



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas
IX promoción
2019-2021

**Los factores externos de la política pública,
un análisis comparado desde el establecimiento de la agenda**

Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:
Andrés Ruiz Pérez

Director de tesis:
Dr. Mario Torrico Terán

Lectores:
Dr. Diego Solís Delgadillo
Dr. Abraham Trejo Terreros

Seminario de tesis: Análisis y Estudios de Política Pública
Línea de Investigación: Procesos Políticos, Representación y Democracia

Ciudad de México, noviembre de 2021

Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Resumen

Al hacer una revisión sobre los planteamientos teóricos de establecimiento de la agenda, es notorio que estos se centran en actores y factores nacionales. Este trabajo busca hacer una aportación teórica al mostrar que hay un vínculo insoslayable entre poder y establecimiento de la agenda. Y, en ese sentido, que debe de considerarse también el poder a nivel internacional, ya que éste, bajo ciertas condiciones, como asimetría e interdependencia, puede manifestarse en el establecimiento de la agenda, en ocasiones incluso por encima de actores nacionales clave. Para ello se hace un análisis comparado de seis casos en los que el establecimiento de la agenda no se explica sin el factor internacional. Estos incluyen diversos países y temas de política pública. Se analiza también por qué un país o ente externo decide incidir en determinada política pública, así como las implicaciones prácticas para países que pueden ser influidos por factores externos.

Palabras clave: Establecimiento de la agenda, factores externos, influencia, caras del poder, migración.

Abstract

When reviewing the theoretical approaches of agenda-setting, it is worth noting that they focus on national actors and factors. This work seeks to make a theoretical contribution by showing that there is an inescapable link between power and agenda-setting. And, in that sense, power should also be considered at the international level, given that, under certain conditions, such as asymmetry and interdependence, it can have an impact in the agenda-setting, sometimes even above key national actors. To show this, six cases in which the agenda-setting cannot be explained without the international factor are analyzed comparatively. These include various countries and public policy issues. This work also examines why a country or external entity decides to affect certain public policy, as well as the practical implications for countries that may be influenced by external factors.

Key words: Agenda-setting, external factors, influence, faces of power, immigration.



FLACSO
MÉXICO

*La política pública es como una salchicha;
nadie sabe muy bien cómo está hecha, pero tenemos teorías.*

A quienes la lean.



Agradecimientos

A mi madre y padre, zócalo firme.

A Melisa, compañera de aventuras.

A Cecilia y Abraham, quienes me ayudaron a rebotar las ideas que dieron forma a esta tesis mientras bicicleteábamos por la ciudad.

A Mario, por su guía.

Índice de Contenidos

Introducción	1
Capítulo 1. Teorías sobre el establecimiento de la agenda y la falta de una visión internacional.....	6
Capítulo 2. Cambios en la política migratoria mexicana a partir de factores internacionales: los casos de 2014 y 2019	17
2.1 Recuento de la migración regional.....	17
2.2 La crisis de los menores migrantes y las familias en 2014	22
6Gráfica 2.6 Aproximación a flujos migratorios totales a partir de aprehensiones en frontera sur de Estados Unidos y presentaciones ante INM en México	25
2.3 El episodio de la crisis migratoria y bilateral en 2019	26
2.4 Análisis.....	31
Capítulo 3. Factores internacionales en el establecimiento de la agenda: análisis comparado.....	36
3.1 Asimetría de Poder e Interdependencia: un acercamiento estructural.....	36
3.2 La discusión sobre la participación de Reino Unido en la Guerra en Iraq.....	40
3.3 Las políticas reajuste económico en Italia en el marco de la crisis de la Eurozona.....	45
3.4 La crisis de los refugiados sirios en 2015 y 2016.....	49
3.5 La discusión sobre las contribuciones de Alemania a la OTAN	52
3.6 Análisis de los casos.....	54
Conclusiones y recomendaciones	60
4.1 Problema de investigación y aportaciones teóricas	60
4.2 Recomendaciones de Política Pública	63
4.3 Los factores externos de la política interior: avenidas a futuro	65
Bibliografía	67
Bases de datos	75
Artículos Periodísticos	75
Encuesta	77

Índice de Gráficas

Gráfica 2.1 Aprehensiones por sector de la Patrulla Fronteriza (2000-2019)	18
Gráfica 2.2. Aprehensiones de mexicanos y centroamericanos (AF 2007-2018)	20
Gráfica 2.3 Aprehensiones por nacionalidad en la frontera (AF 2007-2018)	20
Gráfica 2.4 Porcentaje de aprehensiones por categoría, años fiscales 2013-2019	22
Gráfica 2.5 Aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos y presentaciones de migrantes ante el Instituto Nacional de Migración en México	24
Gráfica 2.6 Aproximación a flujos migratorios totales a partir de aprehensiones en frontera sur de Estados Unidos y presentaciones ante INM en México	25
Gráfica 2.7 Aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos y presentaciones ante el INM por mes de 2019	31
Gráfica 3.1 Interdependencia y asimetría en los casos estudiados	54

Índice de Tablas

Tabla 3.1 Clasificación ordinal de países por PIB y gasto militar	37
Tabla 3.2. Análisis de los casos	58

Introducción

El 30 de mayo de 2019, a las 5:30 p.m. hora del centro, el presidente Donald Trump publicó en Twitter lo siguiente: “El 10 de junio, Estados Unidos impondrá un arancel del 5% a todos los bienes que llegan a nuestro país desde México, hasta que los inmigrantes ilegales que llegan por México a nuestro país, SE DETENGAN. Los aranceles se incrementarán gradualmente hasta que el problema de la inmigración ilegal se resuelva...”. El tuit se hizo viral en ambos países y se volvió el centro de la conversación pública mexicana. Horas después el presidente López Obrador publicó una carta de respuesta en la misma plataforma y envió al Secretario de Relaciones Exteriores a Washington D.C. Con una amenaza en menos de 280 caracteres, el presidente de un país vecino posicionó el control migratorio no sólo en la agenda pública, sino en la agenda estatal prioritaria de México.

Poco más de una semana después, el 7 de junio, después de arduas negociaciones, se presentó una declaración conjunta en la que México se comprometió a “incrementar significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular”. Adicionalmente, se aceptó la extensión de la instrumentación de la Sección 235 (b)(2)(C) de la Ley de Migración de EE.UU., un programa para regresar a México a ciertas categorías de migrantes mientras esperan la resolución de su proceso de asilo ante cortes estadounidenses. De igual forma, se estableció el compromiso de “ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica para crear una zona de prosperidad” y un periodo de 90 días para revisar los avances.

En las semanas posteriores se desplegaron 15,000 elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur y 6,000 en la norte para contener los flujos migratorios. También se implementaron múltiples acciones para controlar el tránsito de migrantes por el territorio nacional, como la revisión de documentos en autobuses de pasajeros y el establecimiento de retenes en múltiples puntos. El 14 de junio renunció el comisionado del Instituto Nacional de Migración, Tonatiuh Guillén, quien mantenía una posición abiertamente pro-migrante, y fue sustituido el 18 del mismo mes por Francisco Garduño, quien tenía un perfil de aplicación de la ley y experiencia en manejo de correccionales. Esto se reflejó en una reducción de más del 68% en las

aprehensiones por parte de autoridades migratorias estadounidenses de mayo a septiembre de 2019 (132,856 a 40,507), y pasado el periodo de 90 días, no fueron necesarias medidas adicionales ni se volvió realidad la imposición de aranceles.

Este episodio marcó un cambio de ciento ochenta grados en la política migratoria de México. Unos meses antes, la recién llegada administración del presidente López Obrador había planteado una que se enfocaba en el respeto a los derechos humanos de los migrantes y en la cooperación con Centroamérica, una posición más favorable a los migrantes que la de sus predecesores. Cuando llegó una caravana migrante a Tapachula en enero de 2019, sus integrantes encontraron libre tránsito y tarjetas de visitante por razones humanitarias, las cuales les permitían trabajar. Unos meses después, tras la declaración conjunta, quienes migraban se encontraban a la Guardia Nacional impidiéndoles el paso.

Más allá de las fuertes implicaciones prácticas de este cambio en el ámbito migratorio, sobresale que, desde la perspectiva del establecimiento de la agenda y la problematización, no existen elementos teóricos para explicar situaciones como esta. La literatura sobre el tema suele tener un ámbito estrictamente nacional que se centra en los conflictos al interior de un sistema político para determinar y posicionar determinados problemas, en la movilización de sesgos (Schattschneider, 1961); en la importancia de la innovación política a partir de invención de alternativas de políticas y búsqueda de las mismas (Polsby, 1984); en las corrientes múltiples de problemas, política y política pública nacionales, así como en los “emprendedores de políticas” (Kingdon, 1984), en las “narrativas de políticas” (McBeth et al, 2007), los ciclos de atención a los problemas (Downs, 1972; Peters y Hogwood, 1985), la influencia de los medios de comunicación y la mercadotecnia (Perry 1984; Meadow, 1988; O’Shaughnessy, 1990), y las inercias gubernamentales que cierran el paso a nuevos asuntos (Green-Pedersen y Walgrave, 2014), entre otras. Los únicos autores que llegan a considerar el aspecto internacional, aunque sea tangencialmente, son Cobb y Elder (1972), al señalar que los factores internacionales pueden ser usados por actores nacionales para posicionar un problema desde una perspectiva que les interesa. Sin embargo, no existe un planteamiento teórico sobre aquellos casos en los que el factor internacional es central en el establecimiento de la agenda, la problematización y, por lo tanto, en la formulación e incluso implementación de

determinadas políticas públicas. El objetivo de este trabajo es precisamente aportar a esa discusión teórica, al mostrar que hay un vínculo insoslayable entre poder y establecimiento de la agenda. Y, en ese sentido, que debe de considerarse también el poder a nivel internacional, ya que éste, bajo ciertas condiciones, puede manifestarse en la problematización de una determinada situación en un país y en el establecimiento de la agenda, en ocasiones incluso por encima de actores nacionales clave.

Esto, a su vez tiene importantes implicaciones prácticas para países que, como México, pueden encontrarse en el futuro ante situaciones similares. Conocer las condiciones y circunstancias en las que lo externo puede incidir de manera directa en la política interior es central para evitar que se repitan episodios como el de 2019, así como para detectar y anticipar situaciones que pudieran llevar a este escenario.

Entonces, el problema de investigación es mostrar que bajo ciertas circunstancias los factores externos pueden tener un peso muy fuerte en el establecimiento de la agenda y en la política interior, en políticas públicas específicas. Es importante señalar que el establecimiento de la agenda o problematización afecta las políticas públicas que se toman porque incide en todo el proceso: desde el encuadre que se le da al problema, pasando por la selección de alternativas de acción disponibles, hasta la implementación, sobre todo cuando se requieren resultados de corto plazo.

Para esto, se hará un análisis pormenorizado del caso ya descrito, el cambio de la política migratoria en 2019, que es uno crítico. Adicionalmente se incluirá otro caso semejante, aunque no tan dramático: el de la crisis de los menores migrantes en 2014, que culminó con el establecimiento del Plan Frontera Sur, también de carácter restrictivo para la migración centroamericana en su paso por México. El estudio comparado de ambos casos, en dos administraciones distintas, tanto en México como en Estados Unidos (Peña-Obama y López-Trump) en menos de una década, ayudará a mostrar con mayor certidumbre que hay factores externos que van más allá de circunstancias específicas (como la excepcionalidad de la administración Trump y su énfasis antinmigrante). De esta forma se evita que la aportación teórica se vea circunscrita a una explicación historicista.

Adicionalmente, con el fin de dar aún mayor validez externa al planteamiento de la importancia de los factores internacionales de la política interior, se hará un análisis de otros países en situaciones similares a la de México, con el fin de mostrar cómo bajo ciertas condiciones la agenda puede establecerse desde fuera. En el tema migratorio, hay ejemplos en los que países o entidades externas, por ejemplo la Unión Europea, generan incentivos o amenazas para que un país, como Grecia o Turquía, modifique su política migratoria. Al tomar diversos países se buscará ir más allá del tema de migración, y extenderlo a política económica, de seguridad, entre muchas otras, sobre todo en un mundo de alta interdependencia, en las que las políticas públicas de un país tienen impacto en otros.

Las preguntas que guían esta investigación son: ¿los factores externos (internacionales) pueden afectar el establecimiento de la agenda y la formulación de la política pública? ¿Bajo qué circunstancias?

A partir de estos cuestionamientos la hipótesis central es que el establecimiento de la agenda no se circunscribe a factores nacionales y, por lo tanto, que los factores externos pueden incidir en la formulación de políticas públicas. Esto puede suceder en contextos de marcada interdependencia y en los que existe una relación asimétrica de poder con un país o ente externo que tiene interés en modificar cierta política pública y que le da particular importancia. Un aspecto adicional sería la publicidad que se le dé al tema y al interés expresado por el país externo, ya que puede buscarse el posicionamiento del asunto solamente a nivel gubernamental o también incluir a la opinión pública.

En términos metodológicos el objetivo central de este trabajo es mostrar el hueco que existe en la teoría de establecimiento de la agenda sobre los factores externos a partir de casos en los que no es posible explicar las decisiones de política pública tomando solamente en cuenta a los actores nacionales. En ese sentido, la selección de casos es de aquellos que escapan a las teorías existentes de establecimiento de la agenda. Por lo mismo, si bien se adelantan algunas hipótesis sobre condiciones bajo las cuales los factores externos pueden influir el establecimiento de la agenda, el presente trabajo no llega a plantear una explicación comprehensiva de todos los posibles casos. Su objetivo principal es aportar al cuerpo teórico existente, al indicar un aspecto en el que se queda corto.

Para ello, estudiará dos casos a profundidad, los cambios de la política migratoria mexicana en 2014 y 2019, para analizar a detalle las variables y los mecanismos que hacen fundamental al factor externo, a fin de contar con una validez interna considerable. Al tratarse de un mismo país en un periodo de tiempo relativamente reducido, el diseño sería de mayor similitud. Para hacer una explicación detallada de ambos se hará uso de fuentes de primera y segunda mano; oficiales y hemerográficas. Se presentará un panorama general de la situación migratoria regional, en particular el cambio que hubo en la primera década de este siglo al pasar de una migración mayoritariamente adulta, mexicana y de perfil económico, a una más diversa, con un fuerte componente centroamericano, de menores y familias que buscan asilo.

Posteriormente, se identificará a otros países en situaciones similares a la de México en cuanto a una fuerte interdependencia y asimetría frente a otras potencias mundiales o regionales. Con base en este panorama preliminar, se detectarán casos relevantes en los que países externos hayan tenido una influencia directa en el establecimiento de la agenda, y se hará un análisis de ellos. De esta forma se buscará que el planteamiento teórico tenga mayor capacidad de generalización, al incluir casos de diferentes regiones geográficas y sobre distintas problemáticas, no solo migración. Se usarán fuentes hemerográficas, bibliográficas y estadísticas oficiales de los países en cuestión.

Este trabajo se divide en tres capítulos. El primero hace una revisión de la literatura existente sobre establecimiento de la agenda y problematización. A partir de los conceptos existentes muestra sus omisiones, a fin de generar un planteamiento teórico novedoso que sirva como base para el estudio de los casos posteriores centrado en el poder, ya no solo a nivel nacional, sino también internacional. El segundo capítulo se enfocará en el análisis comparado a profundidad de los dos casos en México y el tercero será el del análisis de múltiples países. En estos dos capítulos el foco estará en mostrar cómo las decisiones de política tomadas son imposibles de explicar sin considerar el factor externo. Finalmente, en la conclusión, se harán algunas consideraciones tanto teóricas como prácticas y se plantearán nuevas vías para avanzar sobre esta investigación.

Capítulo 1. Teorías sobre el establecimiento de la agenda y la falta de una visión internacional

La formulación e implementación de políticas públicas es un proceso complejo que, para efectos analíticos, hace referencia a un ciclo en el que es posible definir diversas etapas (Simon, 1988; Lasswell 1956; Jenkins, 1978). Si bien este enfoque no está exento de críticas (Stone, 1989; Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993) al ser acusado de crear una visión artificial, al simplificar un mundo mucho más complicado, es útil para identificar distintos momentos en los procesos de toma de decisión.

En el ciclo de las políticas públicas la problematización o establecimiento de la agenda es la primera etapa. En ésta una situación comienza a definirse no sólo como problemática, sino también como pública. Hay infinidad de cuestiones cuyo ámbito de atención se queda en la esfera privada, por lo que no se requiere una intervención concertada de la sociedad ni del gobierno. Sin embargo, hay otras que, a partir del impulso de ciertos actores, comienzan a discutirse en la esfera pública y en algunos casos adquieren una aceptación generalizada de que se trata de problemas públicos.

La forma en que se concibe un problema es muy importante, al incluir una definición de sus causas y, por lo tanto, de sus posibles soluciones. En el ciclo de políticas públicas esta definición afectará las siguientes etapas, al influir en la selección de alternativas, en la formulación de la política y en su ejecución. Es importante tener presente esta relevancia, ya que ello explica que haya conflictos políticos en esta etapa.

Se busca la atención del gobierno en el proceso de pasar de una situación determinada, a considerarla una situación social problemática y finalmente a definirla como un problema que debe ser atendido. En ese sentido, es posible diferenciar distintos tipos de agenda: Primero, la privada, en la que la situación no se ve como algo que deba atenderse públicamente y que queda en el ámbito de responsabilidad privado, ya sea del individuo, la familia o la empresa. Segundo, la agenda pública, en la que se plantea el problema como algo que requiere acción colectiva. Tercero, la agenda estatal, en la que uno o varios de los poderes del Estado deciden ocuparse del problema. Y, finalmente, la agenda estatal prioritaria, en la que el problema es uno de los más relevantes para el gobierno y por lo tanto recibe mucho mayor atención



que muchos otros incorporados a la agenda estatal amplia. Un ejemplo muy citado de cómo una situación pasó de considerarse algo privado a algo público y posteriormente a algo de lo que debía ocuparse el gobierno es el maltrato infantil que describe Nelson (1993). En este texto se usarán los conceptos establecimiento de la agenda y problematización como sinónimos y, por lo mismo, se usarán de manera intercambiable.

Existen múltiples teorías y postulados sobre cómo llegan los problemas a la agenda. No es el objetivo de este trabajo enfocarse en los debates entre los enfoques positivista (los problemas existen y son objetivos) y sociológico (los problemas lo son en la medida que una sociedad determinada los considera como tales). Su interés está más en mostrar los actores y mecanismos que llevan a que un tema entre en la agenda pública y estatal.

En ese sentido, es importante pensar que detrás del posicionamiento de un problema hay intereses, ya sea de actores que desean verlo resuelto porque son los directamente afectados, de agencias de gobierno que desean encargarse del problema a fin de obtener más recursos y relevancia al interior de la administración, o de otros actores que se verían beneficiados a partir de una mayor atención.

Se han desarrollado múltiples explicaciones sobre esta etapa de establecimiento de la agenda, sobre todo a partir de lógicas de poder. Es importante señalar que esto sucede solamente en sociedades democráticas, en donde las políticas públicas surgen del debate, la negociación y la concertación entre múltiples actores, a diferencia de un régimen autoritario o totalitario donde la decisión se reduce al grupo o persona en el poder. Esta precisión será fundamental posteriormente en la selección del universo de casos: de los países influenciados por factores externos se excluirán aquellos que no tengan sistemas democráticos, porque el interés está en cómo se procesa la demanda en sus sistemas políticos y para ello se necesita que sean abiertos. Esta salvedad no se aplicará a los países o entes externos que buscan influir; se tomarán casos de todo tipo de régimen.

Esta vinculación democracia-políticas públicas llevó a la conformación de una perspectiva pluralista en la que la definición de la agenda es el resultado de la competencia entre grupos (Truman, 1951; Dahl y Lindblom, 1953; Dahl 1958 y 1961,

citados por Parsons, 2007). Ante la dispersión de poder en el sistema y la existencia de libertad de expresión, en principio cualquier actor podría incidir en la agenda.

Este modelo recibió críticas, que señalaron que las políticas públicas surgen en contextos en los que hay procesos sesgados, en los que algunos grupos tienen ventajas. Schattschneider (1960) señaló la importancia del manejo y reducción del número de conflictos en una sociedad democrática, a fin de centrarse solo en algunos. En ese sentido, actores que detentan mayor poder, beneficiados por las reglas existentes, se benefician de la explotación de algunos conflictos y de la supresión de otros. Para él “la definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder” (p.68). Se refiere a esto como la movilización del sesgo.

Es posible argumentar que la problematización manifiesta otra forma de distribución de poder en una sociedad. Para Bachrach y Baratz (1962) es no sólo la capacidad de introducir asuntos en la agenda estatal, sino también la de excluir otros. Este punto será de utilidad en este trabajo, ya que el poder de excluir temas de la agenda es también una muestra de poder, una segunda cara del mismo.

