

# *El cabildeo como estrategia y tecnología de comunicación. El caso de México ante el gobierno de Estados Unidos*

Manuel Gameros Esponda<sup>1</sup>

“Desearía que el Congreso pudiese votar en secreto”.

*William Clinton*<sup>2</sup>

## Plataforma de lanzamiento

**L**A POSIBILIDAD DE PERSUADIR congresistas al otro lado de la frontera, el complejo enjambre de intereses especiales que funcionan dentro del sistema político de Estados Unidos y el gran poder de las empresas de cabildeo, quedaron en evidencia durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a principios de los años noventa.

Después de recelar por muchos años sobre la mecánica de cabildeo, el gobierno de México promovió la campaña más cara y detallada que jamás un agente extranjero haya emprendido en la Unión Americana. En este proceso, México aprendió a cabildear sistemáticamente; el mundillo político washingtoniano incorporó nuevos elementos a su vida cotidiana; y los cabilderos establecidos ganaron abundantes cantidades de dinero durante la negociación del TLCAN.

Se dice que el gobierno y el sector empresarial mexicano entre 1989 y 1993 gastaron más de 25 millones de dólares para asegurar la firma del Tratado, y que la cifra podría haber pasado de \$100 millones —entre cabildeo de congresistas,

1. Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe.

2. Véase John E. Yang y John F. Harris, “Clinton, House GOP Leaders Push for ‘Fast Track’ support”, *Washington Post*, noviembre 7, 1997, página A 20.

producción de propaganda para la opinión pública e incluso sobornos a algunos de los negociadores del Tratado.

La empresa de relaciones públicas Burson-Marsteller, quien fungió como intermediaria a favor de México, recibió cinco millones de dólares, y el bufete neoyorquino Shearman y Sterling ganó una suma similar. Por su parte, los abogados Cleary, Gottlieb, Steen y Hamilton cobraron más de cuatro millones de dólares a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>3</sup> Todo esto, sin contar la extensa campaña de cabildeo patrocinada por las grandes transnacionales estadounidenses con intereses en el asunto, y el gran despliegue de propaganda que realizaron bajo el paraguas de USA-TLCAN.<sup>4</sup>

¿Qué ha pasado desde entonces? Salvo contadas excepciones —como la Operación Casablanca—, las agencias del Poder Ejecutivo en EUA han manejado sus afirmaciones públicas con mucho cuidado y han seguido una estrategia de bajo perfil, la cual evita confrontaciones directas —Dios nos libre de subrayar posibles corruptelas—, minimiza los problemas derivados de la relación bilateral —no se perderán fuentes de empleo con el TLCAN—, y controla las erupciones ocasionales de la prensa —la muerte violenta de un estadounidense en territorio mexicano.

Esta situación, sin embargo, no es emulada en el Congreso estadounidense, ya que los congresistas tienen que congratularse constantemente con la población; por lo que, particularmente en períodos electorales, los legisladores suelen hacer declaraciones poco amistosas hacia México y sus gobernantes.

Por otra parte, no se puede afirmar que el cabildeo se haya consolidado como estrategia del Estado mexicano para influir en el ambiente político de EUA. Ciertamente México no ha enfrentado retos de cabildeo semejantes al TLCAN, aunque destacan algunas excepciones, como el Paquete de Rescate Financiero de 1995, la lucha contra el narcotráfico y el incómodo proceso anual de Certificación, los cuales han generado tanto fricciones como oportunidades de cabildeo. México generalmente sigue esquemas diplomáticos tradicionales y exterioriza sus intereses e inquietudes por medio del Departamento de Estado o mediante los mecanismos de consulta bilateral existentes.

A pesar de la progresiva integración económica y social de Norteamérica, aparentemente no se ha requerido gran inyección de recursos para “empujar” las causas mexicanas al interior del sistema político estadounidense. Tal vez debamos ver al cabildeo como una estrategia intermitente o de uso poco frecuente.

3. Cifras reportadas por la Agencia Informativa de Estados Unidos (USIS). Véase Jacqui S. Porth: “Cómo influyen los cabilderos en la política exterior”, *Publicaciones Electrónicas de USIS*, Volumen 1, número 9, julio de 1996. Dirección en Internet: <http://www.usis.gov/journals/itps/0796/ijps/pj9lobby.htm>.
4. Véase Christopher Hitchens, “Incorporated Debates”, *The Nation*, noviembre 21, 1996.

Tal vez las tecnologías de cabildeo sean poco accesibles y requieran de grandes inversiones. Tal vez no es tan fácil que las autoridades mexicanas se pongan de acuerdo sobre el objetivo por el cual se debe cabildear. De cualquier forma, el cabildeo es un esquema de comunicación que no puede reducirse a fórmulas simplistas y que no puede estructurarse como proceso comunicacional de un día para otro.

Para explorar el espacio comunicacional en el que se mueven los cabilderos, desglosaré el concepto de cabildeo como estrategia y tecnología de comunicación, y compararé las particularidades burocráticas del congreso estadounidense con el mexicano.

Asimismo, trataré de identificar algunos de los agentes sociales que intervienen en el proceso, procediendo a revisar circunstancias recientes en las que el Congreso de EUA ha tenido injerencia directa en la formulación de políticas gubernamentales hacia México (TLCAN y Paquete de apoyo financiero de 1995) para ejemplificar las posibilidades comunicacionales del cabildeo mexicano.

## Introducción: de estrategias y tecnologías

La oposición entre tecnología y estrategia existe, aunque no sea paradigmática. El uso de una tecnología depende de la estrategia que se ha diseñado pero, en contrapunto, la “ posible ” estrategia está delimitada por la disponibilidad de tecnologías.

