaría de Relaciones Exteriores. *Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte* [en línea]. Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>
- 110.** Sistema de Información sobre Comercio Exterior. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Panel arbitral establecido en términos del capítulo veinte en el asunto de: Servicios de transporte transfronterizo* [en línea]. Dirección URL: <http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/U98081as.asp>

111. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. *Tratado de Libre Comercio de América Del Norte. Panel Arbitral establecido en términos del capítulo veinte* [en línea]. Dirección URL:
<http://www.sice.oas.org/dispute/nafta/spanish/U98081as.asp#1>
112. Storrs, K. Larry. *Mexico's importance and multiple relationships with the United States* [en línea]. Dirección URL:
http://assets.opencrs.com/rpts/RL33244_20060118.pdf
113. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, "Anexo I: Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización" [en línea], en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Dirección URL:
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ANEXO1d.asp
114. Torres, Enrique, "A 10 años del TLCAN arrolla EU a México" [en línea], *Transporte Siglo XXI*, año 5, vol. 54, México, febrero 2004. Dirección URL:
<http://www.t21.com.mx/revista/54/5408txt.htm>
115. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Anexo 300 - A Comercio e inversión en el sector automotriz. Apéndice 300-A.2*, [en línea]. Dirección URL:
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/AN300A.asp
116. Uscanga, Carlos (Coord.). *Escenarios de la política exterior de México. Puntos para una reflexión*. UNAM-Plaza y Valdés, 2008, 104 pp.
117. Velázquez Flores, Rafael, "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?" [en línea], *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 108, septiembre-diciembre, UNAM, México, 2010, pp. 121-155. Dirección URL:
<http://www.journals.unam.mx/index.php/rri/article/view/21569>
118. Velázquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés-UMAR, 2ª ed., México, 2007, 402 pp.
119. Velázquez Flores, Rafael. *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Nuestro Tiempo, México, 1998, 302 pp.
120. Vereza Campos, Mónica, Fernández de Castro, Rafael y Weintraub, Sidney (coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM-UNAM-FCE, México, 1998, 498 pp.

121. Wallerstein, Immanuel, "Los desafíos de América Latina en el Sistema-Mundo" [en línea], Conferencia magistral presentada con motivo de doctorado honoris causa conferido a Immanuel Wallerstein por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, Quito, Agosto 2011. Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=OivX7zzkYTQ&feature=channel&list=UL> y <http://www.youtube.com/watch?v=W6-4LWTX4bc>.
122. Witker, Jorge. (Coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, UNAM, México, 2005, 530 pp.
123. Witker, Jorge, "El TLCAN, entre el ASPAN y la UNASUR" [en línea], en Arturo Oropeza García (Coord.), *América del norte en el siglo XXI*, UNAM, México, 2010. Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2904/22.pdf>
124. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Cuarto informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 1998. Dirección URL: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html
125. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Primer informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 1995. Dirección URL: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html
126. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Quinto informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 1999. Dirección URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html>
127. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Segundo informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 1996. Dirección URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html>
128. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Tercer informe de gobierno* [en línea], Presidencia de la República, México, 1 de septiembre de 1997. Dirección URL: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html
129. Zúñiga, Sergio. "Encuentro norteamericano de organizaciones del sector energético" [en línea]. *Red mexicana de acción de acción frente al libre comercio*, México, 17 de agosto de 2007. Dirección URL: <http://www.rmalc.org.mx/aspan/prensa/17082007.htm>