Cobb y Elder (1972), por su parte, se centran en la expansión de conflictos, así como en su manejo. Señalan la posibilidad de que surja uno a partir de que un grupo perciba una injusticia, una mala asignación de recursos, o que tenga interés en obtener algún beneficio. También mencionan la posibilidad de que se trate de actores con buenas intenciones, aunque con cierta ingenuidad. Plantean la existencia de dos agendas, una sistémica y otra institucional. La primera es más amplia y abstracta, en tanto la segunda es mucho más reducida y concreta. La primera sería parcialmente equivalente a la agenda pública, en tanto la segunda tendría un símil con las agendas estatal y estatal prioritaria. Éstas se definen a partir de los “puntos en disputa”, es decir, los conflictos que actores o grupos de la sociedad desean que sean resueltos. Estos pueden ser creados por los actores señalados previamente o desencadenarse a partir de “mecanismos de disparo”, ya sea internos (catástrofes naturales, acontecimientos humanos inesperados, cambios tecnológicos, entre otros) o externos (guerras, realineamientos internacionales). Este punto es relevante, porque contempla al ámbito internacional, pero solamente como una circunstancia que aprovechan actores nacionales para avanzar su agenda.

Para que estos puntos de disputa se vuelvan temas de agenda requieren atención amplia, interés por parte de una buena parte del público y la percepción de un sector considerable del sistema político de que entra en el ámbito de competencia de algún ente gubernamental. Rogers y Dearing (1988) definen agenda como un asunto o evento que es visto en determinado momento como que tiene mayor rango en la jerarquía de importancia. En este aspecto es necesario retomar el papel de los medios de comunicación y la opinión pública, ya que pueden ser importantes catalizadores para que un tema suba en esa jerarquización de relevancia y llegue a la agenda estatal o incluso a la estatal prioritaria. Como apunta Weaver (1984): la concentración mediática en relativamente pocos asuntos lleva a que el público los perciba como de mayor relevancia que otros.

De acuerdo con Downs (1972) hay un ciclo de atención a los asuntos, en el que hay una fase previa al problema, posteriormente un descubrimiento alarmado acompañado de un entusiasmo eufórico, que a su vez da paso a una etapa en la que se calculan los costos y beneficios de atender el tema, un cuarto periodo de declive en el interés, y una quinta fase de quiescencia, en la que el asunto perdió importancia. Esto da cuenta de que hay momentos de mayor atención por parte de la opinión pública, la cual es caprichosa e inconstante. Este modelo, desarrollado en el tema ambiental, fue ampliado en su aplicación por Peters y Hogwood (1985). Ellos vinculan la atención que reciben los temas con las actividades organizacionales del gobierno: cuando un tema está en la cúspide de su atención el gobierno debe de parecer activo y estar resolviéndolo.

Es también muy útil la teoría del establecimiento de la agenda de Shaw y McCombs (1972) que establece que los medios de comunicación juegan un papel central en la creación de conciencia pública y en promover la preocupación por ciertos problemas a los cuales se da mayor atención. Aunque los primeros estudios se centraron en el ámbito electoral, este efecto ha sido documentado de forma amplia en múltiples publicaciones, también en contextos no electorales, para una variedad de asuntos públicos (Wanta y Ghanem, 2007). La evidencia apunta que hay un fuerte efecto en la primera etapa de la formación de la opinión pública: el foco de la atención (McCombs y Valenzuela, 2007).

A los medios de comunicación habría que sumar también las redes sociales, que pueden tener cierto impacto en el establecimiento de la agenda y en influir a los medios tradicionales. En particular, destaca su posibilidad de influir en términos de noticias de última hora, a pesar de que su impacto pueda ser efímero (Su y Borah, 2019) y en atraer atención a temas que pudieran ser pasados por alto por medios tradicionales (Rogstad, 2016).

De acuerdo con Cook y Skogan (1991), en la cresta de la atención un tema tiene tres factores principales de apoyo: la burocracia gubernamental, los medios de comunicación y una comunidad de políticas públicas. Como se verá más adelante, existen casos en los que esto no es necesariamente lo que ocurre y puede pensarse un escenario en el que un evento externo, como el mecanismo de disparo de Cobb y Elders, atraiga toda la atención de los medios y la opinión pública y obligue al gobierno a incluirlo en su agenda, e incluso a tomarlo como prioritario.

El proceso de problematización es fuertemente político, como señala la escuela constructivista. Sin bien tiene que basarse en una situación real, el encuadre que se le da está fuertemente relacionado con los intereses y objetivos de los actores que lo promueven. De igual forma, su capacidad de figurar dependerá de los recursos y capacidades disponibles (Crenson, 1971) y la capacidad de atraer la atención de los medios de comunicación o de definir las líneas en las que se plantea el debate y las preferencias de los actores, como señala Lukes (1974) al hablar de una tercera cara del poder, aún más sutil.

Aunque hay énfasis diferentes en el estudio de la problematización, como la importancia de las élites en el establecimiento de la agenda (Baumgartner y Jones, 1993), en los “emprendedores de asuntos” (Eyestone, 1978) o de políticas (Kingdon, 1984; Mintron y Norman, 2009), en las “narrativas de políticas” (McBeth et al, 2007), los ciclos de atención a los problemas (Downs, 1972; Peters y Hogwood, 1985), la influencia de los medios de comunicación y la mercadotecnia (Perry 1984; Meadow, 1988, O’Shaughnessy, 1990), y las inercias gubernamentales que cierran el paso a nuevos asuntos (Green-Pedersen y Walgrave, 2014) todos se circunscriben al ámbito nacional. Esto puede deberse en buena medida a que muchos de los autores elaboran sus estudios basados en la experiencia de países desarrollados, sobre todo

de Estados Unidos, en los que si bien existe el factor internacional, no es una fuente de presión para la problematización de ciertas situaciones.

Al estar indiscutiblemente vinculado el establecimiento de la agenda con el poder, es posible argumentar que en algunos casos existen centros de poder más allá del contexto nacional. En ese sentido, es importante ampliar la teoría y plantear que, bajo ciertas circunstancias, puede haber actores y factores internacionales con la capacidad suficiente para definir el establecimiento de la agenda.

Es de utilidad considerar el análisis de Kingdon (1984) que señala la existencia de tres flujos políticos: los problemas, la política y la política pública. En el primero, importan condiciones que pueden llevar a desastres o crisis que generarán mayor atención. Por ejemplo, en el caso migratorio, una guerra civil o un desastre natural en un país vecino o cercano que genera flujos migratorios muy superiores a los normales. En el segundo, son relevantes los acontecimientos de la política nacional como cambios de gobierno, presión de grupos o partidos, así como la aparición de nuevos actores. En el tercero, afectan el que haya nuevas alternativas o propuestas de solución de los problemas. Generalmente, los tres flujos discurren de forma independiente, pero hay momentos en los que se unen, creando ventanas de oportunidad que permiten cambios. Estas ventanas son aprovechadas o a veces propiciadas por emprendedores de políticas para impulsar cierta problematización. El enfoque de Kingdon es nacional, pero podría extenderse a actores internacionales, que aprovechen un cambio en uno o más de los flujos para incidir.

Al estar tan vinculado el establecimiento de la agenda con el poder es posible argumentar que en la problematización se puede manifestar la influencia de otros países o entes internacionales. Para ello es importante referirse a teorías de poder internacional.

En relaciones internacionales el poder es también un concepto central. En la escuela realista, que se enfoca precisamente en las relaciones de poder entre Estados, hay dos grandes concepciones del mismo, una relacional y otra más abstracta. En la primera, Morgenthau (1948) señala que el poder es una relación entre los que lo ejercen y sobre quienes es ejercido. Sin embargo, para efectos de este trabajo se usará la definición de poder de Dahl (1957), que es la capacidad de que el actor A

haga que el actor B realice alguna acción que es del agrado de A y que B de otra forma no hubiera hecho. Esta es la primera cara del poder, la más fácilmente observable.

Del lado más abstracto, tanto Morgenthau como Waltz (1979) plantean el poder de un país a partir de factores materiales, como sus recursos militares y económicos, e inmateriales, como la moral nacional, la calidad del gobierno y su diplomacia, así como el apoyo de la opinión pública. A fin de facilitar la medición del poder en términos abstractos se enfatizará el aspecto material y se operacionalizará la variable a partir del gasto militar total y el Producto Interno Bruto (PIB) del país.

La centralidad del poder tanto en el establecimiento de la agenda como en las relaciones internacionales apunta a la primera condición bajo la cual se esperaría que un país pudiera influir en la problematización de un tema en otro: asimetría de poder. Para Womack (2016) "una relación asimétrica es aquella en la que el lado más pequeño está significativamente más expuesto a las interacciones que el lado más grande debido a la disparidad de capacidades y, sin embargo, el más grande no puede dictar unilateralmente los términos de la relación". Ésta se plantearía primero en términos abstractos (la diferencia entre sus recursos militares y económicos) a fin de descubrir casos en los que ese poder termina ejerciéndose en su sentido relacional, a partir de la definición de Dahl.

Sin embargo, la existencia de esa asimetría no es condición suficiente para que se ejerza el poder. Debe haber también un interés, una razón para utilizarlo. Y eso ocurre cuando las políticas de un país tienen impacto para el otro. En otras palabras, se requiere cierto grado de interdependencia. Ese concepto no tiene una definición específica, como apunta Baldwin (1980) debido a su uso común tanto en la Economía como en las Relaciones Internacionales. Sin embargo, señala que un aspecto central del mismo es la sensibilidad mutua a las acciones del otro, lo cual es muy relevante para la actual discusión. En ese sentido, esta dependencia mutua entre dos países, se refleja fundamentalmente en el ámbito económico, pero también en otros aspectos como el poblacional y el gubernamental. Esta es la segunda variable o condición.

Para medir la interdependencia económica en este trabajo se usará el porcentaje del comercio total que va del país más pequeño al más grande. Otros aspectos que se

podrían tomar en cuenta para agregar matices pueden ser el porcentaje de la inversión extranjera directa que procede del otro país y el porcentaje de ingresos a partir de los flujos turísticos del otro país. Otros elementos más difíciles de cuantificar pero que también pueden influir en la interdependencia son el porcentaje de la población total de un país que vive en el otro (y con lo que el país que los alberga tendría una carta de negociación), la pertenencia a grupos o tratados regionales (como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o la Organización del Atlántico Norte, áreas de libre comercio, por ejemplo, en el que existen marcos legales comunes), la cooperación intergubernamental en diferentes temas (seguridad, educación, salud, entre otros) o incluso la recepción de fondos de ayuda de ese otro país como proporción del PIB del país que los recibe.

Sin embargo, ésta, al igual que la asimetría, es una variable estructural. Dos países pueden ser altamente interdependientes y haber una asimetría de poder entre ellos, pero eso no significa que el país o ente poderoso se entrometa en todos los asuntos del otro país. Estas dos variables, en conjunto, aumentan la probabilidad de influencia por parte del actor más fuerte. Como describen Keohane y Nye (1977), son las asimetrías en la independencia las que proveen fuentes de influencia a los actores en sus tratos.

Derivado de lo anterior existe la necesidad de una tercera variable, una que ayude a distinguir entre situaciones. Ésta sería que el asunto en cuestión sea o se vuelva parte de la agenda pública e incluso de la agenda estatal prioritaria del país externo. Solo entonces existirían los incentivos para que buscara influir en el otro país a fin de que atendiera ese problema (ya sea migración, tráfico de drogas, medidas sanitarias, grupos terroristas, entre otros).

Una vez que el ente poderoso ha decidido incidir en el otro país, la forma en que lo hace puede también influir en el proceso de problematización. No es lo mismo una negociación directa y secreta con la cúpula gubernamental, por los canales diplomáticos tradicionales, que un debate público que reciba gran atención por parte de los medios y opinión pública de ambos países. En ese sentido, esto podría ser una variable interviniente, muy en línea con los planteamientos teóricos sobre el ciclo de atención de los asuntos y su vinculación con la actividad organizacional en el gobierno

(Peters y Hogwood, 1985), así como con la importancia de las redes sociales para influir con avisos de última hora (Su y Borah, 2019).

Al pensar en el mecanismo por medio del cual un país influye en otro no se plantea a priori uno en específico, ya que la interdependencia puede ser más marcada en algún aspecto de la relación bilateral y ésta tiene la posibilidad de determinar las correas de transmisión de la presión internacional. Esto puede ser por medio de amenazas o recompensas. Al pensar en las primeras, estas pueden ser económicas, como restricciones comerciales o reducción de financiamiento; presión en organizaciones internacionales de las cuales ambos países son miembros; amenazas en otros aspectos de la relación como cierre de fronteras o medidas internas contra los nacionales del otro país; y, en última instancia, se podría pensar en la amenaza bélica. Del lado de las recompensas se puede pensar en que estas sean económicas (acceso a recursos o financiamiento), migratorias (eliminación del requisito de visado o facilidades para la regularización de los nacionales del otro país), en el marco de alguna organización (membresía), y de cooperación en algún tema específico (militar, energética, en telecomunicaciones, entre muchas otras).

En resumen, el modelo contaría con tres variables independientes y una intermedia. Las primeras dos, asimetría de poder e interdependencia serían de carácter estructural, y la tercera, importancia otorgada a un tema por el país externo, se enfocaría en situaciones específicas. Por último, la variable interviniente es la publicidad que se le dé al tema o a la interacción entre los dos países.

La variable dependiente, aquella afectada por las cuatro anteriores, sería el establecimiento de la agenda en un tema en el país afectado por factores internacionales. Ésta, a su vez, se reflejaría en la formulación e implementación de las políticas públicas en el asunto en cuestión. Para hacer más fácil la medición de esta problematización se hará énfasis en las agendas pública, estatal y estatal prioritaria, a fin de detectar hasta dónde escaló el tema. La inclusión en la agenda pública se hace a partir de la atención recibida por medios de comunicación; en la agenda estatal a partir de posicionamientos públicos de entes gubernamentales y la prioritaria a partir de esos mismos posicionamientos pero con mayor sentido de urgencia y expresados por actores clave, en particular por el mandatario o sus principales subalternos.

En términos metodológicos la unidad de análisis serían los países, ya que tanto las variables dependientes (Establecimiento de la agenda; Formulación de la política pública en un tema específico) como las independientes (Nivel de interdependencia entre los dos países; Relación asimétrica de poder; Importancia otorgada al tema por el país externo; y Publicidad que se le dé al tema o a la interacción entre los países al discutirlo) se miden a nivel país.

El que los países sean la unidad de análisis no excluye la posibilidad de agregar matices en cada caso, al tomar en cuenta los actores políticos centrales y cómo pueden evaluar las presiones externas en términos de su supervivencia política.

Considerando que el objetivo del presente trabajo es mostrar situaciones en las cuales el establecimiento de la agenda no se puede explicar sin los factores externos, el universo de casos de interés son todos aquellos países con sistemas democráticos en los que los factores internacionales fueron centrales para el establecimiento de la agenda o problematización, y para la formulación de políticas públicas en un tema específico a nivel nacional. Al centrarse en el análisis a nivel país, se excluyen del universo situaciones tanto estatales, regionales y provinciales como municipales y locales.

Es importante señalar que si el objetivo fuera hacer una teoría comprehensiva sobre la forma en que actúan los factores externos, el universo de casos sería el de todos aquellos países democráticos sobre los cuales hubo factores internacionales que intentaron ejercer presión para el establecimiento de la agenda en algún tema de política pública. Se subraya la palabra intentar, ya que este universo consideraría también los casos en los que se intentó ejercer influencia externa y el resultado fue negativo. Este último tipo de casos resulta particularmente difícil de identificar, debido a que si la presión se ejerció por canales diplomáticos u oficiales y no tuvo resultados, difícilmente habrá registros públicos de ello. Por lo mismo, ante la imposibilidad de cuantificar la totalidad de casos, tanto positivos como negativos, esta investigación se centrará en los casos con resultado positivo que sirven a su propósito de mostrar cuando los factores internos son insuficientes. En ese sentido, su ámbito de explicación es más modesto.

Cabe aclarar también que esta investigación no se centra en casos en los que un país copia buenas prácticas de política pública de otro país (*policy transfer*), sino en casos en los que existe clara presión externa para problematizar una situación y atenderla con cierta política pública. En estos casos no se están estudiando las razones y procesos por los que un gobierno nacional adopta de un agente transferente nacional o internacional políticas públicas o ejemplos de buenas prácticas para el desarrollo de las propias (Villanueva, 2018), sino que el país o ente externo ejerce presión para que se atienda el asunto desde la perspectiva que mejor sirva a sus intereses, sin preocuparse por la adaptación de la política pública en cuestión en el marco interno del otro país.

Este trabajo tampoco se centra en el estudio del establecimiento de la agenda al interior de organismos internacionales, ya que esa área de estudios replica las teorías de establecimiento de agenda a nivel nacional, al considerar al propio organismo como el cuerpo político al interior del cual se realizan las negociaciones para elevar temas en la agenda (Joachim y Dalmer, 2016). Al centrarse en los factores internos, sin dar la opción de que haya alguno externo, este corpus de literatura tiene las mismas limitantes que las expuestas al inicio de este capítulo.

En resumen, los diferentes enfoques sobre establecimiento de la agenda en países democráticos están fuertemente implicados de relaciones de poder entre los actores que promueven determinados asuntos como problemas o políticas para resolverlos. Al entender el establecimiento de la agenda como un juego de poder es posible pensar que puede haber actores externos interesados en influir en la discusión de alguna política pública que les afecte. Esto tiene mayor probabilidad de ocurrir en situaciones donde hay asimetría del poder, interdependencia, interés por el tema específico y en donde debe de considerarse la publicidad que se le da al tema.

Capítulo 2. Cambios en la política migratoria mexicana a partir de factores internacionales: los casos de 2014 y 2019

En este capítulo se analizarán dos casos que muestran de forma clara cómo el establecimiento de la agenda en un país se da a partir de factores internacionales. Asimismo, analiza cómo las condiciones señaladas en el planteamiento teórico pueden tener un papel en que esto suceda. En ambos la problematización a partir de factores externos se dio en el tema migratorio. Por lo tanto, para comprender mejor todas las condiciones particulares, es necesario proveer un breve panorama de los flujos migratorios hacia Estados Unidos desde México y Centroamérica en las últimas décadas.

2.1 Recuento de la migración regional

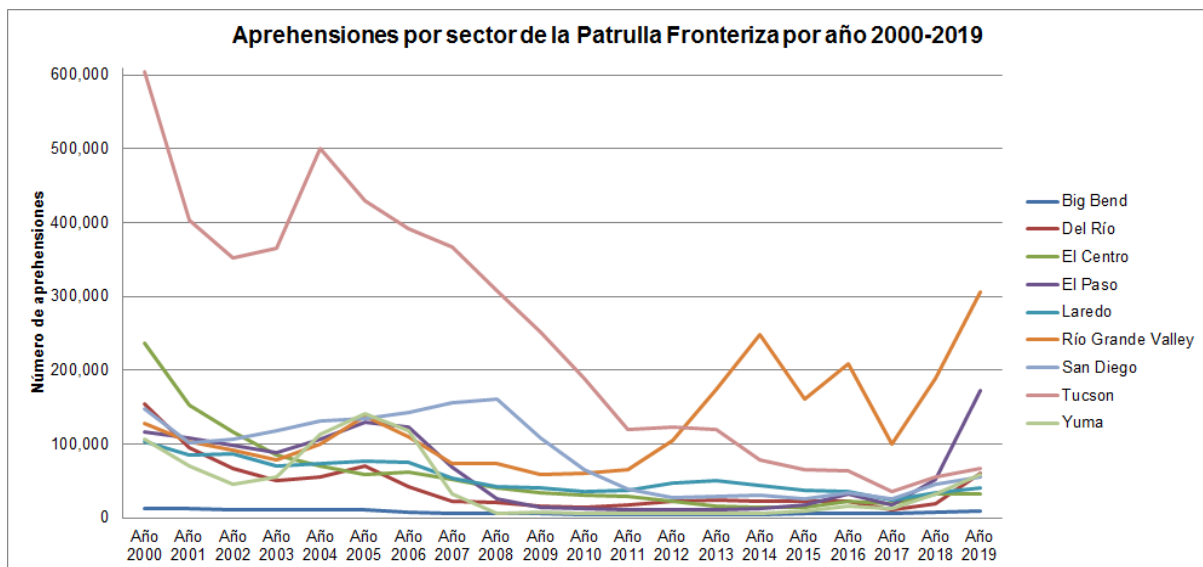
Para entender la problematización de los casos hay que enfocarse en el sistema de control migratorio de Estados Unidos, ya que este define en buena medida el manejo y encuadre de los flujos migratorios regionales. El primer gran paso para su construcción se dio en la década de los ochenta con la Reforma Migratoria de 1986 en Estados Unidos (*IRCA: Immigration Reform and Control Act*). Previamente, los patrones de migración indocumentada, primordialmente mexicana, eran estacionales y había una gran circularidad, particularmente en el sector del campo. Se trataba en su mayoría de hombres solos que migraban a ese país para la temporada agrícola y regresaban a México el resto del año. Con esa reforma y otras medidas de mayor control fronterizo, la migración mexicana a Estados Unidos perdió su circularidad, se volvió más permanente y dejó de ser exclusivamente de hombres para pasar a ser más diversa, al incluir mujeres y familias (Katz, Stern y Fader, 2007; Tuirán y Ávila, 2010). Esto se explica en buena medida porque al incrementar los costos y los riesgos de cruzar la frontera, los migrantes deciden permanecer en Estados Unidos y optan por llevarse a sus familias.