Dada la simplicidad de este dilema se puede afirmar que hay una relación simbiótica entre tecnología y estrategia. Sin embargo, el entrelazado de ambos conceptos en torno al cabildeo demanda una aclaración: no se debe ver al cabildeo únicamente como estrategia de penetración política, también es una sofisticada tecnología de comunicación que requiere de considerable infraestructura e inversión para operar con eficiencia.

“ Estrategia ”, de acuerdo a la Real Academia Española, es aplicable a la rama del arte militar que proyecta y conduce la guerra. Es, igualmente, la habilidad para dirigir un asunto o un plan de acción para conseguir un objetivo político o económico. Sus sinónimos son maniobra, destreza y pericia. La diferencia tradicional entre estrategia y táctica se refiere a operaciones militares de gran y pequeña escala respectivamente —no hay que confundir táctica con tecnología.

Para planear una estrategia, sin embargo, no se requiere dominar técnicas militares; se puede diseñar una estrategia sobre cualquier situación de competencia “en áreas de publicidad o mercadotecnia”, por ejemplo. Seguir una estrategia implica, simplemente, emplear la variedad de recursos y técnicas

disponibles (armamento, bases de datos y tecnología de comunicaciones), conforme a un plan, para derrotar al enemigo, penetrar un mercado o conseguir un objetivo político ante la oposición de otros intereses.

“Estrategia política” se usa para referirse a una línea de acción estipulada tras sopesar prioridades nacionales, recursos disponibles y factores geopolíticos. Normalmente, las autoridades superiores definen las estrategias que deberán seguir las oficinas públicas a su cargo. Desde este ángulo, el cabildeo en EUA es una opción estratégica para el gobierno de México si las autoridades superiores se ponen de acuerdo sobre el objetivo que desean conseguir.

“Tecnología” se define como el estudio de los métodos científicos y de las reglas empleadas en un oficio, ciencia o arte. El término alude a la manera de realizar una tarea usando los procesos, métodos o conocimientos técnicos necesarios para ello. Tecnología refleja, en primera instancia, la capacidad para controlar fuerzas naturales y sociales. Por lo tanto, si el cabildeo implica una serie de procesos y conocimientos técnicos que se emplean para influir en (o controlar) fuerzas políticas en EUA, entonces el cabildeo también puede ser analizado como extensión tecnológica.

Los cabilderos, por ende, son técnicos de comunicación, expertos en el discurso político e intermediarios capaces de explicar cuestiones complejas y difíciles de una manera clara y comprensible. Asimismo, la tecnología del cabildeo ha evolucionado considerablemente en años recientes y ahora se emplean poderosos equipos de cómputo, bases de datos relacionadas y enormes listados de direcciones, así como lo último en instrumentos de telecomunicación para realizar las actividades de seducción y convencimiento que implica el cabildeo.

Por otra parte, aunque el cabildeo es muy profesional y sofisticado hoy en día, algunos detractores podrían señalar que se trata de una forma legal de soborno o chantaje. No hay que olvidar que lo que es legal y válido en EUA puede resultar un acto de corrupción en otros países, y viceversa. De cualquier forma el ejercicio del cabildeo nos ofrece una conexión ética muy particular entre estructuras políticas, técnicas de propaganda y filtrado de información, medios de comunicación y audiencias con intereses particulares.

Si el cabildeo es, simultáneamente, estrategia y tecnología de comunicación (para influir en las decisiones gubernamentales de otro país), es pertinente puntualizar que:

1. Su aplicación como estrategia de gobierno tiene altos riesgos políticos y económicos puede resultar contraproducente.
2. Su aplicación como tecnología requiere no sólo del conocimiento de los usuarios, sino también de una práctica profesional continua (contactos) para poder aprovechar la infraestructura instalada.
3. Se requiere de una gran capacidad de liderazgo para concertar lo objetivos de cabildeo de un estado en otro.

En un plano teórico, México puede desarrollar una estrategia de comunicación basada en el cabildeo y tiene libre acceso a la infraestructura tecnológica en EUA: no hay más restricciones para la contratación de servicios de cabildeo que los estipulados en la Ley de Agentes Extranjeros y la Ley de Cabildeo.

Sin embargo, sí existen limitantes concretas como práctica comunicacional para las dependencias públicas mexicanas, desde escasez de recursos o problemas de asignación presupuestal hasta conflictos de liderazgo para definir el objetivo de cabildeo.

## Serenata en el Capitolio

Para que los intereses mexicanos no naufraguen en EUA, es necesario entender en qué consiste el *lobbying* o cabildeo, cómo se regula y opera como esquema de comunicación y cuál es su papel en el entorno político estadounidense.

En principio, el fin del cabildeo es proporcionar información a legisladores y crear relaciones de confianza para poder argumentar constructivamente y estimular el debate público. Sin embargo, el cabildeo es una práctica política que responde a intereses creados y que no puede tacharse de ingenua.

El cabildeo existe desde siempre, porque siempre ha habido personas que buscan influir —a veces por vías no muy legales— a las autoridades. En todo el mundo hay quien trata de influir a un gobierno y/o tener ascendiente sobre los hacedores de política.<sup>5</sup> Sólo que en Washington, la capital del cabildeo, es una práctica legal y reglamentada, la cual involucra oficialmente a cerca de 20 mil personas “aunque quizás hay más de cien mil personas empleadas en actividades relacionadas con influir o vigilar las acciones del gobierno”. El término “cabildero” se refiere a individuos que laboran tanto en bufetes de abogados como en empresas de relaciones públicas. Este grupo representa una actividad que genera ingresos anuales de cerca de 10,000 millones de dólares tan sólo en Washington.