Durante los años noventa se aprobaron leyes adicionales de control migratorio. Destaca la Ley aprobada en 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, IIRAIRA) que aumentó las penalizaciones a los migrantes indocumentados. También incrementó el control fronterizo y la aplicación de la ley

migratoria al interior del país para monitorear abusos al sistema de visas. Asimismo, facilitó la deportación de migrantes que cometieran crímenes sin importar su gravedad.

En 1990 comenzaron a construirse las primeras 14 millas de barreras físicas en San Diego. El objetivo era dificultar el cruce indocumentado en esta zona urbana. Con la ley de 1996 el Congreso autorizó la construcción de barreras adicionales. La siguiente gran etapa de construcción fue facilitada por el *REAL ID Act* que aprobó el Congreso en 2005 y que autorizó al Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés) a no tener que someterse a todos los requisitos legales para hacer más expedita la edificación. En 2006 el *Secure Fence Act* pidió 700 millas de barreras físicas, así como métodos adicionales de vigilancia fronteriza. La progresiva construcción de la valla hizo que los cruces irregulares se hicieran cada vez menos cerca de las áreas urbanas y más por el desierto, con la consecuencia de generar un incremento en las muertes de migrantes, reportada incluso desde la década de los noventa (Cornelius, 2001). En los primeros doce años del siglo XXI, el sector que concentró la mayor cantidad de aprehensiones en la frontera fue el de Tucson, donde había menos barreras.

Gráfica 2.1 Aprehensiones por sector de la Patrulla Fronteriza (2000-2019)



Fuente: Elaboración del autor con datos de Customs and Border Protection de Estados Unidos

Nota metodológica: esta gráfica muestra las aprehensiones por año calendario y no por año fiscal (1oct-30sep). Esto fue posible gracias a que los datos estaban desagregados mensualmente.

A pesar de estas medidas, durante la década de los noventa y hasta 2007 continuaron los fuertes flujos migratorios de México a Estados Unidos. En el año 2000, que marcó récord, fueron aprehendidos más de 1.6 millones de migrantes en la frontera. Esto se explica en buena medida porque, salvo por la breve recesión de 2000 a 2001, la economía de ese país vivió un periodo de expansión importante.

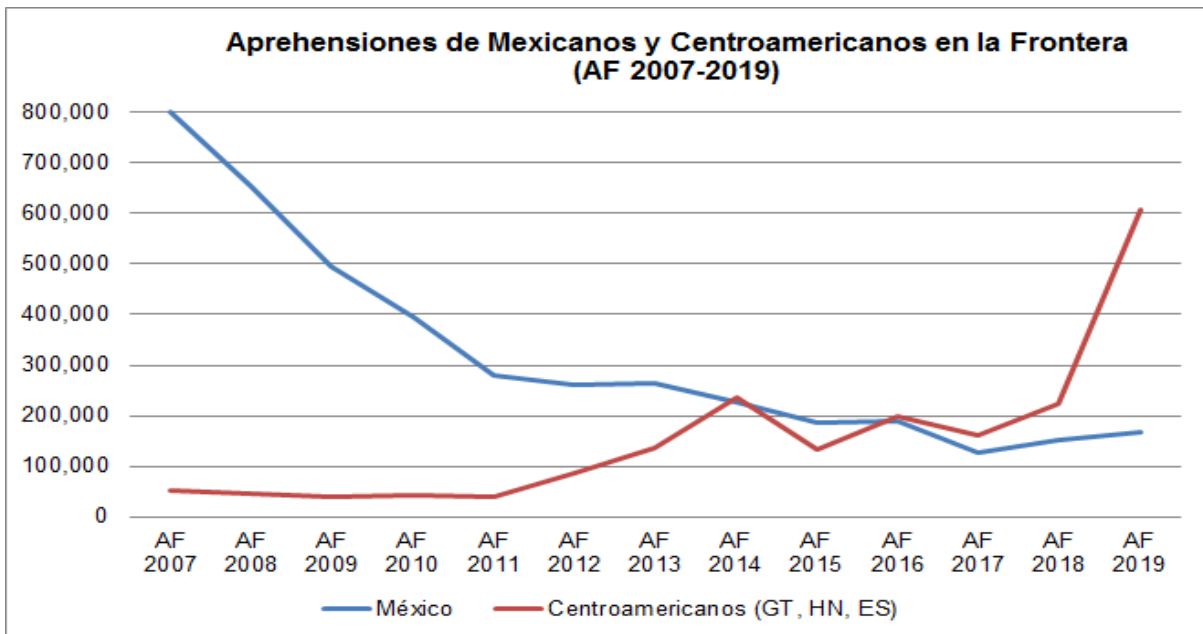
Desde 2008 hubo un cambio en los patrones migratorios. La desaceleración económica en Estados Unidos, el incremento de las repatriaciones de mexicanos y la estabilidad económica en México hicieron que la tasa neta de migración (el total de los que entran menos el total de los que salen) de nuestro país al vecino del norte se acercara a cero e incluso fuera negativa (Passel, Cohn y González Barrera, 2012). De 2008 a la fecha los flujos migratorios de México a Estados Unidos se han mantenido relativamente bajos; y en 2017 fue el menor registro en los últimos 40 años. Si bien en 2018 y 2019 aumentaron, no lo hicieron a los niveles previos a la Gran Recesión.

A partir de 2008 cambió también la composición migratoria regional con el incremento del componente centroamericano. La migración centroamericana a gran escala inició en la década de los ochenta, a partir de los conflictos internos y la violencia política en los países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) (Flores, 1993; Castillo, 1990; Cruz, 2010). Sin embargo, a partir de 2012 hubo un incremento considerable debido a la profundización de factores de expulsión como los altos índices de violencia y pobreza, la inestabilidad política, la sequía y las malas cosechas de café, aunado al gran factor de atracción de reunirse con familiares en Estados Unidos (Selee et. al, 2019). Esto, sumado a la baja de la migración mexicana, resultó en que por primera vez más personas no mexicanas que mexicanas fueran detenidas por autoridades estadounidenses. En el año fiscal 2019 (octubre 2018-septiembre 2019) México incluso dejó de ser el país con mayor número de aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos (Gramlich y Noe-Bustamante, 2019). México dejó de ser un país mayoritariamente expulsor y pasó a ser también de tránsito.

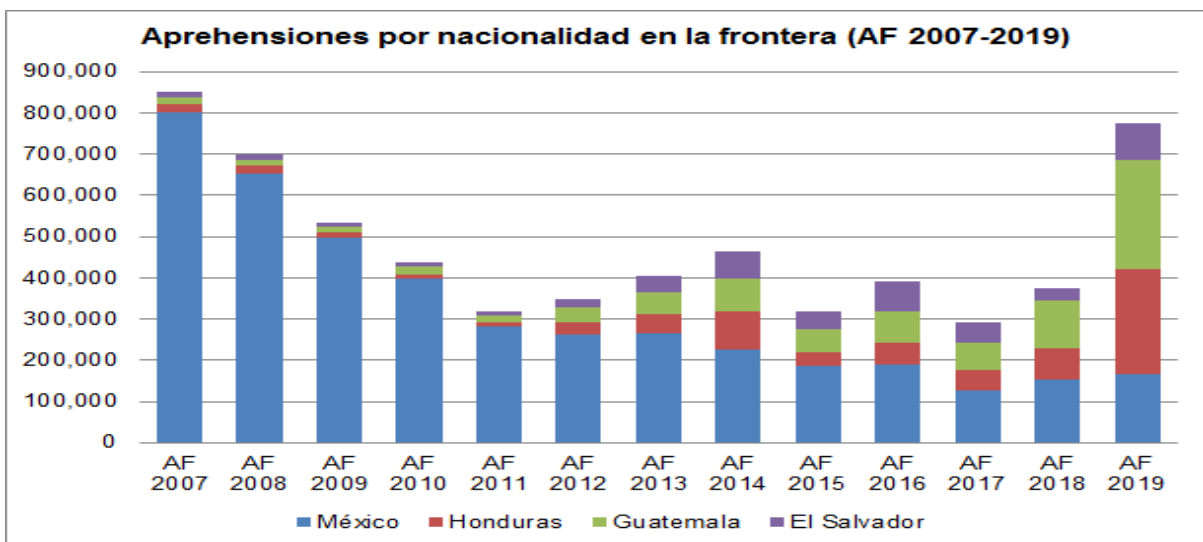
Las siguientes dos gráficas muestran, de diferente manera, los cambios en los flujos migratorios. En la primera se ve cómo el incremento de los flujos de migrantes de los tres países del triángulo norte a partir de 2012 llega a ser superior en algunos años (años fiscales 2014 y de 2016 a 2019) al de mexicanos, que tiene un marcado

descenso. En la segunda, los datos están desagregados por nacionalidad, y muestran que en los años fiscales 2014 y 2019 hay un repunte marcado, sobre todo a partir de un incremento en el componente de los tres países centroamericanos. Es importante notar que los años fiscales no coinciden con los años calendarios; un año fiscal inicia el 1 octubre del año calendario previo y termina el 30 de septiembre del año señalado. Esto se debe a que éste es el calendario presupuestal en Estados Unidos y los reportes anuales de las agencias se apegan al mismo.

Gráfica 2.2. Aprehensiones de mexicanos y centroamericanos (AF 2007-2018)



Gráfica 2.3 Aprehensiones por nacionalidad en la frontera (AF 2007-2018)



Fuente para ambas gráficas: Customs and Border Protection. Para los años fiscales 2007-2018: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019->

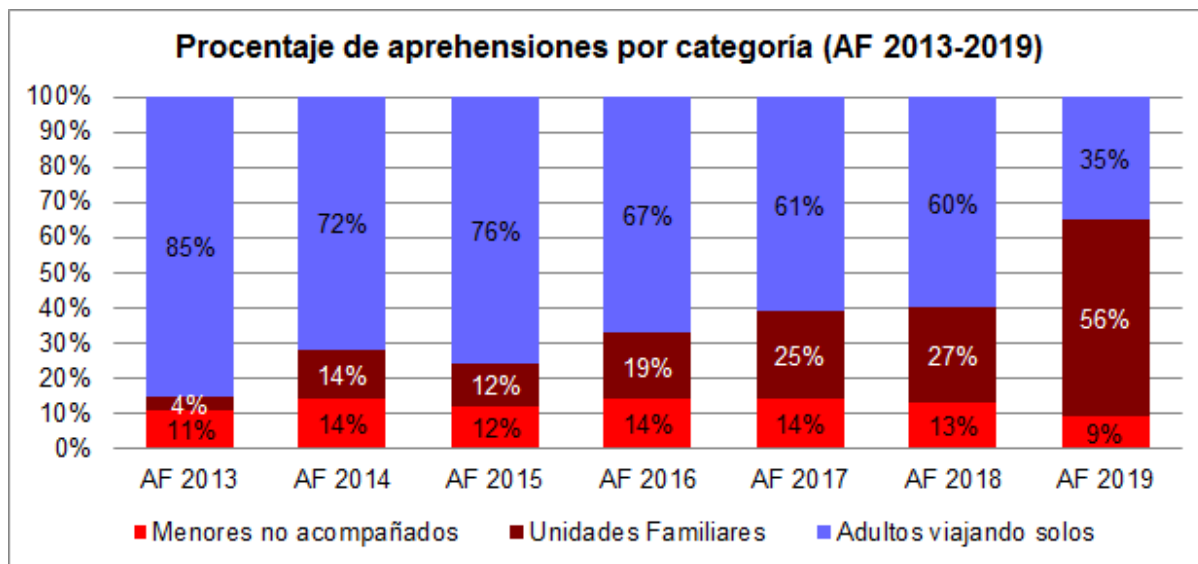
[Mar/BP%20Apps%20by%20Sector%20and%20Citizenship%20FY07-FY18.pdf](#) y para el año fiscal 2019: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-border-apprehensions-fy2019>.

En 2014 la llegada masiva de menores no acompañados generó una situación humanitaria de emergencia y puso al límite las capacidades de los centros de detención en Estados Unidos. Este episodio, uno de los casos a analizar, se expondrá a detalle infra.

En estos años hubo también un cambio cualitativo en el tipo de migrantes. La migración mexicana indocumentada era fundamentalmente por razones económicas, por lo que buscaba cruzar la frontera sin ser detectada. El sistema de control migratorio de Estados Unidos estaba diseñado para este tipo de migración. Actualmente, son familias centroamericanas que se entregan a las autoridades y solicitan asilo, lo que implica mayores recursos y tiempos de procesamiento, y para lo que el sistema de control migratorio en la frontera, como se ha visto, no estaba originalmente diseñado ni preparado. El enorme incremento de solicitudes de asilo en ambos países ha incrementado los tiempos de resolución.

La siguiente gráfica muestra los cambios en la composición de los flujos migratorios. En ella es visible el incremento en el año fiscal 2014 de menores no acompañados y el aumento progresivo de unidades familiares, cuyo porcentaje llega a su máximo en el año fiscal 2019. En consecuencia, se registra una reducción de personas adultas viajando solas.

Gráfica 2.4 Porcentaje de aprehensiones por categoría, años fiscales 2013-2019



Fuente: Selee et al. (2019) "Investing in the neighborhood" p. 14.

2.2 La crisis de los menores migrantes y las familias en 2014

En primavera y verano de 2014 hubo un episodio de crisis con la llegada masiva de menores no acompañados a la frontera de Estados Unidos. Para dar perspectiva: en el año fiscal 2014 (1 de octubre de 2013 al 30 de septiembre de 2014) las autoridades migratorias aprehendieron a más de 68,500 menores no acompañados en la frontera, 77% más que el año fiscal previo. Hubo un incremento similar de unidades familiares aprehendidas. La gran cantidad de migrantes vulnerables sobrepasó las capacidades de alojamiento de los centros de detención migratoria, lo que hizo que tuvieran los menores tuvieron que ser albergados en instalaciones temporales e incluso en bases militares, lo que generó reclamos de la opinión pública.

Las causas de este episodio son múltiples. Además de los factores previamente señalados de pobreza, inseguridad y falta de oportunidades en Centroamérica, es importante tomar en cuenta una situación específica del sistema migratorio estadounidense para ciertos grupos poblacionales. Las leyes y políticas de Estados Unidos prevén un tratamiento único para los menores no acompañados y las familias detenidas en la frontera, que hasta ese momento permitía que muchos fueran liberados y permanecieran en el país durante largos períodos de tiempo mientras esperaban los resultados de sus audiencias en las cortes migratorias (Chisti y

Hipsman, 2015). Este periodo, que podría llegar a ser de varios años de estancia, era un incentivo para emigrar. Es importante señalar que esta posibilidad no existe para los migrantes mexicanos, porque al ser el país limítrofe, se repatria inmediatamente a los menores no acompañados.

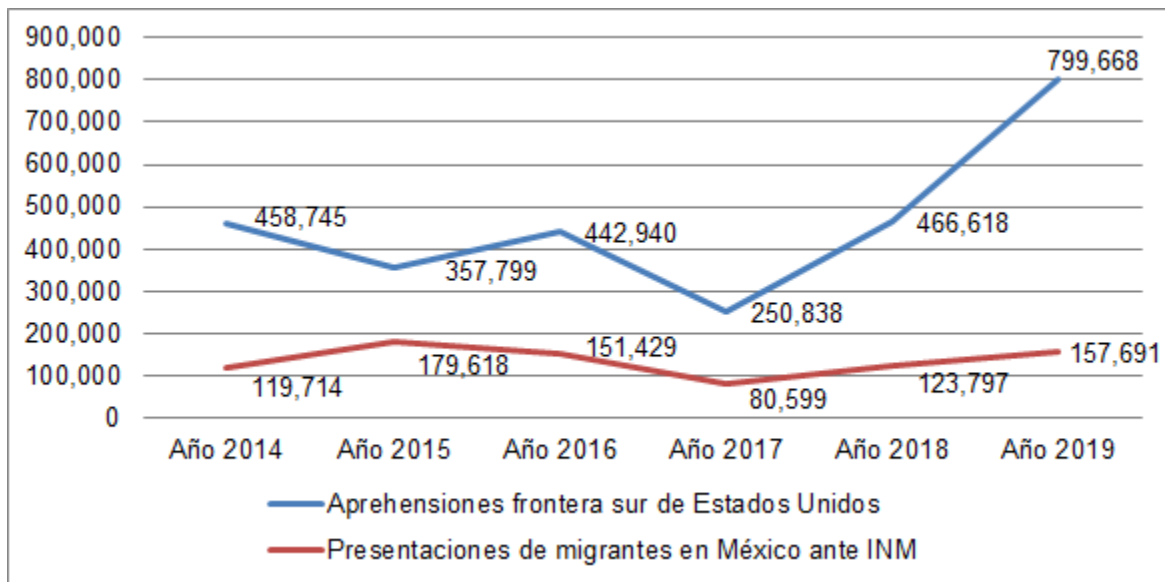
Ante el escalamiento del tema en la agenda y las críticas, por un lado, de grupos de derechos humanos en contra de la política retener a los menores en centros de detención y, por el otro, de reacciones antiinmigrantes principalmente en el campo republicano, la administración Obama decidió actuar (Androff, 2016). Una parte fundamental para detener la crisis era evitar que llegaran más migrantes a un sistema ya sobrepasado. Estados Unidos negoció con varios países de la región para reducir los flujos. Con los centroamericanos se establecieron campañas informativas para advertir a los migrantes potenciales sobre los peligros del viaje hacia el norte y para disipar mitos que promovían la emigración, como los que los contrabandistas propagaban anunciando que aquellos que llegaran a la frontera recibirían permiso para ingresar y permanecer en Estados Unidos. Se incluyeron también programas de cooperación para atender la pobreza e inseguridad. Con México se presionó por que hubiera mayor control (Chisti y Hipsman, 2016), al ser el país de tránsito. Estas negociaciones no se hicieron públicas. No hubo posicionamientos conjuntos.

El 7 de julio de 2014 el presidente Peña anunció el establecimiento del Programa Frontera Sur que, entre otras acciones, incluía un incremento de labores de control por parte del Instituto Nacional de Migración (INM). Otras fueron un ordenamiento en los cruces en la frontera sur y la creación de una tarjeta de visitante para ciudadanos de Guatemala y Belice. Se trabajó también con las empresas privadas propietarias de trenes, principalmente de “La Bestia” que era la ruta ferroviaria más utilizada, para evitar que los migrantes se subieran a éstos; se realizaron operativos y se establecieron retenes. El resultado fue un aumento en los migrantes aprehendidos y repatriados, así como una disminución de los flujos que llegaban a Estados Unidos.

Las dos siguientes gráficas dan un panorama de este fenómeno. La primera permite comparar los esfuerzos tanto en Estados Unidos como en México para detener los flujos migratorios. En 2015 y 2016 el Instituto Nacional de Migración, a partir del Plan Frontera Sur, detiene más migrantes (presentaciones) que en 2014. Esto se refleja en que, para esos mismos años, se reducen las aprehensiones en la frontera sur de

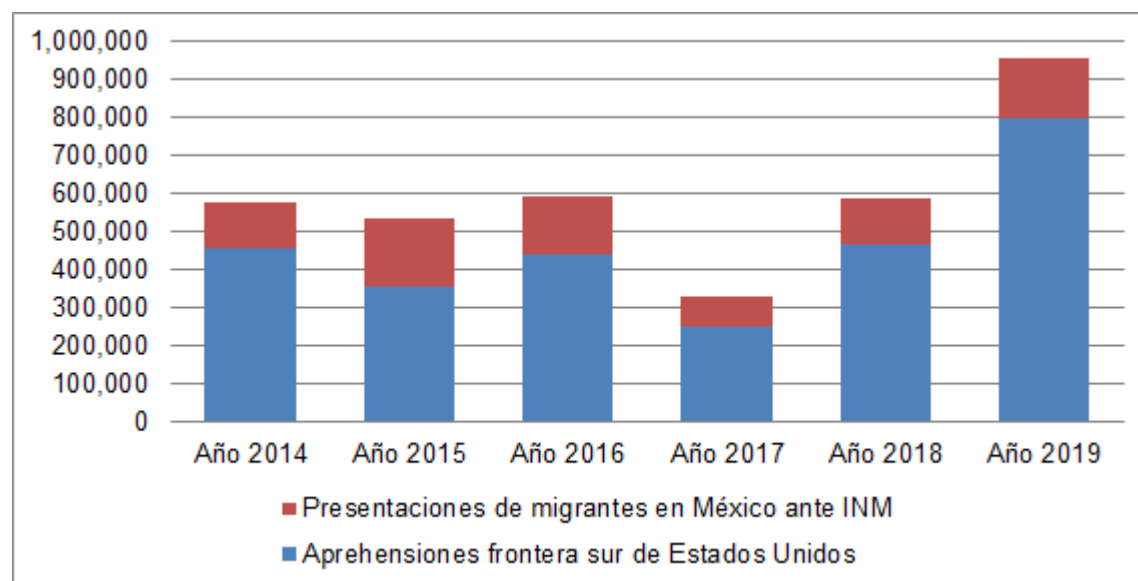
Estados Unidos respecto de 2014. Una forma alternativa de verlo es con la segunda gráfica. A partir de ella se pueden estimar los flujos migratorios totales en la región, así como sus cambios. Si bien puede haber un subregistro a partir de aquellas personas que lograron ingresar a Estados Unidos sin ser detenidas ni detectadas por las autoridades migratorias de ambos países, es importante recordar la reducción en el componente de personas adultas que viajan solas y el incremento tanto de menores como de unidades familiares que tienden a entregarse a las autoridades registrados en esos años. A partir de ello se aprecia que los flujos migratorios son relativamente constantes de 2014 a 2018, con la excepción de 2017, que es cuando entra en funciones la administración Trump y hay un elemento disuasivo a partir de sus múltiples promesas de campaña de impulsar políticas migratorias restrictivas.

Gráfica 2.5 Aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos y presentaciones de migrantes ante el Instituto Nacional de Migración en México



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Customs and Border Protection e Instituto Nacional de Migración

Gráfica 2.6 Aproximación a flujos migratorios totales a partir de aprehensiones en frontera sur de Estados Unidos y presentaciones ante INM en México



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Customs and Border Protection e Instituto Nacional de Migración.

En este caso, es visible que lo que precipitó la acción gubernamental fue el factor externo. Y, en ese sentido, la forma en la que el tema ingresó a la agenda estatal mexicana fue en línea con la visión del gobierno estadounidense: como algo que requería mayor control migratorio. Esto, incluso a costa de perspectivas alternas, como la de las organizaciones pro migrantes, que llevaban años promoviendo una centrada en la protección de los migrantes en su paso por México, ante abusos y calamidades como la matanza en San Fernando, Tamaulipas, ocurrida en 2010.

Durante buena parte del resto del sexenio de Enrique Peña Nieto no se le prestó mucha atención a la migración centroamericana. Salvo episodios esporádicos de casos de abuso por parte de agentes del INM en estaciones migratorias, el tema tampoco adquirió mucha atención mediática. Una vez más, los únicos promotores de incluir el tema en la agenda fueron las organizaciones de la sociedad civil, tanto mexicanas como algunas de Estados Unidos, al señalar los problemas colaterales del plan Frontera Sur (mayor costo para migrar, uso de rutas más peligrosas, abusos durante detenciones).

El Plan Frontera Sur hizo que en 2015 y 2016 el número de aprehensiones de migrantes centroamericanos en México fuera alto. En 2017 hubo una reducción de

los flujos migratorios irregulares en la región a sus mínimos históricos, el cual se puede atribuir en buena parte a la expectativa de muchos migrantes prospectivos a partir de las promesas de mayores políticas antiinmigrantes por parte de la administración Trump, que acababa de asumir funciones.

2.3 El episodio de la crisis migratoria y bilateral en 2019

2019 fue un año con acontecimientos muy relevantes en el ámbito migratorio. Sin embargo, es importante contextualizar los cambios más recientes en el tema, antes de ver el caso en específico.

Si bien en 2017 el total de aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos llegó a su cifra más baja en más de cuarenta años (250,838), para 2018 (497,024) regresó a un nivel comparable al de 2016 (442,940). Esto generó molestia en una administración para la cual era un tema muy prominente y cuyo objetivo era llevar la migración a cero (Hirschfield-Davis y Shear, 2019).

Asimismo, desde finales de 2018 hubo cambios en la conformación y visibilidad de los flujos migratorios provenientes de Centroamérica. Con el inicio de las caravanas migrantes hubo un cambio cualitativo en la forma en que se migra. Previamente esta se realizaba en pequeños grupos, buscando pasar desapercibidos en su trayecto por México. Las caravanas son lo contrario: un grupo considerable de migrantes que definen una ruta y se mantienen unidos para buscar estar más seguros y ser más visibles (Gandini, 2020). El número y visibilidad de ellos generaron retos importantes al gobierno mexicano, en materia logística, mediática y política.

Esta situación atrajo la atención del presidente de Estados Unidos, quien realizó fuertes comentarios e incluso priorizó el tema migratorio sobre otros como el económico en las elecciones intermedias de noviembre de 2018 (Hirschfield-Davis y Shear, 2019). Sin embargo, al estar México en periodo de transición no se tomaron grandes decisiones, ya que se estaba a la expectativa de lo que definiera la nueva administración y por lo mismo no hubo una integración directa del tema a la agenda mexicana desde la perspectiva estadounidense. De hecho, el tema adquirió relevancia entre la opinión pública mexicana hasta que se vio que no podrían ingresar a Estados Unidos de la forma en que originalmente se pensaba. Las políticas de conteo (*metering*) en la frontera (el establecimiento de un número límite de solicitudes

de asilo que se procesan por puerto fronterizo por día) generaron largas filas de espera. Por lo mismo, miles de migrantes se quedaron varados en Tijuana. Las afectaciones locales y el uso de recursos comenzaron a generar malestar entre algunos sectores de la población. De hecho, el alcalde de esa ciudad fue bastante vocal en su oposición a la permanencia de los migrantes de la caravana. Sin embargo, a nivel nacional había una dificultad para atender el tema de manera directa: eran los últimos meses de la administración Peña, así que las decisiones que se tomaron fueron un ejemplo perfecto de salir del paso (*muddle through*) (Lindblom, 1959).

Con la entrada de la administración López Obrador hubo un cambio importante en la conceptualización de la migración centroamericana. Promotores de políticas que pertenecían al círculo del presidente, en un esquema muy similar al que señala Kingdon (1984), aprovecharon la ventana de oportunidad política para proponer una solución alternativa a un problema que venía creciendo en los últimos meses. Destacan el que sería su primer comisionado del INM, Tonatiuh Guillén, y la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero. Guillén tenía una trayectoria académica, fue presidente del Colegio de la Frontera Norte de 2007 a 2015 y había abogado previamente por un manejo distinto de la migración, con mayor énfasis en la protección de los migrantes, algo que habían impulsado muchas organizaciones de la sociedad civil previamente.

Esto llevó a una nueva política de migración, que promovía una visión menos restrictiva y planteaba la situación principalmente como un problema de desarrollo. En el corto plazo no penalizaba la migración irregular e iba acompañado de medidas para atender las causas estructurales de la misma: la pobreza y la violencia en Centroamérica. Esto se reflejó en el Plan de Desarrollo Integral para esa región y en la búsqueda de inversión y fondos de cooperación para dirigir al sur de México y Centroamérica.

La primera gran prueba de esta nueva política migratoria fue la caravana migrante que ingresó a México a mediados de enero de 2019. A diferencia de la anterior, que fue recibida por un operativo policial y generó imágenes dramáticas, esta encontró puertas abiertas. Los migrantes que llegaron fueron registrados y se les ofrecieron tarjetas de visitante por razones humanitarias, las cuales daban estancia regular y acceso a servicios y trabajo. Esta política se planteó con la idea de generar

circularidad en la zona del sureste mexicano y Centroamérica. Sin embargo, el objetivo último de la gran mayoría de los migrantes era llegar a Estados Unidos para solicitar asilo. Fue así como se movilizaron a la frontera norte y se encontraron en situaciones semejantes a aquellas de los que habían llegado meses antes, a finales de 2018, a Tijuana: listas de espera muy largas para pedir asilo y dificultades para encontrar alojamiento. Solamente que ahora la situación se extendió a otras ciudades como Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Ciudad Juárez y Nogales, entre otros. Esto motivó que cruzaran entre puertos fronterizos, para intentar acelerar que las autoridades estadounidenses revisaran su solicitud de asilo, aumentando en consecuencia el número de aprehensiones.

Este cambio en la política migratoria de México a su vez generó consecuencias no deseadas: al descubrir que no había mucho control migratorio, pronto se organizaron nuevas caravanas, y las redes de tráfico de personas aprovecharon la oportunidad. De pronto ya no eran solo guatemaltecos, salvadoreños y hondureños, sino que había también personas migrantes de Cuba, Venezuela, República Democrática del Congo, Camerún, Eritrea, Angola y Nepal.

Esto generó una situación en la que cada vez más personas llegaron a la frontera sur de Estados Unidos con la intención de cruzar y a un incremento considerable en el número de aprehensiones registradas. El que la mayoría fueran solicitantes de asilo, aunado a la política de la administración Trump de mantener en detención a los migrantes en tanto esperan sus audiencias generó sobrepoblación en los centros migratorios. Esto llevó en abril a que se reasignaran agentes de Aduana para apoyar en labores de Patrulla Fronteriza, con las consecuentes afectaciones al comercio y al tránsito en los puertos fronterizos. Esto fue una primera llamada de atención al gobierno mexicano, para mostrar que había consecuencias adversas si no se detenían los flujos migratorios. Sin embargo, para mayo de 2019 las aprehensiones (132,856) sobrepasaron niveles que no se habían visto desde marzo de 2006.

Toda esta situación, que desde México no se veía como un problema (salvo en las comunidades fronterizas que tenían que lidiar con sus consecuencias directas), generó que el 30 de mayo el presidente Trump amenazara con poner 5% de aranceles a todas las exportaciones mexicanas, con posibilidad de llegar a 25% progresivamente, si no se detenía la migración. Esta amenaza mostró no solo la

importancia que le concedía al tema migratorio la administración Trump, sino que lo llevó al límite. Rompió una regla no escrita de la relación bilateral: la compartimentalización de los temas (el que uno no contaminara el otro o incluso la totalidad de la relación). En esta ocasión el tema migratorio tomó de rehén al comercial.

Esto llevó a que el presidente López Obrador respondiera mediante una carta y enviara al Canciller Ebrard al día siguiente a Washington D.C., junto con otros funcionarios de alto nivel. Las negociaciones fueron difíciles, porque efectivamente había un incremento inusitado en los flujos migratorios y por lo tanto en las aprehensiones en la frontera. De hecho, precisamente mientras se llevaban a cabo las discusiones en la capital estadounidense, el Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés) publicó las elevadas cifras de aprehensiones de mayo.

Finalmente, se acordó lo que se hizo público en la declaración conjunta del 7 de junio, en la que México se comprometió a incrementar el control migratorio en su territorio, lo cual implicaba trabajar en el desmantelamiento las redes internacionales de tráfico de personas. Adicionalmente, se planteó la expansión de la implementación de la Sección 235(b)(2)(C), también conocida como Protocolos de Protección al Migrante o Permanece en México (*Remain in Mexico*), y se reiteraron las acciones para atender las causas estructurales de la migración. Se establecieron reuniones de seguimiento a los 45 y 90 días para revisar los avances del acuerdo y otros asuntos bilaterales.

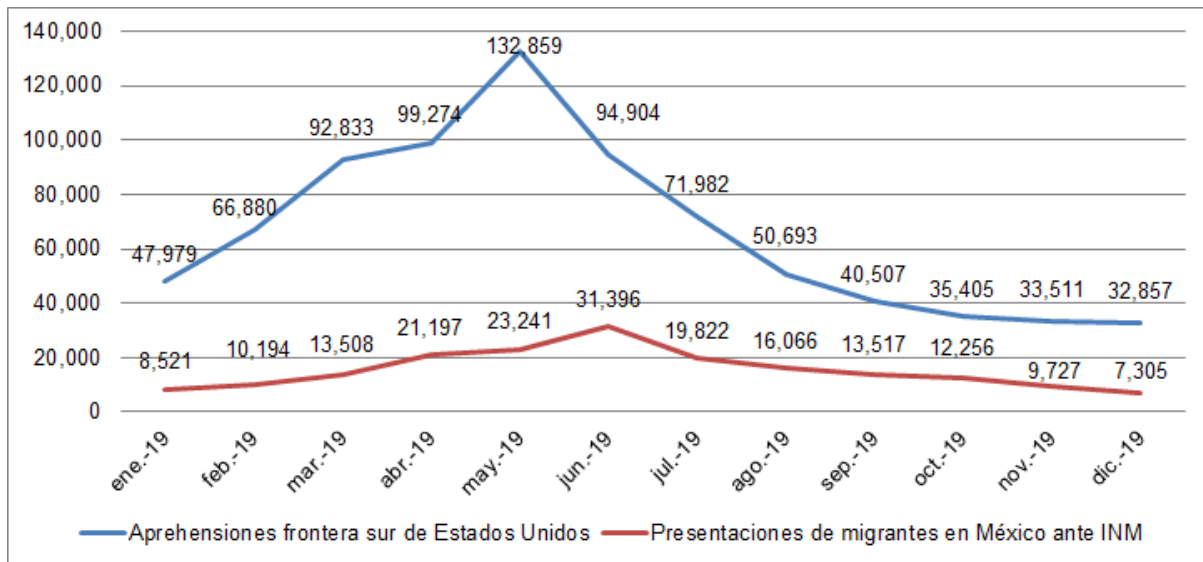
En este caso es claro que el factor externo fue fundamental para la adopción del problema en la agenda. Además, por las posibles repercusiones, se convirtió en el tema prioritario del gobierno. No solo eso, la adopción del problema se hizo prácticamente en los mismos términos conceptuales de Estados Unidos: la migración irregular es un problema y hay que controlarla, incluso aunque fuera una visión diametralmente opuesta a la planteada al inicio de la administración, pocos meses antes. Un aspecto muy particular del episodio es la gran atención que recibió por parte de los medios de comunicación mexicanos, sobre todo porque la amenaza había sido pública, así como, hasta cierto punto, las posteriores negociaciones. El tema acaparó la agenda no solo gubernamental sino también de la opinión pública. Un punto interesante, quizá tangencial, es que también buena parte de la sociedad asumió también la problematización del fenómeno desde el encuadre estadounidense. Eso

se reflejó, a nivel sociedad, en un incremento en los comentarios xenófobos en contra de los migrantes centroamericanos, ya que muchos mexicanos replicaron los planteamientos antiinmigrantes del presidente Trump. Para enero de 2020, de acuerdo con una encuesta de Consultoría Mitofsky (2020), el 79.6 por ciento de los mexicanos consideraban que era mejor que los migrantes regresaran a sus países, contra el 14.4 por ciento que opinaba que por razones humanitarias se les debía recibir en México. Asimismo, 65.1 por ciento se declaró a favor de que se haya endurecido la política migratoria mexicana, contra 28.9 por ciento en contra.

Tras la declaración conjunta aumentó considerablemente el control migratorio, con el uso de la Guardia Nacional para contener los flujos tanto en la frontera sur como en la norte. Adicionalmente, se establecieron operativos para evitar que los migrantes usaran autobuses en el interior, se realizaron acciones para desarticular redes de tráfico de personas y se expandió el programa “Protocolos de Protección al Migrante” bajo el cual los solicitantes de asilo en Estados Unidos con ciertas características son retornados a México a esperar sus audiencias. Esto se reflejó en una reducción de más del 68% en las aprehensiones por parte de autoridades migratorias estadounidenses de mayo a septiembre (132,856 a 40,507) y evitó la imposición de aranceles o medidas adicionales por el país del norte contra México. Si bien se mantuvo la política de atender las causas de la migración mediante programas de desarrollo (y se sigue buscando que Estados Unidos y otros países aporten fondos para ello), en el corto plazo se implementó un control mucho más estricto de la migración. Un cambio relevante fue el relevo del titular del Instituto Nacional de Migración, con la salida de Tonatiuh Guillén y la llegada de Francisco Garduño, alguien con un perfil más policial y menos pro migrante.

En la siguiente gráfica se observan los cambios en los flujos migratorios por mes durante 2019. Es interesante que el descenso dramático de las aprehensiones por autoridades migratorias de Estados Unidos no fue acompañado de un incremento considerable en las presentaciones ante el INM. Esto se explica por las labores de contención de la Guardia Nacional, que a partir de junio evitaron la entrada de migrantes en la frontera. Es por ello que en los siguientes meses también se vio un descenso en el número de migrantes presentados ante el INM.

Gráfica 2.7 Aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos y presentaciones ante el INM por mes de 2019



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Customs and Border Protection e Instituto Nacional de Migración.

2.4 Análisis

A partir del modelo planteado en el capítulo anterior es posible ver que en los casos de 2014 y 2019 entre México y Estados Unidos se cumplen las dos condiciones estructurales planteadas: interdependencia y asimetría de poder.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, en 2014 y 2019 el porcentaje del comercio total de México con Estados Unidos fue del 66.26% y 63.2%, respectivamente. Adicionalmente, de 1999 a 2017 el 48.7% de su Inversión Extranjera Directa (IED) en los últimos años provino del mismo país. En el caso de 2019 fue claro que el presidente Trump utilizó esta marcada interdependencia económica para hacer más efectiva su amenaza: 82.43% de las exportaciones totales de México ese año se dirigieron a Estados Unidos, por lo que la imposición de aranceles hubiera provocado fuertes afectaciones en múltiples sectores de producción.

De igual forma, alrededor de once millones, doscientos mil mexicanos viven en Estados Unidos, lo que representa cerca del 9% de la población que reside en México. Además, se estima que la mitad de ellos lo hacen de forma indocumentada. Esto hace que haya un especial interés en las políticas migratorias que establezca Estados Unidos.

En el ámbito internacional un punto central de la interdependencia entre ambos países es la pertenencia desde 1994 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual no sólo incrementó el comercio y la inversión, sino que generó la integración de cadenas de valor en los tres países de la región. Éste fue actualizado mediante el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), que entró en vigor el 1 de julio de 2020. También desde 1994, con la entrada de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ambos forman parte de este grupo. Previo a la década de los noventa, si bien había cierta interdependencia, ésta no era tan marcada. La relación era descrita como de vecinos distantes (Riding, 1984).

En cuanto a asimetría de poder ésta también es evidente. Si bien México es la economía número 15 del mundo, su PIB es considerablemente menor al de Estados Unidos. De acuerdo con datos del Banco Mundial, en 2018 el PIB de México fue de 1,220,699.48 millones de dólares (mdd), y el de Estados Unidos de 20,544,343.46 mdd, 16.8 veces más grande. En términos de gasto militar, la comparación es mucho más inequitativa. De acuerdo con datos del Banco Mundial en 2018 México gastó 6,578.2 mdd, en tanto el gasto de Estados Unidos fue de 649,789.8 mdd, más de 98 veces el de su vecino del sur.

Estas dos condiciones apuntan a que, estructuralmente, México se pueda encontrar en situaciones en las que Estados Unidos busque influir en aspectos particulares de su política interior. Esto ha sido reconocido por sus gobernantes históricamente, y en las últimas décadas se han buscado mecanismos para que las diferencias inevitables en temas específicos no pongan en peligro el conjunto de la relación. Por ejemplo, separar el tema comercial, que generalmente se ve desde una luz positiva, de otros temas más complejos como narcotráfico o migración. Por lo tanto se busca tratar los asuntos uno por uno. En palabras de Rozental (1994, p.12) “Se ha compartimentalizado la relación, de tal manera que los desacuerdos que puedan surgir en uno o varios temas no contaminen el resto de la agenda bilateral.”

Esto apunta a un aspecto fundamental, también incluido en el modelo: importan los temas específicos. Y, para los dos casos estudiados, se trata de la variable independiente clave. Si el tema de los menores migrantes no hubiera escalado en la agenda pública y gubernamental de Estados Unidos en 2014, el gobierno encabezado por el presidente Obama no hubiera tenido incentivos para que México hiciera labores

de contención. Algo semejante pasó en 2019, con la diferencia de que el tema migratorio ya era, desde la campaña, uno de los principales para la administración Trump. Asimismo, el incremento de las cifras de aprehensiones en la frontera iba directamente en contra de una de sus principales promesas de campaña y líneas de acción en el gobierno: acabar con la migración irregular.

Esta selección de temas en un marco de asimetría de poder en la relación bilateral ha sido estudiada considerablemente. De él surge precisamente la conocida fórmula Ojeda (1976, p.120), que explicaba los alcances y límites de la política exterior mexicana frente a su vecino durante buena parte del siglo XX: “los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país”.

Si bien es posible argumentar que esa fórmula ha perdido valor descriptivo a partir del fin de la Guerra Fría y la progresiva integración de México con Estados Unidos y Canadá, vale la pena rescatar la prioridad de los temas. En ambos casos (2014 y 2019) el asunto se vuelve relevante en la agenda estadounidense y requiere de las acciones de México para contribuir a resolver o administrar la situación.

Sin embargo, la forma en que se hizo sí varió en cada una de las situaciones. En 2014, en un contexto de mayor cooperación y comunicación fluida, la administración Obama optó por los canales diplomáticos para apuntar a que el tema se incluyera de forma directa en la agenda gubernamental de México. Lo logró, como puede verse en el lanzamiento del Programa Frontera Sur poco después, sin necesidad de apelar a la opinión pública para ejercer presión en el tema.

En 2019, la situación fue completamente distinta. Fiel a su estilo de comunicación, el presidente Trump optó por hacer su planteamiento de manera pública en su red social favorita: Twitter. En este punto es posible debatir si lo hizo al considerar que los canales de comunicación oficiales no habían dado resultado: el 19 de marzo su asesor especial, Jared Kushner, tuvo una reunión con el Presidente López Obrador y con el Canciller Ebrard, de la que no se publicaron los temas tratados, y el 26 de

marzo de 2019 la entonces Secretaria de Seguridad Interior, Christen Nielsen, se encontró en Miami, Florida, con quien en ese momento era la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, para hablar sobre migración. Después de ambas reuniones no hubo cambios significativos en la política migratoria mexicana, ya que continuó la tendencia ascendente de los flujos hacia la frontera norte, lo que apuntaría a la necesidad de hacerlo de una forma más pública. En todo caso, al involucrar a la opinión pública mexicana, ésta contribuyó a que el tema ingresara no solo a la agenda estatal, sino a la agenda estatal prioritaria. Del 31 de mayo al 7 de junio, el tema migratorio, las posibles consecuencias comerciales y las negociaciones acapararon las primeras planas y las columnas de opinión de los principales diarios nacionales.