Existen diversas técnicas —perfectamente legales— que se emplean para conseguir el apoyo de un congresista; desde monitorear el desarrollo de una campaña hasta gestionar el registro de candidaturas; desde distribuir propaganda hasta manejar recursos financieros como contribución política. Entre las actividades de comunicación que normalmente desempeñan los cabilderos se pueden enumerar las siguientes:

5. Algunas formas no legales de cabildeo incluyen sobornos y/o amenazas personales. En EUA supuestamente esto no es muy común debido a los altos riesgos políticos y grandes cantidades de dinero que esto implica. Sin embargo, se han desarrollado esquemas sofisticados de soborno (arreglos) los cuales no son fácilmente detectables.

1. Brindar testimonio profesional en audiencias públicas.
2. Organizar contactos directos con oficiales gubernamentales.
3. Establecer contactos informales con oficiales en conferencias, desayunos.
4. Consultar con funcionarios del gobierno sobre proyectos legislativos.
5. Presentar investigaciones e información técnica de manera atractiva.
6. Recaudar fondos para la organización.
7. Dar contribuciones financieras a campañas electorales.
8. Negociar y formar coaliciones con otros grupos.
9. Enviar mensajes a públicos selectos.
10. Contactar a los medios de comunicación a nombre de su representado.
11. Pagar anuncios en los medios de comunicación.
12. Desarrollar campañas masivas de cartas o telegramas.
13. Participar en la elaboración de políticas y la redacción de leyes.
14. Participar en la elaboración de borradores de reglas y procedimientos.
15. Influir en la agenda gubernamental (impulsar nuevos temas o retomar viejos).
16. Cabildear (convencer) a las bases (*grass-roots*).
17. Motivar a ciudadanos destacados para contactar a sus representantes.
18. Advertir a los congresistas sobre el efecto de una ley en su circunscripción.
19. Demandar o abrir litigios.
20. Publicar los registros de votación de los candidatos.
21. Contribuir con trabajo o personal para las campañas políticas.
22. Apoyar públicamente a candidatos en elecciones.
23. Participar en protestas o marchas.
24. Hacer favores a funcionarios u oficiales que necesiten ayuda.

Desde esta perspectiva, existe un sinnúmero de actividades que caen dentro del rubro del cabildeo: relaciones públicas, promoción de imagen (publicidad destinada al gran público para presionar a su representante), actividades de inteligencia, diseño de estrategias de negociación; cabildeo a través de terceros para lograr una inclinación favorable del voto deseado del congresista, ya sea influyendo en sus asesores o en sus representados. En este sentido, la contratación de un profesional, especialista en campañas electorales, y el apoyo de una agencia de relaciones públicas puede ser crucial en elección o reelección de un candidato.

El cabildeo directo es cualquier esfuerzo por influir en la legislación a través del contacto específico de funcionarios públicos. Esto incluye desde el simple envío de información hasta el patrocinio de gastos electorales. El cabildeo indirecto se hace a través de terceros para que estos influyan en las posturas de los congresistas. El cabildeo a las bases (*grass roots*) busca influir en legislación apelando a los intereses del público en general o de un buen segmento del público. Si el gobierno mexicano se comunica directamente con el Departamen-

to de Estado no está cabildeando, pero si insta a grupos de mexico-americanos a contactar a sus representantes para promover algún interés mexicano, la actividad es considerada como cabildeo a las bases.

Aunque cabillear sirve para muchos fines, la contratación de cabilderos se realiza cuando una organización busca ganar apoyo legislativo o institucional, ajustar alguna política o reglamento judicial y/o modificar una ley. El cabildeo siempre implica una movilización de recursos para conseguir un cambio o propiciar una actitud favorable.

Con el cabildeo se pueden activar alianzas para defender propósitos específicos u oponerse a otros. Por eso los cabilderos juegan varios papeles. Representan al cliente en foros públicos donde articulan sus ideas, obtienen información privilegiada, participan directamente en negociaciones y aconsejan a sus representados.<sup>6</sup> Pueden ser llamados por la Casa Blanca o por un subcomité de la Cámara para proporcionar datos técnicos o clarificar una cuestión relativa a las organizaciones que representan. Algunos cabilderos provienen del sector privado y otros han dejado cargos públicos.<sup>7</sup> Algunos llegan con un gran prestigio de otras profesiones y se tornan cabilderos en la segunda etapa de su vida. Otros provienen de los altos círculos del gobierno, han estado involucrados en la determinación de políticas públicas o han trabajado con algún congresista.

Tal vez la característica más importante del cabildeo en EUA es que está protegido por la Primera Enmienda de su Constitución. En términos legales, el cabildeo simplemente se define como “cualquier comunicación con miembros del Congreso, con sus ayudantes o con funcionarios del Poder Ejecutivo, en relación con legislación o con actos oficiales”.<sup>8</sup>

Esto se aplica también a extranjeros. El cabildeo denominado externo se refiere a la promoción de intereses extranjeros al interior del sistema político de EUA. El cabildeo externo<sup>9</sup> se define como actividad con fines persuasivos, realizada directamente por un gobierno extranjero o, indirectamente, mediante la contratación de un cabildero, a fin de influir en decisiones legislativas que puedan afectar sus intereses. Los cabilderos a favor de extranjeros deben inscri-

6. Si el cabildeo es, en varios aspectos, una especie de cortejo para seducir a alguien más, los cabilderos son quienes se encargan de arreglar el matrimonio.
7. Un gran número de antiguos senadores y funcionarios de la Casa Blanca se convierten en cabilderos. Estas personas tienen amplias ventajas sobre otros cabilderos, derivadas de su amplia experiencia en el gobierno.
8. La ley sobre el cabildeo se aprobó en la década de 1930 como una medida para frustrar la propaganda nazi en EUA, y se modificó en 1995 (Ley de Divulgación del Cabildeo) a fin de cambiar el enfoque de las actividades de propaganda a las de promoción política y económica. La ley se aplica tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo.
9. Existe gran diversidad de intereses extranjeros representados en Washington. Desde instituciones religiosas hasta empresas privadas, pasando por gobiernos, movimientos guerrilleros, partidos políticos, organismos no gubernamentales.

birse ante el Departamento de Justicia de EUA antes de dedicarse al cabildeo. Cada seis meses, tienen que informar sobre los honorarios que ganan por sus actividades.<sup>10</sup> Además, conforme a la Ley Federal de Reglamentación del Cabildeo, toda persona o grupo que trate de influir en el proceso legislativo también debe registrarse ante el Congreso y presentar informes financieros trimestrales para dar a conocer sus actividades de cabildeo al Congreso y al público, aunque no siempre lo hacen.<sup>11</sup>

Hasta hace poco, sólo había unos cuantos abogados cabilderos y expertos en relaciones públicas; ahora muchas empresas y firmas especializadas ofrecen sus servicios profesionales y representan y defienden los más diversos intereses. El volumen de negocios de algunas empresas de relaciones públicas que inciden en el cabildeo nos indica lo redituable de dicha actividad.

**Empresas de Relaciones Públicas en EUA.<sup>12</sup>**  
**(Facturación superior a 150 millones de dólares**  
**durante 1998).**

Empresa	Facturación neta (mill. de dls.)	Empleados	Incremento % sobre facturación año anterior
Burston-Marsteller*	258.417	1,765	+4.2
Hill and Knowlton*	206	1,570	+8.9
Porter Novelli Int.	183.050	1,822	+23.6
Shandwick*	170.3	1,731	+7.3
Fleishman-Hillard*	160.692	1,231	+19.1
Edelman PR Worldwide	157.840	1,636	+18.1

\* Tiene relación con una empresa de publicidad.

El cabildeo es tanto un “método empleado por grupos de interés y de presión para influir en el proceso de toma de decisiones gubernamentales”,<sup>13</sup> como un complejo proceso de comunicación para *hacer política*. Este “método” o modo de obrar para influir en las decisiones de otros actores gubernamentales incor-

10. Según el Departamento de Justicia, la Secretaría de Turismo de México pagó 11.2 millones de dólares por un contrato de veinte meses entre 1993 y 1995.
11. Por ejemplo, el caso de William Brock, ex representante comercial de EUA que testificó a favor de TLCAN ante el Congreso, sin mencionar que México le pagaba \$30,000 al mes por su labor de cabildeo.
12. De acuerdo con J.R. O'Dwyer Company, Inc., todas las cincuenta empresas más importantes de EUA reportaron un incremento en sus cuotas netas de facturación de 1997 a 1998. Esta información aparece en su publicación electrónica del 29 de abril de 1999. Dirección en Internet: <http://www.odwyerpr.com>
13. Claudia Calvin. *Los lobis en el congreso norteamericano*. UIA, México, 1994.

pora símbolos, mecanismos y estructuras de comunicación que se articulan de acuerdo con los principios democráticos particulares. El aparato discursivo y la práctica comunicacional que caracteriza este “método” se apoya en una filosofía política que se remonta a la ratificación de la Constitución de EUA en el siglo XVIII y contempla opciones estratégicas y tecnológicas muy sofisticadas que limitan su aplicación —no cualquier persona tiene los recursos, contactos y conocimientos técnicos para armar una campaña de cabildeo.

## Estructura del Congreso y mecanismos de cabildeo en EUA

### Espacio comunicacional del cabildeo relativo al balance de fuerzas de los poderes del Estado

Aunque México y Estados Unidos funcionan bajo un régimen presidencialista similar, mantienen profundas diferencias en la vinculación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y en la comunicación de ambos con el electorado. Por lo tanto, el proceso de toma de decisiones es radicalmente diferente. Hay una clara diferencia en la autoridad que detenta el Ejecutivo en cada sistema político. Mientras que el poder del Presidente mexicano se percibe como ilimitado, el del Presidente de EUA se considera restringido, dado que está acotado por el Congreso. Visto desde otro ángulo, la división de poderes en EUA otorga mayor autonomía al Poder Legislativo en comparación con el modelo que tradicionalmente se ha seguido en México. El papel independiente del Congreso le permite un amplio margen de maniobra para ejercitar sin limitaciones, el derecho a la promoción de iniciativas de ley e incrementa su capacidad de influir o controlar al Ejecutivo.

### Espacio comunicacional del cabildeo relativo a la clientela o audiencia primaria del representante

Al analizar sus respectivas estructuras y comparar el papel de las burocracias legislativas en México y EUA,<sup>14</sup> el primer factor que se destaca es la misión o

14. En México no hay reelección inmediata. Los partidos políticos tienen el monopolio en la presentación de candidaturas en todo el sistema electoral. El Senado se renueva en su totalidad al final de cada periodo presidencial. Los diputados son electos por un término de tres años. En EUA hay reelección indefinida de los legisladores. No hay monopolio formal de los partidos en la postulación de candidatos. Los senadores tienen un mandato de seis años

mandato político de cada congreso. Si bien el congreso estadounidense tiene la misión, como en otras democracias, de promover objetivos de mediano y largo plazo, basándose en la evaluación de iniciativas de ley, así como representar a la población y fungir como interlocutor de las necesidades de sus representados ante el Ejecutivo, el esquema de reelección y la frecuencia bianual de elecciones (para Representantes) conlleva mucha exposición pública y participación continua en contiendas electorales. Estos cortos términos de mandato obligan a los Representantes a vincularse intensamente a los medios y a estar supeditados a la popularidad o impopularidad de sus acciones. Si sus actos no son populares con los votantes de su distrito electoral, serán vencidos en las próximas elecciones.