En este sentido, un planteamiento que podría hacerse a partir de esta variable interviniente es que, a mayor publicidad y mayor efecto en la opinión pública, es mucho más probable que el tema escale a la agenda estatal prioritaria, ya que el gobierno se verá forzado, ante sus ciudadanos, a mostrar que está resolviendo el asunto. Esto también habla de una tendencia a nivel global, en la que con el uso generalizado de las redes sociales, en particular Twitter, por parte de los mandatarios, sea cada vez más frecuente que asuntos diplomáticos para los que se usaban canales oficiales, se diriman en público.

Al analizar la política mexicana ante la migración en tránsito desde una perspectiva de establecimiento de la agenda resalta que a pesar de la existencia los flujos migratorios irregulares desde Centroamérica durante muchos años, esta situación no se consideró por mucho tiempo un problema público que correspondiera al gobierno mexicano atender. Como el objetivo de la gran mayoría los migrantes era llegar a Estados Unidos y México era solamente el país de tránsito en el que estaban poco tiempo, no había planteamientos importantes para problematizarlo. Si bien hubo diferentes actores nacionales como organizaciones pro-migrantes y autoridades estatales que buscaron definirlo e incluirlo en la agenda, no lo consiguieron al nivel visto en 2014 y 2019.

Esto muestra que las teorías de establecimiento de la agenda enfocadas en el ámbito nacional son insuficientes para explicar algunas situaciones, como las vistas previamente. En ambas, la problematización (la perspectiva de que la migración

irregular desde Centroamérica es una situación indeseable y debe contenerse) y la adopción en consecuencia de políticas específicas (de contención) solamente se explican a partir del factor internacional (la presión de Estados Unidos).

La interdependencia y la asimetría de poder con su vecino del norte tienen importantes implicaciones para México las cuales se discutirán en la última parte de este trabajo. Sin embargo, desde una visión crítica se podría argumentar que las explicaciones dadas atienden a las circunstancias particulares de esta relación bilateral. Por lo tanto, y con el fin de mostrar que el modelo de factores externos en la política interior puede ser útil para explicar otros contextos, se ampliará el análisis a más países y temas en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Factores internacionales en el establecimiento de la agenda: análisis comparado

En este capítulo se analizarán diversos casos en los que los factores internacionales han sido centrales en el establecimiento de la agenda en cierto país. Como punto de partida se usarán las variables señaladas en el planteamiento teórico, de asimetría de poder e interdependencia, a partir de las cuales se presentará un panorama general, a fin de encontrar entidades supranacionales o Estados con las capacidades para presionar a otros y a partir de ellos identificar a países interdependientes que pueden ser blanco de estas presiones. Este primer apartado busca hacer un esbozo estructural de dónde se podrían esperar casos como los que explica el marco teórico.

En segundo lugar, se analizarán casos específicos en los que el factor externo fue determinante para la problematización de alguna situación en particular. Se hará una descripción de cada caso, con énfasis particular en el peso que tuvo el factor externo, incluso por encima de consideraciones nacionales, a fin de ofrecer pruebas adicionales sobre la existencia de este fenómeno.

3.1 Asimetría de Poder e Interdependencia: un acercamiento estructural

La teoría realista de Relaciones Internacionales se enfoca en las relaciones de poder entre países. En ese sentido, es fundamental la medición del mismo. Como se señaló en el Capítulo 1, a fin de facilitar la comparación entre países se optó por el indicador de poderío económico: el Producto Interno Bruto. En este apartado se considerará también el poderío militar medido como gasto militar total. A partir de datos del Banco Mundial, el cual tiene datos de ambos valores para todos los países y territorios, es posible detectar qué países detentan mayor poder y a partir de ello plantear un primer esbozo de cuáles serían los que con mayor probabilidad intentarían influenciar a otros. Es importante señalar que para los países que buscan influir no se requiere que sean democráticos. Por el contrario, para aquellos que son influidos, sí es necesario que lo sean, ya que solamente en sistemas democráticos es posible que se dé la dinámica pluralista en la que se busca integrar temas a las agendas pública, estatal y estatal prioritaria: el establecimiento de la agenda.

En la siguiente tabla se incluyen las treinta principales economías en 2018, de acuerdo con datos del Banco Mundial, así como su gasto militar y su gasto militar como porcentaje del PIB. A fin de tener una idea relacional, también se incluyó el lugar ordinal tanto para PIB como para gasto militar. Finalmente, se sombrearon aquellos países en los que el lugar que ocupan en cuanto a gasto militar es igual o menor al lugar que ocupan sus economías; por ejemplo, Arabia Saudita, que es la décimo octava economía pero cuyo gasto militar es el tercero a nivel mundial. En el caso de la Unión Europea, se incluyó pero no se le asignó un número en la escala ordinal al ser una entidad supranacional. En principio, se esperaría que los países en esta lista fueran aquellos con mayores probabilidades de ejercer influencia en otros. Otros países que no están en la lista, pero que vale la pena tener en mente son Israel, que ocupa el lugar 32 en PIB pero 18 en gasto militar; Singapur, 34 y 22, respectivamente; Colombia, 38, 24; y Paquistán, 40 y 20.

Tabla 3.1 Clasificación ordinal de países por PIB y gasto militar

País	PIB 2018 (mdd)	Lugar PIB	Gasto Militar 2018 (mdd)	Lugar G.M.	G.M. como % del PIB
Estados Unidos	20,544,343	1	649,790	1	3.16%
Unión Europea	18,768,076		271,658		1.45%
China	13,608,152	2	253,919	2	1.87%
Japón	4,971,323	3	45,927	9	0.92%
Alemania	3,947,620	4	48,705	8	1.23%
Reino Unido	2,855,297	5	50,887	7	1.78%
Francia	2,777,535	6	63,715	6	2.29%
India	2,718,732	7	65,767	4	2.42%
Italia	2,083,864	8	27,772	11	1.33%
Brasil	1,868,626	9	27,560	12	1.47%
Canadá	1,713,342	10	21,462	15	1.25%
Federación Rusa	1,657,555	11	65,134	5	3.93%

Corea del Sur	1,619,424	12	42,386	10	2.62%
Australia	1,433,904	13	27,123	13	1.89%
España	1,419,042	14	18,066	17	1.27%
México	1,220,699	15	6,578	30	0.54%
Indonesia	1,042,173	16	7,467	26	0.72%
Países Bajos	913,658	17	11,344	23	1.24%
Arabia Saudita	786,522	18	69,015	3	8.77%
Turquía	771,350	19	19,317	16	2.50%
Suiza	705,140	20	4,764	39	0.68%
Polonia	585,664	21	11,583	21	1.98%
Suecia	556,086	22	5,800	33	1.04%
Bélgica	542,761	23	5,025	37	0.93%
Argentina	519,872	24	4,443	41	0.85%
Tailandia	504,993	25	6,704	29	1.33%
Austria	455,286	26	3,351	50	0.74%
Irán	454,013*	27	14,098*	19	3.11%
Noruega	434,167	28	6,984	28	1.61%
Emiratos Árabes Unidos	414,179	29	22,715**	14	5.48%
Nigeria	397,270	30	2,013	58	0.51%

Fuente: elaboración del autor con datos del Banco Mundial. Gasto militar se calcula al multiplicar PIB por el porcentaje del PIB destinado a gasto militar.

*Para Irán tanto el PIB como el gasto militar son de 2017, al ser el último registro disponible.

**Para Emiratos Árabes Unidos no hay datos de porcentaje de gasto militar desde 2014. Por lo tanto, para tener una estimación se calculó a partir del promedio de gasto para los años en que hay registro (1997-2014) y se multiplicó por el PIB de 2018.

A partir de la identificación de estos países, el siguiente paso es detectar aquellos países democráticos sobre quienes podrían intentar influir.

A continuación, se señalan algunas de las relaciones que estructuralmente serían propensas a casos. Para determinar qué países son democráticos se usará como

base el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist. De acuerdo con esa publicación solamente se tomarán en cuenta los países democráticos o híbridos, donde existen espacios para que se dé el establecimiento de la agenda; se excluirán los regímenes autoritarios.

Estados Unidos, al ser una potencia mundial, tiene posibilidades de influir en países de todas las regiones, aunque es de esperar que se concentre en donde son más claros y directos sus intereses. Esto involucra en especial a sus vecinos, Canadá y México, aunque también destacan países de Europa occidental, con los que existe interdependencia en temas de alto interés. Seguirían, por su importancia económica y geoestratégica, Japón, Corea del Sur, Australia, India y Sudáfrica. Posteriormente estaría América Latina, por ser parte del hemisferio occidental y en última instancia países pequeños en Asia, África y Oceanía, al considerar que su interdependencia e intereses pueden ser limitados.

China, que ha crecido considerablemente en el ámbito económico y consecuentemente en sus intereses internacionales ligados al mismo, se ha centrado en adquirir mayor influencia en países que cuentan con cuantiosos recursos naturales y que pueden ser un buen mercado para sus productos manufacturados. Adicionalmente, al no estar constreñida políticamente de la manera que muchos países europeos u occidentales por las sanciones dictadas por Estados Unidos, ha tenido acceso a muchos mercados en África, Asia Central y Medio Oriente (Cardenal y Araujo, 2011). Sin embargo, muchos de éstos son regímenes autoritarios por lo que su influencia no se da por medio del establecimiento de la agenda sino por acuerdos bilaterales directamente con las élites gobernantes. Sin embargo, entre los países democráticos, donde sí se podrían dar casos de la influencia descrita en esta investigación, serían, en primera instancia, países del Sudeste de Asia por su cercanía geográfica y, en segunda, de América Latina, con quienes han crecido considerablemente los lazos comerciales y de aprovisionamiento de materias primas.

La Unión Europea tiene un alcance mucho menor, más regional y tiende a concentrarse en cuestiones entre sus países miembros o en aquellos que se encuentran en sus fronteras, como Turquía o los países del Magreb. En ese sentido, sería de esperar relaciones asimétricas entre la Unión como tal o sus miembros de

mayor peso (Alemania, Francia) y aquellos menores o que enfrenten condiciones difíciles (como los países del sur de Europa cuando se dio la crisis de la deuda).

Rusia aún tiene aspiraciones de potencia mundial, legado de lo que fue la Unión Soviética. Sin embargo, sus problemas económicos y las sanciones que le han aplicado países occidentales en años recientes han reducido sus capacidades, por lo que su ámbito se ha constreñido a Europa y Asia Central. En esta última región las antiguas repúblicas soviéticas son países clasificados como autoritarios, por lo que se descarta la influencia en el establecimiento de la agenda. Además, en años recientes Rusia se ha visto progresivamente desplazada en influencia en esa zona por China, gracias a iniciativas como la del Cinturón y Ruta de la Seda.

Finalmente, podría pensarse en otras potencias medias o regionales, que buscarían influir en sus vecinos democráticos en temas muy específicos donde tuvieran un gran interés. Por ejemplo, Brasil con otros países sudamericanos, Australia con países isleños en Oceanía, México con los Centroamericanos, o Sudáfrica con sus vecinos no autoritarios.

Una vez señaladas de forma estructural las relaciones de asimetría e interdependencia, el siguiente paso es estudiar casos específicos a fin de detectar y describir en qué medida la importancia del tema en un país o ente externo terminó influyendo en el establecimiento de la agenda en el país menos poderoso. Se estudiaron ya los dos casos en México, en 2014 y 2019 en el tema migratorio. A continuación se presentan en orden cronológico otros casos en los que el factor externo fue central en el establecimiento de la agenda.

3.2 La discusión sobre la participación de Reino Unido en la Guerra en Iraq

La participación de Reino Unido (RU) en la Guerra en Iraq en 2003 es un episodio difícil de entender sin el peso del factor externo, en especial el empuje por parte de Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo. La Investigación sobre Iraq, también conocida como el reporte Chilcot, por el apellido de quien lo encabezó, es un documento de gran utilidad, al ser una revisión a profundidad del papel de Reino

Unido en la Guerra en Iraq de 2003 a 2009. El reporte presenta también la cronología de decisiones, acciones y posicionamientos al interior del gobierno británico, por lo que es una excelente fuente de información desde el punto de vista de establecimiento de la agenda.

Después de los ataques del 11 de septiembre, cuando los temas de seguridad y lucha contra el terrorismo se volvieron el centro de la política estadounidense, el Primer Ministro Blair instó al Presidente Bush a no tomar medidas apresuradas contra Iraq. La política formal del Reino Unido desde 1997 hasta ese momento había sido contener a Saddam Hussein y no incluía acciones militares directas. Sin embargo, a finales de 2001 las intenciones de Estados Unidos de buscar un cambio de régimen en Iraq comenzaron a hacerse más notorias, a pesar de no haber una clara vinculación de ese país con Al Qaeda, la organización responsable de los ataques terroristas en Estados Unidos. Para el presidente Bush esto se volvió un tema de la mayor prioridad.

Blair intentó modificar la posición de Bush hacia una más multilateral, en la que por medio de sanciones internacionales Saddam se viera cada vez más constreñido y eventualmente obligado a dejar el poder. En marzo de 2002, en una reunión de gabinete, Blair y su ministro de Relaciones Exteriores, Jack Straw, dijeron que no había planes de una intervención armada y que de decidirlo tendría que ser de acuerdo con leyes internacionales.

El 5 y 6 de abril Blair y Bush se reunieron en el rancho del segundo en Crawford, Texas. En esa reunión Blair enfatizó la importancia de actuar de forma multilateral con apoyo de Naciones Unidas. De acuerdo con fuentes gubernamentales, estas serían condiciones necesarias para la participación de Reino Unido en una intervención. Hablaron también de la posibilidad de declarar un ultimátum a Iraq para que dejara entrar a los inspectores de armas de destrucción masiva de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En julio, Blair envió una nota a Bush, la cual no discutió con su gabinete, señalando que estaría con él en todas las circunstancias, pero que era importante contar con apoyo político.

A partir de la insistencia de Reino Unido, Estados Unidos aceptó llevar el tema al Consejo de Seguridad de la ONU, con el fin de obtener una resolución por medio de la cual se le diera un ultimátum a Iraq para admitir a los inspectores internacionales.

Esto llevó a la negociación de la Resolución 1441, la cual, ante diferencias entre los cinco miembros permanentes, terminó siendo ambigua en cuanto a qué constituiría una falta de cumplimiento por parte de Iraq y si sería necesaria una segunda resolución para autorizar el uso de la fuerza. Iraq anunció, pocos días después, el 14 de noviembre, que cumpliría con la Resolución. Sin embargo, antes de que los inspectores realizaran sus pesquisas, el gobierno estadounidense comenzó a impacientarse y a dar visos de que invadiría a inicios del año siguiente.

En enero de 2003 Straw comunicó a su contraparte estadounidense, Colin Powell, que debía buscarse una solución pacífica para lograr el desarme iraquí. Para entonces, el PM Blair pensaba que si había una guerra tendría que apoyar a Estados Unidos; por lo mismo le interesaba encontrar pruebas de la existencia de armas de destrucción masiva. El 14 de enero el Fiscal General le informó que la Resolución 1441 no era suficiente para dar sustento legal al uso de las fuerzas armadas. No obstante, para entonces ya se discutía a nivel bilateral la estrategia de la invasión. Reino Unido buscaba que ésta se diera hasta después del reporte de los inspectores; Estados Unidos se alistaba para mediados de febrero.

El 31 de enero de 2003 Blair y Bush se reunieron. Para entonces era claro que Estados Unidos se movilizaría. Sin embargo, Bush aceptó buscar una segunda resolución en el Consejo de Seguridad para tener cobertura política a solicitud de Blair, a pesar de las reservas al interior de su gobierno. Ésta no consiguió el apoyo necesario, a pesar de múltiples esfuerzos. Francia, Alemania y Rusia respondieron que el desarme solo debería buscarse por medios pacíficos y que no había condiciones para el uso de la fuerza.

El 27 de febrero el fiscal general de Reino Unido dijo al gabinete que el curso de acción más seguro en términos legales involucraba una segunda Resolución del Consejo de Seguridad. Sin embargo, señaló que se podría construir un caso razonable a partir de la Resolución 1441. El 7 de marzo presentó su consejo formal por escrito, y el 17 del mismo mes una declaración con la posición legal, sentando las bases para ir a la guerra. Esto fue un cambio a sus posiciones previas, que llamó la atención después de un viaje a Washington en el que sostuvo reuniones con funcionarios encargados de temas legales en la administración Bush.

Straw, en conversaciones con Powell señaló que la agenda en Reino Unido estaba “significativamente definida por el tono de debate en Washington y particularmente por las observaciones hechas por el Presidente y otros a su derecha, que sugirieron que Estados Unidos iría a la guerra de cualquier manera y no le preocupaba una segunda resolución”. También comunicó que el gobierno británico había movido a la opinión pública en los últimos meses, pero que en las últimas semanas había sufrido muchos reveses y que no estaban en la posición adecuada aún para justificar la entrada de Reino Unido en una guerra.

El Primer Ministro Blair fue informado el 4 de marzo que los estadounidenses estaban pensando empezar operaciones el 12 del mismo mes. Las negociaciones al interior del Consejo de Seguridad continuaron a paso frenético, pero la firme oposición de Francia, que tenía poder de veto, así como el escepticismo de otros miembros, hicieron que fueran infructuosas. Blair y Bush hablaron el 11 de marzo; el segundo dejó en claro que no pospondría las acciones militares. Si bien Reino Unido continuó buscando apoyo a la resolución en el Consejo de Seguridad, la decisión de Estados Unidos estaba tomada y el 13 de marzo acordaron el plan militar. Ese mismo día Bush y Blair hablaron de emitir el ultimátum el 17 de marzo y darle 48 horas a Saddam para salir de Iraq.

El 17 de marzo se anunció que no se sometería a voto la segunda resolución que impulsaba Reino Unido. Ese mismo día, en reunión de gabinete se dio por concluida la ruta diplomática y se decidió buscar el apoyo de la Cámara de los Comunes para ir a la guerra. El líder de esa Cámara, Robin Cook, expresó públicamente su preocupación de que Reino Unido estaba siendo empujado de forma muy rápida hacia un conflicto por Estados Unidos, sin apoyo de Naciones Unidas. Sin embargo, al día siguiente se aprobó, por 412 votos contra 149, la moción que autorizaba todos los medios necesarios para el desarme de Iraq. El 20 de marzo las tropas de ambos países invadieron.

En este caso, más que hablar sobre la legalidad o no de la intervención armada, que no es el tema de esta investigación, el enfoque es en el proceso de establecimiento de la agenda. Es difícil pensar que Reino Unido, *motu proprio*, hubiese decidido invadir Iraq para forzar su desarme. Su política en años previos había sido de clara contención por medio de un régimen de sanciones. Fue el gran interés que le dio

Estados Unidos al tema el primer impulso para que Reino Unido se involucrara. Una vez que lo hizo, estableció ciertas condiciones para su participación (fundamentalmente contar con apoyo internacional), las cuales no cumplió ante la presión y urgencia de Estados Unidos por proceder militarmente. Como apunta el informe Chilcot en sus conclusiones, incluso los objetivos de la intervención eran dispares: Reino Unido buscaba el desarme; Estados Unidos el cambio de régimen, y la operación terminó centrándose en el segundo fin. La fuerte interdependencia (el asumir una relación especial entre ambos países) jugó en contra de los intereses de Reino Unido y la asimetría, a pesar de tratarse de un país de considerables recursos, hizo que quien marcara el curso de acción fuera Estados Unidos, incluso en los preparativos militares. El propio reporte concluye que Blair sobreestimó su capacidad de influir en las decisiones de Estados Unidos sobre Iraq. Finalmente, no cabe duda de que el tema era de la mayor importancia al interior de Estados Unidos, y como se señaló en algunos comentarios de Straw, la discusión pública en Reino Unido estuvo en buena forma influenciada por lo que decía el Presidente Bush.

Otra de las principales conclusiones es que Reino Unido decidió unirse a la invasión de Iraq antes de que se agotaran todas las opciones pacíficas para el desarme. La acción militar en ese momento no era el último recurso. Asimismo, el informe señala que la relación con Estados Unidos es lo suficientemente fuerte para soportar desacuerdos; no se requiere un apoyo incondicional. Un ejemplo histórico es cuando Reino Unido decidió no participar en la guerra en Vietnam. Por lo tanto, no había ninguna condición que hiciera inexorable la participación británica en la invasión a Iraq.

En este caso, si bien la decisión que se discute es de política exterior, no debe soslayarse el impacto que tuvo el factor externo, Estados Unidos, por encima de los actores nacionales de Reino Unido en su discusión. Asimismo, al pensar en los mecanismos por medio de los cuales se dio esa influencia habría que apuntar en particular a la relación personal que estableció el Primer Ministro Blair con el Presidente Bush y hasta qué punto podía sentirse comprometido a apoyar a Estados Unidos incluso por encima del interés nacional. En este caso no había una amenaza o recompensa que ofreciera Estados Unidos en específico que generara incentivos para tomar el curso de acción planteado, por lo que resulta un poco más difícil entender la lógica de la decisión británica. No obstante, en última instancia debe de

verse como un caso en el que si no hubiese existido el factor externo, los resultados del proceso de toma de decisiones al interior de Reino Unido hubieran sido muy distintos.

3.3 Las políticas reajuste económico en Italia en el marco de la crisis de la Eurozona

La crisis financiera que estalló en 2007 en Estados Unidos y que contagió a buena parte del sistema financiero mundial, tuvo importantes repercusiones en la Eurozona. Para entonces el proceso de integración europeo había dado una capacidad a la UE de incidir y restringir la formulación de políticas internas sin precedentes (Moury y Afonso, 2019). Con la moneda única, el euro, se limitó la capacidad de los estados miembros de establecer su propia política monetaria. Previamente, tenían control sobre la moneda en la que emitían su deuda; ahora dependían del Banco Central Europeo (BCE), el cual es independiente de los estados miembros. Bajo este arreglo, cuando los mercados perdieron la confianza en la capacidad de pago de varios países (España, Grecia, Italia, Irlanda, Portugal) vendieron sus bonos y buscaron los de países con finanzas más sólidas en la misma moneda (Alemania, por ejemplo). Este comportamiento hizo que la deuda de los países en condiciones precarias se incrementara. Éstos, ante la imposibilidad de refinanciar su deuda, se enfrentaron a una crisis de liquidez (Matthijs & Blyth, 2015). Esta situación no se previó cuando se introdujo el euro, ya que se había dado una convergencia de tasas de interés y los países miembros no tuvieron problema en ese momento para acceder a préstamos en los mercados financieros.

Esta crisis hizo que los países tuvieran que recurrir a instituciones financieras internacionales para obtener paquetes de rescate: el BCE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la UE. Al ser el BCE la única entidad capaz de emitir la moneda común, era el único que podía intervenir para respaldar la deuda de esos países, lo que le dio gran poder e influencia sobre ellos. A su vez, había un incentivo central tanto del BCE como de la UE para intervenir: salvar la moneda común, por lo que el BCE accedió a actuar como prestamista de última instancia (Hall 2012) a pesar de sus reticencias. Es importante subrayar este aspecto: la preservación del Euro fue el

tema que escaló a la agenda prioritaria al interior de la Unión Europea y propició su intervención en algunos países miembros.

La dependencia de los préstamos de las instituciones europeas puso en una posición de debilidad a los países europeos deudores, resaltando la asimetría de poder. La interdependencia era clara al ser miembros de la misma. Esto llevó a que el BCE y la UE establecieran fuertes condiciones a cambio del alivio fiscal. A fin de poder tener una descripción más precisa de este fenómeno, se estudiará el caso específico de Italia, para describir a detalle el proceso de establecimiento de la agenda en este tema. Además, Italia es un caso relevante porque al ser una de las grandes economías de la UE, era demasiado grande para caer (*"too big to fail"*), lo que aumentaba los riesgos para la eurozona.

Entre julio de 2011 y junio de 2012 Italia enfrentó una fuerte crisis de su deuda soberana. Para el verano de 2011 ésta era de 1.9 billones de euros y era la cuarta a nivel mundial, por detrás de Japón, Estados Unidos y Alemania. La situación en la que se encontraban otros países europeos, como Grecia, asustó a los inversionistas, que empezaron a vender sus posiciones en deuda italiana ante la percepción de mayores riesgos.

El 5 de agosto el presidente del BCE y del Banco Central Italiano enviaron una carta confidencial al gobierno liderado por Berlusconi en el que solicitaban equilibrar el presupuesto para el 2013 y la reducción del déficit público por medio de la liberalización de los servicios públicos, una reforma estructural a las pensiones y al mercado laboral. Esta carta, de acuerdo con Sacchi (2015, p. 7) "impuso una agenda política en el gobierno italiano, yendo tan lejos como para indicar las acciones específicas a implementar, y las alternativas de política a seleccionar. Más aún, especificó el instrumento regulatorio para implementar tales acciones, requiriendo al gobierno italiano recurrir a un decreto urgente, a ser ratificado por el parlamento en septiembre".

El gobierno italiano hizo exactamente lo que se le pidió en la carta en cuanto a un presupuesto equilibrado. Sin embargo, no logró aprobar la reforma al sistema de pensiones, ante la oposición de la Liga del Norte, uno de los partidos de la coalición gobernante. El consenso entre los inversionistas fue que los ahorros planteados en el decreto serían a futuro y poco hacían para corregir la deuda existente. Esto

incrementó la presión sobre Italia. El Consejo Europeo insistió en octubre en las reformas estructurales. Berlusconi prometió aprobarlas, pero no lo logró debido al bloqueo de la Liga del Norte. Ante estas dificultades, envió una carta en noviembre de 2011 comprometiéndose a aprobar una reforma laboral en mayo de 2012. Respecto a las pensiones, prometió fijar la edad legal de jubilación en 67 años para todos los ciudadanos para 2026, pero no mencionó ninguna acción nueva. Preocupados por la falta de medidas concretas, los jefes de estado y de gobierno pidieron al Consejo Europeo una evaluación detallada de todas las medidas, así como supervisar su aplicación. Italia se negó a solicitar una línea de crédito al FMI, con lo que su dependencia del BCE aumentó más, y éste, en noviembre de 2011, discutió la posibilidad de detener la compra de bonos italianos si el gobierno no implementaba las reformas prometidas.

El 8 de noviembre se aprobó el presupuesto para 2012 sin la participación de los partidos de oposición. Además, fue claro que Berlusconi había perdido la mayoría legislativa, por lo que anunció su dimisión tan pronto fueran aprobadas las leyes de estabilización económica. Una vez que esto sucedió (el paquete generaría ahorros por más de 59 mil millones de euros a partir de mayor recaudación y congelamiento de salarios públicos hasta 2014), el 12 de noviembre presentó su renuncia al presidente Giorgio Napolitano. Éste, a su vez, convocó a la conformación de un gobierno tecnocrático de unidad, con el fin de salvar a Italia de la crisis. Llamó al entonces Senador Mario Monti, quien aceptó y formó un gabinete con expertos independientes, que recibió el voto de confianza del Parlamento (estuvieron a favor el Partido Demócrata de izquierda, la Unión del Centro y el Pueblo de la Libertad de centroderecha, el propio partido de Berlusconi; solo estuvo en contra la Liga del Norte). Este gobierno duró hasta abril de 2013, una vez que se efectuaron las siguientes elecciones generales.

La carta del ECB y las reformas que prescribía se volvieron la hoja de ruta del nuevo gobierno, que de inmediato se enfocó en los temas laboral y de pensiones. En diciembre de 2011 introdujo una reforma dentro de un paquete presupuestario para reducir gastos e incrementar ingresos por el equivalente del 3% del PIB, que aumentaba la edad mínima de jubilación; todo esto sin consulta previa con actores sociales relevantes.

Para la reforma laboral sí hubo negociaciones sectoriales, en particular con los sindicatos. Un tema ampliamente contencioso fue el facilitar el despido de trabajadores por motivos económicos. El gobierno estaba sujeto a la fecha límite prometida por Berlusconi: mayo de 2012. Esto lo llevó a presionar a los sindicatos a aceptar su propuesta de reforma. Sin embargo, la Confederación General Italiana de Trabajadores estuvo en contra, lo que dificultaba la aprobación de la reforma por su vinculación con el Partido Demócrata y abría la posibilidad de fisurar la coalición que sostenía al gobierno. La UE fue muy vocal en su apoyo a la reforma y a Monti, y pidió que las medidas de liberalización del mercado laboral no fueran diluidas.

Finalmente, los tres partidos que apoyaban al gobierno y los sindicatos llegaron a un acuerdo en el tema, menos tajante que la propuesta original de Monti. La discusión de la reforma se llevó al Parlamento en abril. Los trabajos legislativos fueron monitoreados de cerca por las instituciones europeas (Sacchi, 2015). El Senado la aprobó a finales de mayo. Sin embargo, por cuestiones de política interna, la discusión se ralentizó en la Cámara Baja. La próxima reunión del Consejo Europeo estaba programada para el 28 y 29 de junio, y era fundamental para Italia porque en ella se discutiría el Mecanismo de Estabilización Europeo, el plan de compra de bonos de países endeudados. Monti insistió en que la única forma en que se podía convencer a los otros países miembros de apoyar ese plan, era mostrar que Italia estaba tomando las medidas internas necesarias para atender la deuda. La reforma laboral fue finalmente aprobada el 27 de junio, con el beneplácito de la UE, las instituciones financieras internacionales y las agencias calificadoras.

Este caso muestra con claridad que el factor externo, en este caso la UE, fue fundamental para establecer la agenda en cuanto a equilibrar el presupuesto y reformar el mercado laboral y el sistema de pensiones en Italia, llegando al extremo de definir las alternativas de política pública a emplear. Sin el componente externo sería imposible explicar la profundidad y rapidez de los cambios que hubo entre 2011 y 2012 en ese país. El propio Sacchi (2015) argumenta que este episodio fue un “salto cuántico” en la participación de la UE en la formulación de políticas de sus países miembros, en el que se hizo patente la intervención de funcionarios de la UE en la formulación de políticas nacionales. Un aspecto que tanto él como Moury y Afonso (2019) resaltan es que en el caso italiano, a diferencia del de otros países (Irlanda, Grecia, Portugal) donde se estableció un acuerdo por escrito a cambio de un alivio

fiscal; no hubo una condicionalidad explícita, sino implícita, de lo que se debía de hacer a cambio del apoyo de la UE. Es decir, que aun sin el peso de un compromiso vinculante por escrito, la influencia de la UE fue suficiente para establecer la agenda en Italia.

Un aspecto que es relevante señalar en este caso es que si bien Italia es parte de la Unión Europea y le ha cedido cierta soberanía, en principio las discusiones de política interna corresponden a los actores nacionales italianos. Fuera de las obligaciones de cumplir con la normatividad europea previamente acordada, cada país europeo tendría el margen de acción para que el establecimiento de la agenda se diera a partir de consideraciones internas. En este caso es posible argumentar que la presión que ejercieron funcionarios europeos fue por encima de lo que se esperaría para cualquier otro tema, porque había un interés externo (la conservación de la moneda común por parte de las instituciones europeas) que pasó por encima de cualquier interés de actores nacionales italianos, como sindicatos o partidos.

3.4 La crisis de los refugiados sirios en 2015 y 2016

En 2015 los flujos de refugiados hacia Europa crecieron considerablemente. De acuerdo con datos de ACNUR, casi un millón de refugiados, la mayoría de ellos provenientes de Siria, Afganistán e Iraq, llegaron a las costas europeas y más de 3,500 perdieron la vida en el viaje. Algunos episodios fueron centrales y tuvieron un fuerte impacto en la opinión pública mundial, pero sobre todo en los países europeos y en sus gobiernos. El 20 de abril más de 600 personas se ahogaron cerca de la isla italiana de Lampedusa cuando se volcó su embarcación; el 28 de agosto fueron descubiertos 71 cuerpos sin vida de inmigrantes en un camión de refrigeración en la frontera de Austria con Hungría; y el 4 de septiembre, la imagen del cuerpo sin vida del niño sirio Aylan Kurdi, que fue arrastrado a una playa de Turquía al fallar en su intento de cruce a Grecia, dio la vuelta al mundo.

Estos flujos crecientes generaron fuertes reacciones políticas. El tema incrementó la popularidad de partidos de extrema derecha en Hungría, Polonia, Austria y Francia, entre otros, que veían a los migrantes como una amenaza cultural y de recursos para Europa. El escalamiento del tema al interior de la agenda pública y gubernamental en

diferentes países miembros, así como sus respuestas nacionalistas, mostraron que el marco europeo del régimen Schengen y las regulaciones de Dublín que contienen políticas comunes migratorias y de refugiados, respectivamente, fallaron ante esta crisis. Las políticas unilaterales como la construcción de barreras en la frontera Húngaro-Serbia o la suspensión de la política de visas Schengen por Austria eran un claro reto al supranacionalismo de la Unión Europea (Dagi, 2018) y urgieron la necesidad de una respuesta de la misma. La Comisión Europea planteó la posibilidad de nuevas regulaciones que distribuyeran mejor los costos de aceptar refugiados, pero los países de Europa central se negaron. Ante la imposibilidad de controlar sus fronteras externas y el consecuente cierre de algunas fronteras internas se vio amenazada la libertad de movimiento de personas, uno de los grandes avances del proyecto de integración europeo.

De acuerdo con Dagi (2018), fuera de un par de episodios adicionales, la crisis de refugiados de 2015 ha sido la que más ha dividido a los estados miembros de la Unión Europea. Si bien todos coincidían en la importancia de “preservar los valores europeos” divergían en lo que éstos significaban (conservar la cultura para los nacionalistas de Europa Central; defender la dignidad humana y la apertura para los internacionalistas) y por lo mismo en las implicaciones prácticas.

Estas discrepancias y las presiones políticas llevaron a que aquellos con una visión más internacional (la Comisión Europea, Alemania y Suecia) cedieran a los nacionalistas que buscaban un mayor control de las fronteras externas. Ante la imposibilidad de atender la causa de raíz (detener la guerra civil en Siria), optaron por buscar apoyo en el control de la migración. Al ser Turquía el principal territorio de tránsito, buscaron un acuerdo con ese país.

Las conversaciones iniciaron en noviembre de 2015 y se llegó al acuerdo el 18 de marzo de 2016. Éste establecía un reparto de la carga: todos los nuevos migrantes irregulares que llegaran a territorio europeo serían retornados a Turquía, con la promesa de la UE de reubicar un refugiado sirio para cada uno retornado. Por su parte, el gobierno turco debía tomar las medidas necesarias para prevenir la aparición de nuevas rutas terrestres o marítimas de cruce irregular. También ofrecía acelerar la exención de visas para los ciudadanos turcos, 6 mil millones de euros para

instalaciones para refugiados de 2016 a 2018, y retomar el proceso de adhesión de Turquía a la UE (Consejo Europeo, 2016).

El acuerdo fue un gran éxito para la Unión Europea en su objetivo central: reducir considerablemente los flujos de refugiados. Esto, a su vez, redujo la presión política entre sus miembros y al interior de los mismos por parte de partidos de extrema derecha. Para mayo de 2016, de acuerdo con ACNUR, Turquía hospedaba 2.7 millones de refugiados sirios.

Del lado turco, fueron menos claras las ventajas o beneficios obtenidos ya que algunas de las promesas del acuerdo, como la exención de visa, no se cumplieron. Las negociaciones fueron tensas y Recep Tayyip Erdoğan, el presidente de Turquía, según reportes de medios, amenazó con inundar Europa de migrantes, algo que continuó incluso después de firmado el acuerdo. Es importante señalar que, de no ser por la presión europea, Turquía no hubiese tenido incentivos para detener el flujo de migrantes, como sucedió durante todo 2015. Asimismo, no debe obviarse que el acuerdo al que llegaron la Unión Europea y Turquía incluía ciertas recompensas que beneficiaban a la segunda, los cuales ayudaron como incentivos para que hiciera algo que de otra manera no hubiera hecho.

Es interesante la discusión que hubo en la opinión pública turca respecto al acuerdo. Kavakli (2018) presenta un análisis de medios en el que se observan los diferentes encuadres que recibió el acuerdo. Por parte del gobierno turco, se enfatizó el aspecto de la liberalización de las visas como la gran victoria de este. Otro encuadre relevante fue la confrontación en el tema del terrorismo, en el que la UE solicitó la revisión de las leyes anti-terroristas en Turquía, algo a lo que Erdoğan se negó rotundamente. En algunos medios se planteó que el acuerdo había sido una derrota para la UE al traicionar sus valores e ideales, algo de lo que hicieron eco múltiples organizaciones pro-migrantes internacionales al señalar que los más afectados eran los refugiados, ya que las condiciones en Turquía eran muy distintas a las de la UE. Por su parte, los partidos de oposición turcos plantearon el acuerdo como una derrota del gobierno, al hacer de Turquía el “centro de recolección de refugiados de todo Europa” (Kavakli, 2018, p. 273).

Este caso se parece bastante al descrito en el capítulo previo, de la crisis de los niños migrantes en 2014, cuando el gobierno estadounidense buscó por medios

diplomáticos que el país de tránsito (México) controlara los flujos irregulares, lo cual finalmente logró. Sin embargo, como es posible ver en los otros casos, las presiones se dan más allá del tema migratorio.

3.5 La discusión sobre las contribuciones de Alemania a la OTAN

La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017 puso de relieve un tema específico al interior de los países que conforman la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN): el pago de sus contribuciones. Este tema no surgió con la llegada de Trump, ya que Estados Unidos ha solicitado que sus aliados europeos paguen una mayor proporción de los gastos desde la administración Nixon (Kaufman, 2017). Sin embargo, la forma en que lo hizo sí fue distinta. Fiel a su estilo puramente transaccional, e ignorando la relevancia de la OTAN como instrumento de seguridad a nivel global desde la propia perspectiva estadounidense, como candidato y después como presidente hizo comentarios públicos, incluso en entrevistas a medios europeos, condicionando el apoyo a los países aliados ante un eventual ataque ruso. De hecho, el 15 de febrero de 2017, su administración, por medio del Secretario de Defensa planteó un ultimátum a sus contrapartes: si los países europeos no llegaban al 2% de su PIB en gasto de defensa, amenazó con retirar el compromiso total de Estados Unidos con la alianza. Para entonces solamente Reino Unido, Polonia, Estonia y Grecia alcanzaban ese porcentaje.

El análisis no será de todos los países europeos que forman parte de la OTAN por la dificultad que implicaría. Se estudiará el caso de Alemania en específico porque las dinámicas en juego se explican de mejor manera con el marco teórico del establecimiento de la agenda. Después del ultimátum hubo países que inmediatamente incrementaron su presupuesto, en particular los países bálticos Letonia y Lituana. Esto, porque junto con Estonia eran los más expuestos a un eventual ataque ruso y ante la falta de seguridad de que Estados Unidos los apoyaría en el marco de la OTAN, decidieron aumentar sus capacidades de defensa como clara medida de precaución.

El caso alemán es interesante porque es posible argumentar que sin el empuje que le dio Estados Unidos al tema, no lo hubiera hecho por su cuenta. Alemania está

rodeada de países aliados, por lo que no está expuesta a un ataque directo de Rusia o de algún otro rival. De acuerdo con datos del Banco Mundial, alcanzó su pico en gasto de defensa en 1963 con 5.2% de PIB, en plena Guerra Fría y dividida entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana. Posteriormente, este porcentaje se redujo a alrededor del 3% en la década de los ochenta y a partir de 1992 estuvo por debajo del 2%. Incluso a pesar de los llamados de la OTAN, como su conferencia en Gales en 2014 tras la anexión de Crimea por parte de Rusia, en la que se estableció el compromiso de alcanzar ese 2% por todos sus miembros, Alemania registró su segundo gasto más bajo en términos porcentuales en 2015, con el 1.137%.

Un episodio relevante fue el 17 de marzo de 2017, cuando Merkel realizó una visita de trabajo a Estados Unidos en la que fue evidente la divergencia de posiciones en todos los temas relevantes de la relación: comercio, migración, la OTAN y la búsqueda de cooperación multilateral. Al día siguiente Trump publicó en Twitter: “¡Alemania le debe grandes sumas de dinero a la OTAN y a los Estados Unidos se les debe pagar más por la defensa poderosa y muy costosa que proporciona a Alemania!” (sic).

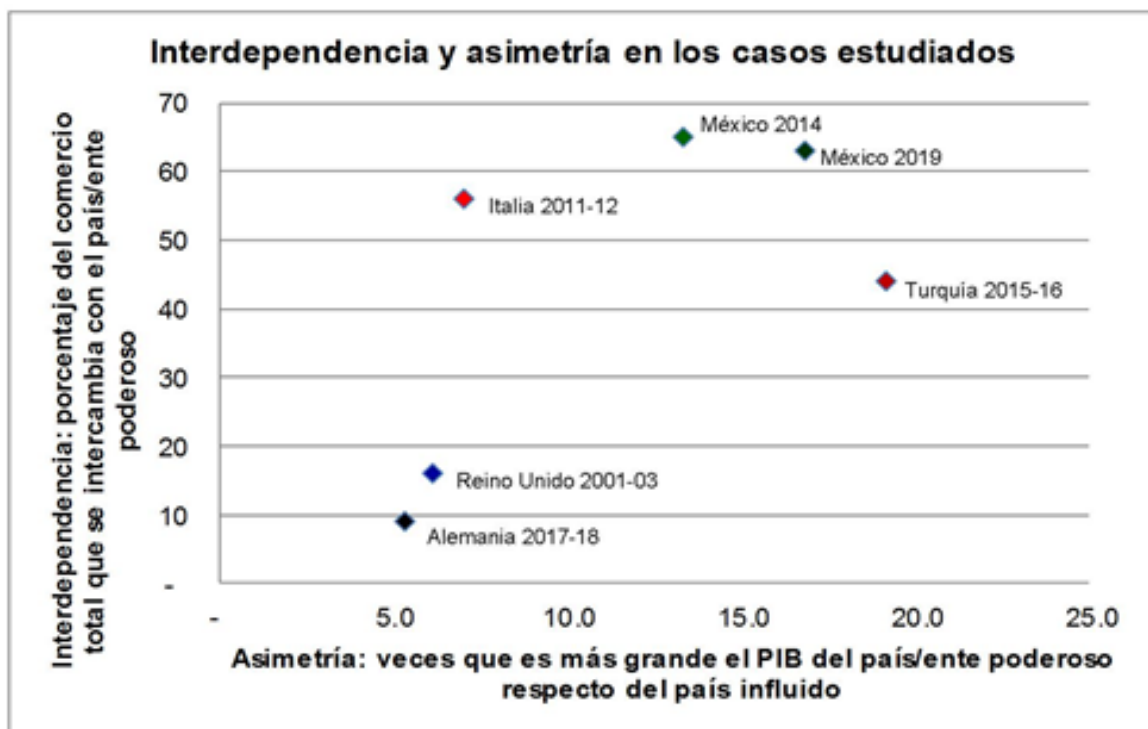
Es importante tomar en cuenta que en Alemania no hay consenso político sobre un aumento al gasto en defensa. Hay divisiones partidistas que incluso atravesaban la coalición gobernante compuesta por demócratas cristianos (CDU y CSU) y socialdemócratas (SPD). Los demócratas cristianos, especialmente la canciller Angela Merkel y su ministra de Defensa de 2013 a 2019, Ursula von der Leyen, abogaron por un mayor gasto. Los socialdemócratas estuvieron en contra de una posible espiral armamentista en Europa a partir de los recelos que podría generar una Alemania con mayores capacidades militares, eco de su papel en las dos guerras mundiales. En la campaña electoral de 2017, el SPD se posicionó abiertamente contra el objetivo del 2% e incluso representantes de ese partido lo señalaron como incorrecto, argumentando que fue impuesto por el presidente de Estados Unidos (Kunz, 2018). Que la solicitud de Trump se haya vuelto un punto de discusión en la campaña electoral pone de relieve el impacto del factor externo en el establecimiento de la agenda y la atención que generó tanto en la agenda pública como en la estatal. Es importante señalar que tampoco existe un consenso sobre el tema en la sociedad alemana, al haber un importante escepticismo respecto de dar más recursos a las fuerzas armadas.