### Espacio del cabildeo relativo a los medios

Bajo este esquema se produce una relación sobre-mediatisada entre representados y representantes. Los representantes no sólo tienen que ajustar continuamente su discurso político para complacer el vaivén de las audiencias, sino también tienen que someterse a la tiranía de los legalismos para evitar que la prensa los destroe.<sup>15</sup> En el caso de México, el papel de los medios no es tan relevante —salvo algunas excepciones, los representantes no tienen el mismo nivel de exposición en los medios, ya que, constitucionalmente, no tienen que responder a una clientela predefinida y la representación congresional no se basa sólo en límites geográficos. Este proceso genera un espacio comunicacional para labores de cabildeo, ya que los medios y las empresas de relaciones públicas pueden ser determinantes para apoyar las campañas de los congresistas.

### Espacio comunicacional de cabildeo relativo a los comités políticos

Por otra parte, en ambos países se establecen comisiones y subcomisiones de acuerdo con la conformación partidista del legislativo. En México, el partido que detenta la mayoría absoluta de la Cámara tradicionalmente ha concentrado los recursos por fracciones partidistas; dando amplios márgenes de discrecionalidad hacia las comisiones; lo cual refuerza la capacidad de control de los diputados por parte de los coordinadores de cada partido. Los legisladores mexicanos no pueden ser reelectos en forma inmediata y su carrera está determinada por sus relaciones con la burocracia del partido al que pertenecen, por lo que lo racional, para dar continuidad a su carrera política, es votar disciplinadamente con la

(la tercera parte se renueva cada dos años). Los representantes son electos por períodos de dos años.

15. Véase Daniel Callahan, William Green, Bruce Jennings y Martin Linsky, *Congress and the Media: the Ethical Connection*, Nueva York, The Hastings Center, 1985.

bancada de su partido. En EUA este tipo de compromisos o disciplina partidista es mucho menos demandante. En la práctica mexicana el Congreso ha sido dominado por el partido oficial, lo que implica que el Congreso esté subordinado al control del Ejecutivo.

En EUA, el Congreso cuenta con una estructura altamente descentralizada, en la que los recursos para las comisiones se reparten conforme a reglas determinadas. Las comisiones gozan de autonomía y un Comité de Reglas define el tiempo, los temas a debatir y las enmiendas que se pueden hacer a un dictamen. Es común que un Comité asigne tareas de investigación a un subcomité. En este proceso se realizan auscultaciones y se solicitan comentarios de personas interesadas, dependencias de gobierno, expertos y académicos externos.<sup>16</sup>

En este nivel de interacción el cabildeo adquiere un papel trascendental. Especialmente cuando toca el nivel de los comités o subcomités. Por medio del cabildeo, los distintos grupos de interés proporcionan a los Comités y sus asesores amplia información técnica sobre los problemas y el lenguaje legislativo necesario para proponer una iniciativa o enmiendas a ésta, y una lista de posibles testigos en caso de futuras audiencias.

### Espacio comunicacional de interacción directa

Durante las sesiones, especialmente si las iniciativas son revisadas minuciosamente, hay mucho tiempo y oportunidades para que cabilderos y personal del comité interactúen. Sin embargo, esto no impide que los grupos de presión y los cabilderos puedan realizar labores de “persuasión” durante las sesiones.

### Espacio comunicacional de cabildeo electrónico

Por otra parte, las nuevas tecnologías de información han proporcionado herramientas adicionales al cabildero, ya que a través de la computadora es fácil y poco costoso contactar a grupos de apoyo y electores incipientes, así como comunicarse con funcionarios o legisladores involucrados. Muchas acciones de cabildeo se realizan por medio de correo electrónico y de máquinas de transmisión de facsímiles. El advenimiento de la era de la información ha hecho más fácil alcanzar y movilizar grandes grupos de personas. Enviar un fax a cientos de personas pertenecientes a un listado de correos para que cada una de estas personas envíe un comunicado a un Senador o a una agencia de gobierno permite multiplicar los esfuerzos de cabildeo.

16. Aunque algunos mexicanos han sido invitados para exponer sus ideas ante estos comités, la práctica recíproca —extranjeros ante el Congreso mexicano—, no existe.

## El papel protagónico de Salinas

Dada la relevancia de EUA en el escenario internacional, la política exterior estadounidense de la Guerra Fría prestaba poca atención a México. A pesar de su proximidad, México no era prioridad en la agenda de EUA. Sin embargo, el final de la Guerra Fría, en 1989, trajo consigo drásticos cambios en la posición de la Unión Americana dentro del sistema internacional y obligó a una revisión de los supuestos que guiaban su política exterior. Esta situación condujo a una revalorización de la relación bilateral con México. En el proceso se detectó una mayor convergencia de intereses mexicanos y estadounidenses, particularmente en el ámbito económico.

Independientemente de su gran poderío militar, EUA tenía que enfrentarse a otras regiones con fuerza económica equivalente a la suya. Por un lado, la Unión Europea (el mercado más grande del mundo si consideramos el PIB de los quince países) y por el otro, Japón, convertido en próspero centro financiero —se podría añadir a China y al resto del Este asiático como mercados con gran potencial de expansión. Desde la vertiente de globalización, era época de alianzas regionales.