A pesar de estas diferencias, tanto en la opinión pública como al interior de la coalición gobernante, a final de cuentas el factor internacional pesó: Alemania se comprometió de manera pública en 2018 y después en 2019 a elevar su gasto de una forma más agresiva. En 2018 gastó 1.172% de su PIB en defensa; en 2019, 1.269%; y en 2020 alcanzó el 1.4%. Asimismo, se comprometió a llegar al 1.5% en 2024 y al 2% en 2031. En este caso es posible ver también que de no ser por el factor externo, en este caso Estados Unidos y su amenaza de hacer nulo el pacto de defensa mutua de la OTAN, es difícil pensar que Alemania hubiera decidido aumentar el gasto militar, especialmente al no haber un consenso político al interior de la coalición gobernante. Asimismo, destaca cómo el tema llegó a la agenda estatal, al ser incluso parte de la campaña electoral de 2017.

3.6 Análisis de los casos

La siguiente gráfica muestra el grado de interdependencia y asimetría de las diadas estudiadas en cada caso, a fin de tener un panorama comparativo más claro de la situación en cada uno.

Gráfica 3.1 Interdependencia y asimetría en los casos estudiados



Fuente: elaboración del autor con datos del Banco Mundial.

Se muestra que los niveles de interdependencia y asimetría son variables para los casos estudiados. Aquellos que están cerca de la esquina superior derecha, son aquellos en los que ambas variables son más notorias. Los de la esquina inferior izquierda si bien aún se encuentran en una posición de asimetría (no es algo menor enfrentarte a un país o ente cinco veces más grande en términos económicos), aunque intermedia, sí muestran una menor interdependencia.

A partir de ello es posible argumentar que la asimetría es una condición necesaria pero no suficiente para que se den el tipo de casos en los que se enfoca este trabajo.

En el caso de la interdependencia, al haber casos en los que no es tan marcada, cabría agregar un matiz importante: no es necesaria una interdependencia amplia en términos económicos (que es lo que en realidad mide el indicador de concentración del comercio), sino en algunos casos mediada por una situación en específico. Tanto para el caso alemán como para el británico, su interdependencia con Estados Unidos en términos generales era moderada; sin embargo, en términos militares, que es la política pública central en ambos episodios, hay una interdependencia mucho más marcada, sobre todo por la membresía común en la Organización del Tratado del Atlántico Norte o como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, respectivamente. En esa línea de pensamiento cabría argumentar que en escenarios de interdependencia general baja o moderada, pero marcada interdependencia en un tema en particular, hace mucho más probable que el factor externo pese en ese ámbito de la política pública.

Lo anterior apunta a la importancia de la tercera variable: interés en el tema o política específica en el país externo. Esta variable es fundamental porque ayuda a acotar, dentro de cada relación bilateral, los casos en los que la influencia externa es fundamental y los que no, que funcionan como claros contrafacticos. Por ejemplo, la UE tuvo interés en la política migratoria de Turquía, no así en su política comercial, a pesar de su clara interdependencia.

La descripción del desarrollo de las decisiones pone de manifiesto que había un marcado interés en el país o ente más poderoso para que se llevara a cabo determinada política pública en el país más débil, ya fuera detener los flujos migratorios irregulares o de refugiados, aumentar sus contribuciones en gasto de defensa, reducir su deuda o conformar una coalición en torno a una intervención

decidida de forma unilateral. Es interesante que al iniciar esta investigación se esperaba encontrar casos donde la asimetría de poder fuera mucho más marcada, con países muy pequeños influenciados por grandes potencias. Sin embargo, el hecho de que la presión recaiga sobre potencias medias como Turquía, Italia o México e incluso sobre países con gran poder en el sistema internacional como Reino Unido y Alemania muestra que se busca influir en ellos precisamente porque sus acciones pueden marcar una diferencia en la consecución de los objetivos de los países o entes que los presionan. Retomando el caso de la crisis de la deuda en la eurozona, la situación en Grecia si bien era un reto importante, no era de la magnitud suficiente para poner en riesgo la moneda común, cosa que sí pasaba con Italia, por lo que reducir su deuda se volvió un objetivo central de las instituciones europeas. Esto, a su vez, muestra la relevancia de interdependencias específicas y de la variable clave, que es el hecho de que el tema en cuestión sea parte de la agenda en el país o ente poderoso. En todos los casos estudiados, el tema escaló a la agenda estatal e incluso estatal prioritaria en Estados Unidos o la Unión Europea.

Finalmente, en lo que se refiere a la variable intermedia, sobre cómo se dio la negociación, en dos casos la presión fue abierta: desde Estados Unidos hacia Alemania en 2017 y hacia México en 2019. Esto atiende a un factor en común: el estilo del Presidente Trump, quien en ambos casos en lugar de recurrir exclusivamente a los canales diplomáticos, los combinó con tuits y declaraciones a medios. En el caso de Reino Unido el presidente Bush fue muy vocal en sus posicionamientos sobre una intervención en Iraq. No obstante, su público primordial era la opinión pública de su país, aunque esto tuviera un efecto en la británica. Las negociaciones en sí se llevaron a cabo mediante los contactos entre los mandatarios o funcionarios de alto nivel de sus gobiernos.

Al pensar en los mecanismos de presión el panorama se vuelve más difuso, ya que no existe uno solo. Por ejemplo, en dos casos se hicieron amenazas económicas, en otro se planteó la posibilidad de hacer inoperante el pacto de defensa mutuo, en uno más se ofrecieron incentivos económicos y se hizo la promesa de acelerar el ingreso a la Unión Europea, y hubo algunos en los que no es del todo claro si hubo amenazas o recompensas, como el caso de México en 2014 y la entrada de Reino Unido a la Guerra de Iraq. A manera general se puede argumentar que esos mecanismos de presión dependen de los ámbitos de interdependencia y asimetría entre el país o ente

poderoso y el país influenciado. En el caso de Alemania, no se trata de una asimetría marcada en términos generales. Sin embargo, la interdependencia y asimetría en el aspecto militar y sobre todo a partir de las ventajas que ofrece la membresía a la OTAN hicieron que hubiera suficientes incentivos para que el gobierno alemán optara por modificar su política de gasto militar.

La siguiente tabla resume el análisis de los casos, a partir de los valores tanto de la variable independiente, como de las tres independientes y la intermedia. La clasificación de los valores de cada una de las variables, como toda asignación de intervalos y en particular de los valores de corte, puede parecer un tanto arbitraria. Sin embargo, se hizo tomando en cuenta no solamente los casos existentes, que podría aumentar el posible sesgo, sino en un posible universo de casos que incluya desde las relaciones entre los países más poderosos (por ejemplo China-Estados Unidos, donde la asimetría económica sería mínima) hasta la de éstos con países muy pequeños. De esta manera, se estableció que para asimetría los intervalos serían los siguientes, a partir del número de veces que el PIB del país o ente poderoso es respecto del menor: 1, no hay asimetría; mayor a 1 y hasta 5, baja; mayor a 5 y hasta 10, moderada; mayor a 10 y hasta 20, alta; mayor a 20, muy alta.

Para la interdependencia, se considera Muy baja de hasta 10; mayor a 10 y hasta 25, baja; mayor a 25 y hasta 50, media; mayor a 50 y hasta 75, alta; mayor a 75, muy alta. A fin de facilitar la magnitud se incluyó a la derecha, entre paréntesis, el valor tanto para interdependencia como para asimetría.

Para la variable clave, de importancia del tema en el país o ente externo, se asignó un valor binario, sí o no, aunque sin duda los detalles se explican mejor en el desarrollo de cada caso. Finalmente, para la variable intermedia, sobre el proceso de negociación, se asignó también un valor binario: cerrada o abierta, aunque las descripciones previas dan cabida a matices adicionales.

Tabla 3.2. Análisis de los casos

Caso	Y - Peso del factor externo en establecimiento agenda	X1- Interdependencia (% de comercio que es el ente grande para el país pequeño)	X2- Asimetría (veces que el PIB es más grande)	X3- Importancia del tema en ente externo	X intermedia- Negociación
Reino Unido 2001-03	Sí	Baja (16%)	Moderada (6.1)	Sí	Cerrada
Italia 2011-12	Sí	Alta (56%)	Moderada (7.0)	Sí	Cerrada
México 2014	Sí	Alta (64%)	Alta (13.3)	Sí	Cerrada
Turquía 2015-16	Sí	Media (44%)	Alta (19.2)	Sí	Cerrada
Alemania 2017-18	Sí	Muy baja (9%)	Moderada (5.3)	Sí	Abierta
México 2019	Sí	Alta (63%)	Alta (16.8)	Sí	Abierta

Como puede observarse, la variable clave es la única que aparece en todos los casos. Por lo tanto, y atendiendo a las explicaciones expuestas en este y los capítulos previos, es ésta la que impulsa al país o ente externo a buscar influir en las políticas públicas de otro país, incluso en contextos de baja interdependencia general y moderada asimetría.

En términos metodológicos es importante señalar, de forma explícita, por qué no se incluyó un contrafáctico que sirva de control del marco teórico propuesto, ante la posible crítica de un sesgo de selección basado en la variable dependiente (King, Keohane y Verba, 1994). La respuesta es que se trata de casos que salen de las explicaciones existentes de establecimiento de la agenda en el ámbito nacional. Siguiendo a Skocpol y Somers (1980), se trata del tipo de estudio comparado que muestra casos que se pueden explicar a partir de un nuevo modelo, que a su vez contribuye al cuerpo teórico existente. En ese sentido, se justifica que se incluyan solamente casos donde el factor externo fue central, ya que es precisamente este tipo de casos los que van más allá de las teorías existentes.

Finalmente, es importante notar que no es tan común encontrar casos en los que el factor internacional haya sido fundamental en el proceso de establecimiento de la agenda. En ese sentido, todos los casos en los que no hubo presión para modificar alguna política pública, incluso en el contexto de una relación bilateral de marcada independencia y asimetría de poder, son los claros contrafácticos. En ellos, las teorías de establecimiento de la agenda centradas en factores nacionales cumplen su función explicativa. Estos casos ponen de relieve que ser parte de una relación de interdependencia y asimetría estructural no significa que haya una constante influencia, simplemente que las probabilidades son mayores. Siguiendo los ejemplos del capítulo previo, en la relación México-Estados Unidos el tema migratorio se volvió muy relevante para Estados Unidos en 2014 y 2019, lo que impulsó sus acciones; algo que no sucedió para otros temas en ese mismo periodo.

En ese sentido, el objetivo del presente trabajo no es presentar una explicación comprehensiva de todas las formas en las que un país o ente externo puede influir o intentar hacerlo sobre otro, sino uno más modesto: identificar y analizar casos en los que las teorías existentes de establecimiento de la agenda son insuficientes y es necesario considerar al factor externo

Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo busca redondear los argumentos y hallazgos de los anteriores, así como sus implicaciones académicas y prácticas; para ello se divide en tres apartados. El primero versa sobre las limitaciones de las teorías existentes sobre establecimiento de la agenda y las aportaciones teóricas del modelo planteado. El segundo aportará consideraciones prácticas y recomendaciones sobre el problema público. Finalmente, el tercero señalará posibles avenidas de investigación al considerar tanto el ámbito teórico como el práctico.

4.1 Problema de investigación y aportaciones teóricas

El caso con el que da inicio este trabajo, el de las amenazas de aranceles por parte del presidente de Estados Unidos a México en 2019 si no detenía los flujos migratorios irregulares, fue uno tan dramático que mostró la necesidad de considerar el peso de los factores externos en el establecimiento de la agenda y en la definición de políticas públicas. Esto llevó a la formulación de las preguntas de investigación: ¿los factores externos (internacionales) pueden afectar el establecimiento de la agenda y la formulación de la política pública? ¿Bajo qué circunstancias?

A partir de estos cuestionamientos se hizo un repaso de las teorías existentes de establecimiento de la agenda y se mostró que en ninguna de ellas se considera al factor externo como central. Sin embargo, en ese repaso se resaltó la importancia de las relaciones de poder entre los actores que promueven determinados asuntos como problemas o políticas para resolverlos. Al encuadrar el establecimiento de la agenda como un juego de poder se argumentó que puede haber actores externos interesados en influir en la discusión de alguna política pública que les afecte, lo que se sustenta en buena medida en el pensamiento de la escuela realista de relaciones internacionales, que se enfoca también en las relaciones de poder entre países.

Con base en lo anterior se desarrolló la hipótesis central de que los factores externos pueden incidir en la formulación de políticas públicas en contextos de marcada interdependencia y en los que hay una relación asimétrica de poder con un país o ente externo que tiene interés en modificar cierta política pública y que le da particular

importancia. Un aspecto adicional, que se incluyó como variable intermedia, fue la publicidad dada al tema en el curso de la negociación.

Al hacer una revisión de los casos y ahondar en sus mecanismos causales se constató que el interés del país o ente externo es fundamental para influenciar el establecimiento de la agenda en el país más débil. Sin este interés sería imposible explicar la movilización original del ente externo y posteriormente el cambio en la agenda y las políticas públicas resultantes en los países influenciados. Algo interesante que se descubrió es que esto sucedió incluso en contextos de asimetría moderada y de baja interdependencia general. Esto hizo necesario agregar el matiz de que no se requiere una interdependencia marcada en todos los ámbitos, sino solamente en aquel que corresponde al tema de interés, sea migración, seguridad, nivel de endeudamiento, política fiscal, etcétera. Lo anterior resalta la importancia de un análisis más fino, basado en políticas públicas, que ofrece mayores detalles que un planteamiento geopolítico.

El estudiar seis casos distintos permitió ir más allá de un caso atípico que desafiaba las teorías existentes de problematización y mostrar que había un grupo de situaciones en la vida real que necesitaban una nueva explicación, una que considerara de manera central los factores externos. Además, al ser casos de países diversos, algunos de ellos poderosos, se mostró que no es un fenómeno exclusivo de economías en desarrollo, de una región específica o en un ámbito particular, como el migratorio. Esto le da aún mayor peso y utilidad a la aportación teórica del presente trabajo.

Al hacer un recuento con cierto detalle de cada uno de los casos, a fin de identificar los mecanismos causales, se aportó a la validez interna. Por el otro, al ir más allá del estudio de caso o de la comparación de dos, se fortaleció la validez externa, ya que se puede argumentar que las ideas derivadas del presente estudio son más generalizables. Sin embargo, es necesaria una revisión autocrítica. Más allá del número de casos, su principal limitación radica en que se trata, al ser un análisis cualitativo, de un trabajo de interpretación. Esto es patente en la variable clave. Por lo tanto, el lector tiene la alternativa de confiar en la interpretación que el autor da a los hechos o elaborar una propia. En concordancia con lo anterior, que el presente trabajo contenga pocas fuentes de primera mano, como entrevistas con los actores

que tomaron las decisiones, posibilita que en los argumentos presentados haya cierto sesgo a partir de las fuentes consultadas. A pesar de que se buscó pluralidad en las mismas, lo cual se consigue en buena medida al incluir casos de diversas regiones, no debe descartarse la posibilidad de omisión de enfoques distintos.

Como una avenida de investigación a futuro, se podría plantear un análisis cualitativo comparado para determinar la forma en que los factores externos impactan. En ese supuesto sería necesario considerar como universo de casos todos aquellos países democráticos sobre los cuales hubo factores internacionales que intentaron ejercer presión para el establecimiento de la agenda en algún tema de política pública. En este caso se tendrían que considerar también casos con resultados negativos, en los que se haya intentado ejercer esa presión por parte de un actor externo y no se haya logrado. En ese caso se podría tener un análisis más fino de las condiciones necesarias y suficientes para hacer que la presión externa sea exitosa. Tal estudio iría más allá del ámbito del actual, que hace una primera propuesta sobre las condiciones en las que se esperaría que se dé dicha presión, y se enfocaría en los mecanismos por medio de los cuales dicha presión es exitosa o no. En esa línea, esta investigación es un primer paso, un cimiento, ya que su énfasis se circunscribe a mostrar que es posible ir más allá del ámbito nacional al analizar el establecimiento de la agenda.

Un aspecto adicional a considerar es que el presente trabajo tiene como unidad de análisis a los países. Al derivar su planteamiento teórico de la escuela realista de relaciones internacionales observa al estado como una “caja negra”, atribuyéndole ciertas cualidades monolíticas, por ejemplo al pensar en lo que es el interés nacional. Sin embargo, como logra esbozarse en las explicaciones de los casos al mostrar los diferendos al interior de la coalición gobernante o las negociaciones y dudas al interior del gobierno previo a la adopción de determinada política pública, no existe como tal un interés nacional en abstracto. En esa línea, a fin de dar una explicación más completa a futuro se debería analizar cómo actores clave en la coalición gobernante asumen las presiones externas y se pliegan a ellas, y si esto se da bajo una lógica de supervivencia política (Bueno de Mesquita et. al, 2003) o bajo alguna explicación alternativa.

4.2 Recomendaciones de Política Pública

El tema estudiado tiene importantes implicaciones prácticas para países que, como México, pueden encontrarse en el futuro ante situaciones similares. Conocer las condiciones y circunstancias en las que lo externo puede incidir de manera directa en la política interior es central para evitar que se repitan episodios como los de 2014 y 2019, así como para detectar y anticipar situaciones que pudieran llevar a este escenario.

Al ser el establecimiento de la agenda algo ligado al poder, en este trabajo se le dio un énfasis a la definición del poder de Dahl, que sería su primera cara, la más visible. Desde esta perspectiva teórica, lo que se buscaría evitar es una influencia directa en el proceso de problematización por parte de un ente externo a fin de preservar espacios de soberanía.

Al pensar en las variables expuestas en este trabajo, hay relativamente poco que se pueda hacer en términos de asimetría o interdependencia en el corto plazo para reducir vulnerabilidades. México no dejará de estar al sur de Estados Unidos ni Turquía entre la Unión Europea y Medio Oriente, lo cual hará que sigan siendo relevantes en el ámbito migratorio. Y si bien en el mediano y largo plazos estos países pueden desarrollarse y reducir su asimetría, es difícil pensar que lleguen a eliminarla por completo. Incluso al diversificar sus lazos comerciales y políticos pueden terminar frente a nuevos dilemas: reducir interdependencia con Estados Unidos o la UE pero incrementarla con China o Rusia. Por lo tanto, en términos prácticos, a corto plazo es preciso enfocarse en la variable clave: el interés del tema en el ente externo.

Para ello habría que detectar a tiempo las señales en el otro país (si un tema sube en la agenda pública, estatal o estatal prioritaria) a fin de tomar medidas antes de que llegue a un punto como el visto en 2019 entre Estados Unidos y México. En términos prácticos es fundamental contar con mecanismos de alerta temprana, como las embajadas y el seguimiento de medios internacionales. En ese sentido, la ofensiva puede darse, si es posible, en esos espacios, por medio de la diplomacia pública, al buscar agregar matices a la conversación en los centros de poder donde se toman decisiones que tienen implicaciones más allá de sus fronteras. Usando un ejemplo de este trabajo, lo que se dice en CNN o Fox News, y cómo se procesa en Washington,

puede acabar teniendo un impacto muy fuerte en lo que se hace en Tapachula. Por lo tanto, es importante ser parte de la conversación desde el inicio, si las condiciones políticas y legales lo permiten.

Una cosa muy interesante es que tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, por ser una democracia o un grupo de países democráticos, hay más oportunidades de anticiparse a las decisiones. Esto porque al haber libertad de expresión y un sistema abierto de medios es posible identificar cómo escalan los temas en tiempo real, así como ver los posicionamientos de diversos actores. En el caso de China, Rusia y otros países no democráticos que buscan tener influencia internacional, es mucho más complejo, porque no hay tantos mecanismos de “alerta temprana” y por lo mismo los riesgos pueden ser mayores. De ahí la importancia de mantener diplomáticos en los centros de poder, que obtengan de manera constante esta información y la transmitan a capital, y que al mismo tiempo tengan una interlocución fluida con los actores clave.

Una ruta alternativa para evitar casos como los expuestos es conceptualizar el tema desde la tercera cara del poder (Lukes, 1974), que va más allá de la toma de decisiones directas (primera cara) (Dahl, 1957) y del poder para evitar que algunos temas lleguen a la agenda (segunda cara) (Bachrach y Baratz, 1962). Esta tercera cara se centra en la conformación de las preferencias, de tal forma que los actores débiles asumen como propias las condiciones del sistema en el que viven, lo que constriñe aún más sus posibilidades de rebelarse contra él. Siguiendo esta línea de pensamiento, el país más débil podría asumir como propias las preferencias del ente poderoso. De esta manera, sus objetivos estarían alineados y sería imposible que hubiera una influencia directa (primera cara del poder) del factor externo para que modifique determinada política pública de interés; la influencia sería en este caso indirecta (tercera cara) y se hubiese dado en un momento previo. En otras palabras, no hay una afectación patente a la soberanía con un momento de quiebre y un cambio evidente en una política pública (como el giro completo de la política migratoria mexicana en 2019); no obstante, el resultado es el mismo: se lleva a cabo la política pública que sirve a los intereses del poderoso. Adicionalmente, el proceso de alineación de preferencias conlleva un proceso de discusión y problematización

previo, como el que se dio al interior de muchos países antes de integrarse a la Unión Europea.

4.3 Los factores externos de la política interior: avenidas a futuro

En el curso de la selección de casos se encontraron algunos de clara presión por parte de potencias para que países pequeños y en desarrollo modificaran políticas específicas. Sin embargo, al tratarse de regímenes autoritarios, no hay un juego pluralista y las decisiones dependen exclusivamente de las élites gobernantes, por lo tanto no se puede plantear desde el marco teórico de establecimiento de la agenda. Un caso paradigmático es el de China con República Democrática del Congo (RDC) en lo que se denominó como “el contrato del siglo” para la explotación de yacimientos de cobre y cobalto a cambio de infraestructura. El acuerdo violaba la legislación vigente por lo que China pidió la aprobación de una ley especial por la Asamblea de la RDC para validarlo (Cardenal y Araujo, 2011, p. 120). RDC es un país autoritario: está considerado como el país menos democrático del mundo, después de Corea del Norte, por la Unidad de Inteligencia de The Economist.

Este caso y otros similares se prestan para una discusión más amplia sobre similitudes y contrastes entre cómo esa influencia se da en países no democráticos y cómo es el establecimiento de la agenda en países democráticos. Esto puede ser particularmente relevante ante el crecimiento de la influencia china a nivel global. Actualmente, muchas de las relaciones asimétricas más relevantes de ese país son con regímenes no democráticos. Sin embargo, su creciente peso económico e internacional ha ampliado sus interacciones con democracias, principalmente en América Latina. En ese sentido, la descripción y explicación de esos mecanismos de influencia queda como un camino de investigación a futuro, ante las crecientes probabilidades de que estos casos ocurran.

Este mejor entendimiento de las dinámicas entre países no democráticos poderosos y democracias susceptibles de ser influenciadas es un tema de gran relevancia en la agenda internacional actual. El que los casos presentados en esta investigación se hayan dado entre democracias se debe en buena medida al orden internacional de los últimos veinte años. Asimismo, remite a los argumentos de que las democracias

no pelean entre sí (Mintz y Geva, 1993), por lo que en todos los casos las presiones se hicieron por medios pacíficos. El orden mundial en el que Estados Unidos era preeminente y la Unión Europea era otro importante polo se ha transformado en los últimos años y se aceleró especialmente debido a la reticencia de la administración Trump de trabajar de manera multilateral para contener a China. El auge de este país y una posición cada vez más asertiva de Rusia, así como la aparición de fisuras en la coalición trasatlántica, han hecho que el mundo sea menos predecible. Entender los intereses de China (Kissinger, 2011) será fundamental para prever el tipo de políticas públicas que buscará influenciar en las democracias. Habrá que poner especial atención a cuando se dé el primer caso, para entender las dinámicas en juego. Además, desde el lado práctico, siguiendo el argumento expuesto previamente, lo cerrado del sistema político chino es un reto para entender cómo escalan los temas al interior del mismo.

Este trabajo ha mostrado que, bajo ciertas condiciones, los factores externos en el establecimiento de la agenda pueden ser centrales. Uno de los objetivos de la presente investigación ha sido mostrar, precisamente, que un enfoque estrictamente nacional puede resultar en ocasiones insuficiente. Esto subraya la importancia de tender mayores puentes entre los ámbitos de estudio de las políticas públicas y de las relaciones internacionales, con miras a aportar mejores explicaciones en un mundo interdependiente, asimétrico y complejo.

Bibliografía

Andersen, S.S. y Eliassen, K.A. (1993). *Making policy in Europe: The Europeanization of National Policy-making*. Sage.

Androff, D. (2016). The Human Rights of Unaccompanied Minors in the USA from Central America. *Journal of Human Rights and Social Work*, 1(2), 71-77. <https://link.springer.com/article/10.1007/s41134-016-0011-2>

Bachrach, P. y Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56, 947-52. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/1-peter-bachrach-and-morton-s-baratz-1962-two-faces-of-power-american-political-science-review-56-december-94752-cited-543-times/F6AD95D3039799E86AED071F0AA82499>

Baumgartner F. R. y Jones, B.D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

Baldwin, D. A. (1980). Interdependence and power: a conceptual analysis. *International Organization*, 34(4), 471-506. <https://www.jstor.org/stable/2706510>

Bueno De Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M. y Morrow, J. D. (2003). *The Logic of Political Survival*. MIT Press.

Cardenal, J. P. y Araujo H. (2011). *La Silenciosa Conquista China. Una investigación por 25 países para descubrir cómo la potencia del Siglo XXI está forjando su futura hegemonía*. Crítica.

Castillo, M. A. (1990). Población y migración internacional en la frontera sur de México: evolución y cambios. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(1), 169-184. <https://www.jstor.org/stable/3540651>

Chisti, M. y Hipsman, F. (2015). The Child and Family Migration Surge of Summer 2014: a short-lived crisis with a lasting impact. *Journal of International Affairs*, 68(2), 95-XIV. <https://www.proquest.com/openview/a2b9289fc0b23dae2f0569e33bf40c8/1?pq-origsite=gscholar&cbl=41938>

Chisti, M. y Hipsman, F. (2016). Increased Central American Migration to the United States May Prove an Enduring Phenomenon. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/increased-central-american-migration-united-states-may-prove-enduring-phenomenon>

Cobb, R. y Elder C. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Allyn and Bacon, Inc.

Cook F. L. y Skogan, W. G. (1991). Convergent and divergent voice models of the rise and fall of policy issues en Protess, D. L. y McCombs, M. (Eds.) *Agenda Setting: Readings on Media Public Opinion and Policymaking*, Lawrence Earlbaum Associates.

Corona, R., y Tuirán, R. (2008). Magnitud de la emigración de mexicanos a Estados Unidos después del año 2000. *Papeles de Población*, 14, 9-38.

Cornelius, W. A., (1992). From sojourners to settlers en Bustamante, J. Reynolds C. e Hinojosa R. (Eds.), *U.S.-Mexico Relations. Labor Market Interdependency* (pp. 155-195) Stanford University Press.

Cornelius, W. A. (2001). Death at the border: The efficacy and unintended consequences of U.S. immigration control policy 1993-2000. *Population and Development Review* 27(4), 661-685. <https://escholarship.org/uc/item/7mx516pr>

Creus, N. (2013). El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques. *Estudios Internacionales* (Santiago), 45(175), 63-78. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692013000200003

Crenson, M. A. (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: a Study on Non-decision Making in the Cities*, Johns Hopkins University Press.

Cruz, H. A. (2010). Las migraciones internacionales en la frontera sur de México en Alba F., M.A. Castillo y G. Verduzco (coords.) *Los Grandes Problemas de México. III. Migraciones Internacionales*. El Colegio de México.

Dagi, D. (2018). EU's Refugee Crisis: from Supra-Nationalism to Nationalism? *Journal of Liberty and International Affairs*, 3(3), 9-19. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/56105/ssoar-llibertyintaff-2018-3-dagi-EUs_refugee_crisis_from_supra-nationalism.pdf?sequence=1

Dahl, R. (1957). The Concept of Power. *Behavioural Science*, 2, 201-215. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/bs.3830020303>

Downs, A. (1972). Up and down with ecology: the issue attention cycle. *Public Interest* 28(1), 38-50. https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Downs_Public_Interest_1972.pdf

Eyestone, R. (1978). *From Social Issues to Public Policy*. Wiley.

Flores A., C. (1993). La frontera sur y las migraciones internacionales ante la perspectiva del Tratado de Libre Comercio. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 8(23): 361-376.

<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/875/0>

Gandini, L. (2020). Caravanas migrantes: de respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria en Dossiê: "Luchas migrantes y políticas migratórias mesoamericanas". *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 28(60), 51-69. <https://www.scielo.br/j/remhu/a/ZQzzmqBbqHTTWtrCKjMrZGt/?lang=es>

Gramlich, J. y Noe-Bustamante, L. (2019). What's happening at the U.S.-Mexico border in 5 charts. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/11/09/whats-happening-at-the-u-s-mexico-border-in-7-charts/>

Green-Pedersen, C. y Walgrave, S. (2014). Political agenda setting: An approach to studying political systems en Green-Pedersen C. y Walgrave S. (Eds.) *Agenda Setting, policies, and political systems: A comparative approach*. Routledge.

Hall, P. A. (2012). The economics and politics of the euro crisis. *German Politics*, 21(4), 355–371. https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/hall2012_gp.pdf

Harrop, M. (1992). Comparison en Harrop M. (Ed.), *Power and Policy in Liberal Democracies*. Cambridge University Press.



Hirschfield-Davis, J. y Shear, M. D. (2019). *Border Wars: Inside Trump's Assault on Immigration*. Simon & Schuster.

Inyegar, S. et al. (1984). The Evening News and Presidential Evaluations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 46, 778-787.

<https://web.stanford.edu/dept/communication/faculty/krosnick/docs/1984/1984%20The%20evening%20news%20and%20presidential%20evaluations.pdf>

Jenkins, W., (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Martin Robinson.

Joachim, J. y Dalmer, N. (2016). The United Nations and Agenda Setting en Zahariadis, N. (Ed.) *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 367-385). EE Publishing.

Jones, J. A., (1971). Federal Efforts to Solve Contemporary Social Problems en Smigdel, E. O. *Handbook on the Study of Social Problems*. Rand-McNally.

Katz, M., Stern, M. J. y Fader, J. J. (2007). The Mexican immigration debate. *Social Science History*, 31(2), 57-189. <https://www.jstor.org/stable/40267936>

Kaufman, J. P. (2017). The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future. *International Affairs*, 93(2), 251–266. <https://academic.oup.com/ia/article/93/2/251/2996077>

Kavakli, N. (2018). The Coverage of EU-Turkey Refugee Deal in Turkish Online Press. *The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication – TOJDAC*, 8(2), 266-275. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/445086>

Keohane, R y Nye, J. (1977). *Power & Interdependence: World Politics in Transition*. Little Brown.

King, G, Keohane, R. O. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown.

Lasswell, H. D. (1968). The uses of content analysis data in studying social change. *Social Science Information* 7(1), 57-70.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/053901846800700104>

Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*. 19(2), 79-88. <https://www.jstor.org/stable/973677>

Loaeza, S. (2010). La política de acomodo de México a la superpotencia. Dos episodios de cambio de régimen: 1944-1948 y 1989-1994. *Foro Internacional*, 50(3-4), 627-660. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59921045003.pdf>

Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. Macmillan.

Mayer R. (1991). Gone Yesterday, Here Today: consumer issues in the agenda-setting process. *Journal of Social Issues*, 47(1), 21-39.

Matthijs, M. y Blyth, M. (2015). The future of the euro and the politics of embedded currency areas en Mattijs, M. y Blyth, M. (Eds.) *The Future of the Euro* (pp. 1-17). Oxford University Press.

McBeth, M. K. et. al. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2007.00208.x>

McCombs, M. y Valenzuela, S. (2007). The Agenda-Setting Theory. *Cuadernos de Información*, 20, 44-50. <http://ojs.uc.cl/index.php/cdi/article/view/23053>

Meadow, R. (1988). Political campaigns en Rice, R. E. y Atkins, C. (Eds.) *Public Communication Campaigns* (2a ed). Sage.

Mintron, M. y Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>

Mintz, A y Geva, N. (1993). Why Don't Democracies Fight Each Other? An Experimental Study. *The Journal of Conflict Resolution*, 37(3), 484-503. <https://www.jstor.org/stable/174265>

Morgenthau, H. (1948). *Politics Among Nations*. McGraw-Hill.

Moury, C. y Afonso A. (2019). Beyond Conditionality: Policy Reversals in Southern Europe in the Aftermath of the Eurozone Crisis. *South European Society and Politics*, 24(2), 155-176. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13608746.2019.1641945>

Nelson, B. (1993). La formación de una agenda; el caso del maltrato a los niños en Aguilar L. F. (Ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (pp. 105-140). Miguel Ángel Porrúa.

Ojeda, M. (1976). *Alcances y límites de la política exterior de México*. El Colegio de México.

O'Shaughnessy, N. J. (1990). *The Phenomenon of Political Marketing*. MacMillan.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.

Passel, J. S., Cohn, D. y González Barrera, A. (2012). Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/hispanic/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>

Perloff, R. M. (2014). *The Dynamics of Political Communication, Media and Politics in a Digital Age*. Routledge.

Perry, R. (1984). *The Programming of the President: the Hidden Power of the Computer in World Politics Today*. Aurum Press.

Peters, B. G. y Hogwood, B. W. (1985). In search of an issue-attention cycle. *Journal of Politics*, 47(1), 238-253. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.2307/2131074>

Riding, A. (1984). *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*. Random House.

Rogers, E. M. y Dearing, J. W. (1988). Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going? *Communication Yearbook*, 11, 555-594.

https://www.researchgate.net/publication/263809220_Agenda-Setting_Research_Where_Has_It_Been_Where_Is_It_Going

Rogstad I. (2016). Is Twitter just rehashing? Intermedia agenda setting between Twitter and mainstream media. *Journal of Information Technology & Politics*, 13(2), 142-158.

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19331681.2016.1160263?journalCode=witp20>

Rozental, A. (1994). La nueva etapa en las relaciones México-Estados Unidos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 44, 7-13.

<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n44/rozental.pdf>

Rygiel, K., Baban, F. e Ilcan, S. (2016). The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey 'deal' and temporary protection. *Global Social Policy*, 16(3), 315–320.

https://www.researchgate.net/publication/309136653_The_Syrian_Refugee_Crisis_The_EU-Turkey_'Deal'_and_Temporary_Protection

Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change over a decade or more en Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith H. C. (Eds.) *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Westview Press.

Sacchi, S. (2015). Conditionality by other means: EU involvement in Italy's structural reforms in the sovereign debt crisis. *Comparative European Politics* 13(1), 1-16.

https://www.researchgate.net/publication/269998421_Conditionality_by_other_means_EU_involvement_in_Italy's_structural_reforms_in_the_sovereign_debt_crisis

Santibáñez, J. (1999). Algunos impactos empíricos de las políticas migratorias de los Estados Unidos en los flujos migratorios de mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 14(1), 39-74.

<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1037>

Schattschneider, E.E. (1960). *The Semisovereign People*. Holt, Rinehart and Winston.

- Selee, A., Giorguli-Saucedo S. E., Ruiz Soto A.G. y Masferrer C. (2019). *Investing in the Neighborhood: Changing Mexico-U.S. Migration Patterns and Opportunities for Sustainable Cooperation*, Migration Policy Institute - El Colegio de México. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/US-Mexico-Migration-English-Final.pdf>
- Shaw, D. L. y McCombs M. E. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187. <https://www.jstor.org/stable/2747787>
- Simon, H.A. (1988). *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de de decisiones en la organización administrativa*. Aguilar.
- Skocpol, T. y Somers M. (1980). The Use of Comparative History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 174-197. <https://www.jstor.org/stable/178404>
- Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300. <https://www.jstor.org/stable/2151585>
- Su, Y. y Borah, P. (2019). Who is the agenda setter? Examining the intermedia agenda-setting effect between Twitter and newspapers. *Journal of Information Technology & Politics*, 16(3), 236-249. https://www.researchgate.net/publication/334447583_Who_is_the_agenda_setter_Examining_the_intermedia_agenda-setting_effect_between_Twitter_and_newspapers
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process*. Albert A. Knopf.
- Tuirán, R. y Ávila, J.L. (2010). La Migración México-Estados Unidos, 1940-2010” en Alba, F., Castillo M.A. y Verduzco G. (coords.) *Los Grandes Problemas de México. III. Migraciones Internacionales*. El Colegio de México.
- Villanueva Mendoza, A. (2018). *La influencia de organismos internacionales en el diseño de políticas públicas nacionales: el papel de la OCDE en la creación del Servicio Profesional Docente en México*. [Tesis de Maestría, FLACSO México]. https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/174/1/Villanueva_A.pdf
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.

Wanta, W. y Ghanem, S. (2007). Effects of agenda-setting en Preiss, R. W., Gayle, B. M., Burrell, N., Allen, M., y Bryant, J (Eds.) *Mass media effects research: Advances through meta-analysis* (pp. 37-51). Erlbaum.

Weaver (1984). Media agenda-setting and public opinion: Is there a link?" en Bostrom, R. N. (Ed.), *Communication yearbook* (Vol. 8, pp. 680-691). Sage.

Womack, B. (2016). *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge University Press.

Bases de datos

Secretaría de Economía de México: Estadísticas de Comercio Exterior.

<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-estadisticas-historicas?state=published>

Banco Mundial. Estadísticas de PIB por país.

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map>

Banco Mundial. Estadísticas de gasto militar como porcentaje del PIB por país.

<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

The Economist Intelligence Unit. Democracy Index.

<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

Investigación Sobre Iraq (Reporte Chilcot):

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123122743/http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>

Artículos Periódísticos

Taylor, A. (8 de noviembre de 2019). Germany finally pledges to increase military spending to NATO levels, but Trump still won't be happy. *The Washington Post*

<https://www.washingtonpost.com/world/2019/11/08/germany-finally-pledges-increase-military-spending-nato-levels-trump-still-wont-be-happy/>

Comunicado Conjunto Unión Europea-Turquía, 18 de marzo de 2016: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Heinrich, D., (26 de abril de 2020) SIPRI: Germany significantly increases military spending. *DW*. <https://www.dw.com/en/sipri-germany-significantly-increases-military-spending/a-53250926>

Marro, E., (5 de agosto de 2014). La lettera della Bce che cambiò l'Italia. *Corriere della Sera*. https://www.corriere.it/economia/14_agosto_05/lettera-bce-che-cambio-l-italia-90b428ae-1c82-11e4-af0c-e165f39759ba.shtml

Kunz, B. (24 de julio de 2018). The Real Roots of Germany's Defense Spending Problem. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2018/07/the-real-roots-of-germanys-defense-spending-problem/>

Sanders IV, L. (9 de marzo de 2018). How does Germany contribute to NATO? *DW*. <https://www.dw.com/en/how-does-germany-contribute-to-nato/a-38033967>

Harding, L. (6 de julio de 2016) Tony Blair unrepentant as Chilcot gives crushing Iraq war verdict. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/06/chilcot-report-crushing-verdict-tony-blair-iraq-war>

Tonelli, M. (8 de noviembre de 2011). Governo, la maggioranza non c'è più. Berlusconi si arrende: "Mi dimetto". *La Repubblica* https://www.repubblica.it/politica/2011/11/08/news/giornata_governo-24672057/

Redacción (16 de febrero de 2018) Defense Minister Ursula von der Leyen: Germany will spend more on its military" *DW*. <https://www.dw.com/en/defense-minister-ursula-von-der-leyen-germany-will-spend-more-on-its-military/a-42619237>

Redacción, (6 de julio de 2016) Chilcot report: Findings at-a-glance. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36721645>

Redacción (8 de febrero de 2016). Turkey's Erdogan threatened to flood Europe with migrants: Greek website. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-eu-turkey-idUSKCN0VH1R0>

Redacción (13 de noviembre de 2011). Italy crisis: Silvio Berlusconi resigns as PM. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-15708729>

Redacción (5 de octubre de 2015) Turkey's Erdogan to hold migration talks with EU. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34440998>

Splinder, W. (8 de diciembre de 2015) 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. *ACNUR*. <https://www.acnur.org/noticias/historia/2015/12/5af94adf1a/2353->

2015-12-30-16-24-16.html#_ga=2.22791035.1761192513.1596653729-877595897.1596653729

Encuesta

Consulta Mitofsky (28 de enero de 2020). ¿Qué se opina en México de la migración?

<http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1324-que-se-opina-en-mexico-de-la-migracion>