En este contexto se ubica la formalización del TLCAN. Lo significativo es que de aquí se desprende un acercamiento entre los gobiernos de México y EUA que conduce a un periodo de comunicación sin precedentes a principios de los años noventa. Este hecho se atribuye, en gran medida, a los mecanismos de enlace que se institucionalizaron desde que Salinas y Bush coincidieron como presidentes electos en Houston, en noviembre de 1988. A partir de esa reunión se habló del “espíritu de Houston” porque el ambiente de cordialidad que privó en ese encuentro impregnó el subsecuente acercamiento entre ambos países. Tradicionalmente ambas naciones habían resuelto sus diferencias de manera reactiva. Los gobiernos mexicanos posrevolucionarios incluso asumieron una actitud defensiva frente a EUA y siguieron una estrategia económica proteccionista durante muchos años —en donde cualquier declaración pública que indicase cierta sumisión hacia EUA significaba traición a la patria. Por eso la nueva relación intergubernamental iniciada por el binomio Salinas-Bush estableció un parteaguas en la historia de las relaciones bilaterales.<sup>17</sup>

Como lo demuestra Fernández de Castro en su análisis de las relaciones de México con EUA, durante el sexenio de Salinas se dio un cambio fundamental en el proceso de toma de decisión en materia de política exterior. Había nuevas

17. En este cambio de actitud también se deben considerar otros factores: nuevas prioridades en la agenda de política exterior del gobierno, algarabía por la OMC, entrada de México a la OCDE y la globalización en general.

prioridades que no eran tan compatibles con esquemas tradicionales y Salinas se atrevió a enfrentarlas.<sup>18</sup>

Desde una perspectiva sistémica, el incremento en el flujo intergubernamental de comunicación se debe enmarcar en el contexto de la post-Guerra Fría y la preeminencia del modelo neoliberal. Sin embargo, desde un ángulo voluntarista, la visión, activismo y determinación de Salinas fueron factores muy relevantes. Sin caer en un ritualístico culto a la personalidad, es válido decir que Salinas resultó el mejor cabildero que México podía tener en ese momento. Conocía la mentalidad estadounidense —obtuvo tres pogrados en Harvard—, dominaba el idioma inglés y contaba con el apoyo del presidente Bush. El famoso lema de *Harvard-educated* que acompañaba las presentaciones del Presidente implicaba un mensaje concreto para la Unión Americana: el gobierno mexicano habla su idioma; es decir, compartimos código.<sup>19</sup>

Esto nos remite a la cuestión de liderazgo. La activa coordinación de la política exterior del Salinas y su decisión de invertir grandes recursos en el capital simbólico de México fue determinante. Salinas y sus seguidores inmediatos fueron responsables de la contratación de agencias de relaciones públicas y bufetes de cabildeo para impulsar la imagen de México ante los públicos de EUA. Estas contrataciones fueron muy significativas en la evolución comunicacional del gobierno mexicano; simplemente porque no tenían precedente directo.<sup>20</sup>

Desde que Bush y Salinas comenzaron su gestión, instruyeron a sus burocracias para que estrecharan los lazos de cooperación y se establecieran facilidades técnicas para incrementar la comunicación entre ambos países. En este proceso se recurrió a una gran variedad de tecnologías de información para incrementar el flujo bidireccional entre funcionarios. Miles de horas de charla telefónica, cientos de kilómetros de facsímil, correos electrónicos, mensajes a localizadores, teleconferencias y urgentísimas llamadas a ubicuos celulares permitieron un intercambio de ideas más frecuente, más pertinente y, tal vez, de mejor calidad. Sería difícil contabilizar los enlaces que la electrónica y la digitalización han facilitado, pero es obvio que el tráfico se ha intensificado.

18. Esta sección del ensayo debe mucho a Fernández de Castro. Véase Rafael Fernández de Castro: “La importancia del congreso de EUA en la relación México-EUA”, *Cuadernos Semestrales del CIDE*, nº 20, 1986; y Rafael Fernández de Castro, “Jugando el juego de Washington como profesionales”, en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco (eds.): *¿Qué son EUA?*, México, D.F., McGraw Hill.
19. Incluso el osado rompimiento de protocolo de Salinas cuando, en una reunión presidencial, interrumpe a una traductora y continúa hablando en inglés, contribuye a reforzar este mensaje.
20. A pesar de que se haya gastado una fortuna para promover la imagen de México como destino turístico, el esfuerzo comunicacional de la Secretaría de Turismo es un caso aparte —aunque no muy lejano.

Adicionalmente, se robustecieron los mecanismos burocráticos de intercambio y consulta, “encuentros” de funcionarios, reuniones interparlamentarias, mecanismos de resolución de disputas comerciales, acuerdos diversos, organismos de desarrollo regional, etc. Salinas no sólo promovió una relación más estrecha, sino que fomentó la celebración más frecuente de reuniones entre miembros de su gabinete y sus equivalentes en EUA, invitándolos a manejar sus asuntos de manera más directa. Además de las reuniones presidenciales,<sup>21</sup> se intensificaron los encuentros de la Comisión Binacional, las reuniones interparlamentarias, el cónclave de gobernadores fronterizos y los intercambios entre procuradores.<sup>22</sup> Asimismo, se establecieron numerosos equipos de funcionarios y comisiones bilaterales para tratar otros temas. La derrama comunicacional generó grupos de trabajo que no sólo se concentraron en cuestiones comerciales sino que atendieron asuntos de narcotráfico, migración y ecología, entre otros.

Por otra parte, su programa de privatización (particularmente en el caso de Teléfonos de México) enriqueció el capital simbólico del país en el ámbito internacional. La transferencia del monopolio público telefónico al sector privado no sólo fue pilar del proyecto económico de Salinas,<sup>23</sup> sino que contribuyó a proyectar la imagen de modernización del país que Salinas deseaba.

Asimismo, ante la consolidación de una serie de políticas neoliberales se suscitaron profundas modificaciones en el marco jurídico legal que también repercutieron en la imagen y credibilidad del aparato estatal. La vocación neoliberal del gobierno salinista y la adecuación de la legislación mexicana (en materia de inversión extranjera, por ejemplo) a estándares internacionales, representó un considerable incremento en el capital simbólico del gobierno desde la perspectiva de los intereses externos —en pocas palabras, la confianza que se generó logró convencer a muchos inversionistas para que trajeran su dinero al país.

Otro factor relevante fue el gran dinamismo desplegado por el sector privado. Aquí también el liderazgo de Salinas fue determinante. Los grupos privados se organizaron para respaldar las iniciativas del Presidente y tuvieron un papel significativo en la negociación del TLCAN. Considerando las demandas de la globalización y al deseo de competir a nivel del primer mundo, plantearon requerimientos financieros y comerciales que exigían un mayor volumen de

21. Salinas se reunió con su homólogo en EUA —primero Bush y luego Clinton— en más ocasiones que ninguno otro presidente mexicano.
22. Por ejemplo, a la Comisión Binacional, creada en 1981, sólo concurrían tres ministerios de EUA —de Estado, del Tesoro y de Comercio— y sus contrapartes mexicanas. Para 1989, la Comisión reunía a más de diez ministerios de cada país.
23. En términos de comunicación informal sería interesante seguir el rumor sobre enriquecimiento significativo del patrimonio de la familia Salinas a raíz de la venta de la paraestatal.

comunicación entre las instancias de gobierno en ambos lados de la frontera y la estandarización de procedimientos conforme a normas internacionales.

Las ventajas operativas de la tecnología “menor costo y mayor alcance de los enlaces telefónicos, intercambio de información vía computadora, *conference calls*, etc.” favorecieron el manejo intergubernamental de los asuntos bilaterales. Sin embargo, el logro más importante de Salinas, incluso por encima del desarrollo de la parafernalia electrónica, fue la reorientación de patrones burocráticos de conducta, el relajamiento del tono de rechazo hacia EUA<sup>24</sup> y la modificación sustancial del discurso político de México. Este acercamiento no sólo utilizó una amplia gama de tecnologías y procedimientos de comunicación para facilitar el diálogo entre ambos países sino que conllevó, implícita, la homogeneización de percepciones y códigos que se requerían para que herramientas como el cabildeo pudiesen funcionar.

## Fragmentación de las estructuras de comunicación

En el periodo 1988-1992, la administración de Salinas logró incorporar avances tecnológicos significativos en diversas dependencias públicas. Varias secretarías modificaron su plataforma tecnológica para poder comunicarse mejor con sus contrapartes en EUA. La Secretaría de Comercio (SECOFI) incursionó en el mundo de las redes de cómputo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se convirtió en una fábrica de faxes y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) superó finalmente el telex para entrar a la época del correo electrónico. En este periodo, sin embargo, no sólo se incrementó de manera dramática el uso de enlaces telefónicos y la transmisión electrónica de datos, sino también el número de funcionarios activos en la relación bilateral.

Los lazos entre agencias gubernamentales mexicanas y estadounidenses se hicieron más directos. El contacto inter-agencias se independizó del Departamento de Estado de EUA y de la SRE en México. Ya no fue necesaria la sagrada intervención de la Cancillería para atender asuntos comerciales o financieros con EUA. La SHCP, la SECOFI y otras dependencias actuaron con gran autonomía y prácticamente sin coordinación por parte de la SRE. Ésta perdía su posición de

24. A pesar de las diferencias en torno a Cuba, Centroamérica e inmigración, entre otros asuntos, siempre ha prevalecido el pragmatismo sobre el discurso a ultranza en la manera en que México maneja su relación con EUA. Para una revisión del nacionalismo mexicano como fuerza que rechaza el estrechamiento de relaciones con Washington. Véase Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor: *Los límites en la amistad México y EUA*, México, Joaquín Mortiz, 1989, páginas 45-61.

negociadora única desarrollándose mecanismos de comunicación más estrechos con EUA.<sup>25</sup>

Hasta principios de la década de 1980, la SRE prácticamente coordinaba todas las actividades oficiales en el exterior. Era intermediaria entre las agencias del sector público mexicano y cualquier entidad extranjera. A través de su red mundial de embajadas y consulados, la SRE siempre estaba involucrada en los acuerdos pactados entre México y otros gobiernos. Sin embargo, la preeminencia de la deuda externa orilló a las agencias económicas —Hacienda y Banco de México— a asumir un papel más protagónico en las relaciones internacionales y terminó con el monopolio de la SRE.<sup>26</sup>

Este aumento de las luchas ínter burocráticas incrementa, al mismo tiempo, la necesidad de contar con mecanismos institucionales eficientes para tomar decisiones en materia de política exterior. Esta paradoja terminará reforzando la idea de que sólo con el liderazgo de una figura fuerte (como Salinas) fue factible establecer al cabildeo como estrategia de comunicación y superar las naturales fracturas al interior de la burocracia —ya que de otra forma podría llegarse al absurdo de usar al Congreso estadounidense como foro para dirimir diferencias entre agencias mexicanas.<sup>27</sup>

De igual manera, en el lado estadounidense, se hace patente la fragmentación del proceso de comunicación. No se necesita ser “neorrealista”<sup>28</sup> para entender que la relación entre los distintos agentes “funcionarios” del Departamento de Estado, del Tesoro, DEA, congresistas, etc.— que conforman la burocracia gubernamental de EUA no produce un comportamiento racional monolítico en el manejo de sus relaciones exteriores.

Una diversidad de opiniones se desprende de la gama de intereses que tienen o representan cada uno de los agentes que participan en la formulación de políticas. Este contexto enmarca las contradicciones de discurso y la multiplicidad de posturas que se manifiestan en el Congreso o aún al interior del propio Poder Ejecutivo. Por eso, mientras los funcionarios del Poder Ejecutivo en EUA y México se elogian mutuamente, nuestro país sufría maltratos en las audiencias

25. En ocasiones la Cancillería no se enteraba de los hechos sino hasta que eran difundidos a través de la prensa.
26. Véase Rafael Fernández de Castro: “La política exterior ante la modernización económica salinista”, en Luis Rubio y Arturo Fernández, eds., *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995, páginas 409-441.
27. De hecho ya se han presentado algunos problemas entre la SECOFI y otras dependencias mexicanas por las posturas encontradas que se presentan en foros internacionales por cuestiones como el impacto de ciertas reglas comerciales en el medio ambiente.
28. Robert Keohane: “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, en *Political Science: The State of the Discipline*, ed. Ada W. Finifter, Washington, American Political Science Association, 1983, página 507.

cias que conducía Jesse Helms como presidente del Subcomité de Relaciones Exteriores del Senado.<sup>29</sup>

Robert Putnam ha empleado la metáfora “juego a dos niveles” para ilustrar un dilema de posiciones que es común en las negociaciones internacionales.<sup>30</sup> Imaginemos que un acuerdo tentativo surge del encuentro entre representantes del Poder Ejecutivo de dos países. Y que dicho pacto sólo se mantendrá si es ratificado al interior de cada Estado. En este proceso, los promotores del acuerdo estarán negociando simultáneamente con funcionarios de otros países, con jerarquías burocráticas propias y con los ciudadanos de su país, es decir, cumplen funciones de comunicador en, por lo menos, tres direcciones. Putnam demuestra que estos factores internos son determinantes en la capacidad de acción de las contrapartes durante la negociación. Por eso los negociadores de EUA constantemente aluden a las limitaciones que les impone la ley y, en particular, el Congreso para negociar con otros países.<sup>31</sup>

Es decir, que se escudan en lo que arriba se definió como *el espacio comunicacional del cabildeo relativo al balance de poderes*.

En el caso de México, siguiendo a Putnam, los esquemas de comunicación política que otorgan gran rango de maniobra para los funcionarios públicos, al interior del país, pueden debilitar su posición en negociaciones internacionales. El extraordinario poder de la presidencia mexicana para gobernar y obtener lo que quiere en el Congreso tuvo el paradójico efecto de debilitar el poder de negociación de México, en torno al TLCAN. Salinas no hubiera tenido credibilidad si hubiera argumentado que tenía que obtener autorización del Congreso para continuar las negociaciones. Su capacidad de liderazgo y la fuerza indiscutible de su discurso al interior de México (la figura presidencial como símbolo incuestionable de política mexicana) le permitieron superar las luchas ínter burocráticas mencionadas arriba y liderar abiertamente los esfuerzos de cabildeo.

## Delirio de persecución y otros pecados

Durante muchos años, los académicos mexicanos tendieron a sopesar la relación bilateral desde una perspectiva histórica y legalista que enfatizaba la no-intervención y la autodeterminación. Esta construcción teórica permitía defender a

29. En 1995, a pesar de la buena disposición de Clinton para ayudar a México a salir de la crisis financiera, la aprobación en el Congreso de la ley Helms-Burton irritó a los mexicanos y otros aliados de EUA.

30. Robert D. Putnam: “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization* 42 (Summer 1988): 427-460.

31. Thomas C. Schelling: *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press, 1960.

una nación débil ante la gran potencia vecina. El TLCAN atentaba contra la auto-determinación y el concepto de cabildeo entraba en conflicto frontal con la premisa de no intervención —visto como forma ilegal de intervenir en los asuntos de otro país.

Para Salinas, no obstante, el objetivo político y económico estaba claramente definido; sólo restaba utilizar las estrategias y tecnologías de comunicación necesarias —cabildeo, entre ellas— para tratar de influir en las posibles fuerzas antagonistas que surgiesen en Washington (o en México) a fin de obtener resultados favorables a su administración. Tres factores, entre otros, convergen al analizar las estrategias de comunicación del Estado mexicano durante el sexenio salinista: disponibilidad de recursos para gastos de imagen, acceso a sofisticadas tecnologías de información y consistente búsqueda de homogeneización de códigos con funcionarios de EUA.

Lo importante, desde la perspectiva salinista, era llevar a cabo el plan de acción del gobierno y superar discursos obsoletos. Pero, independientemente del análisis alternativo de las ventajas y desventajas que pudiera ofrecer el TLCAN a México, las medidas adoptadas traerán implicaciones comunicacionales a largo plazo. En la medida en que los patrones de interacción se vuelven más intensos, dadas las facilidades de las tecnologías de información, también se van homogenizando los códigos de comunicación.

Aunque el trato continuo permite establecer referencias comunes que sustentan el intercambio y la construcción de parámetros de comunicación —independientemente de las barreras de lenguaje (español-inglés), no se debe olvidar que la construcción de estos parámetros se lleva a cabo en un marco de gran asimetría económica entre ambas naciones.

Los teóricos de la interdependencia nos recuerdan que, por lo regular, estas asimetrías de poder están presentes en todas las relaciones entre naciones.<sup>32</sup> Éste es un factor que se manifiesta al tratar de entender el espacio de comunicación en que se desarrolla el cabildeo, ya que siempre habrá un nivel de asimetría en las posibilidades de influencia del agente externo (México) sobre el sistema político de EUA, que sólo se compensará cuando haya un interés específico del lado de la Unión Americana.

La existencia de mayores niveles de comunicación resulta en mayores oportunidades de transacción; sin embargo, esta interacción conlleva la adopción de los parámetros del agente dominante. Es decir que es más probable que México adopte los principios, valores y “lenguaje” de EUA que el caso contrario; basta revisar la evolución del concepto de democracia, por ejemplo. Cuando se argu-

32. Véase Robert Keohane y Joseph Nye: *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown and Company, 1977.

menta que México y EUA se están acercando, hay que estar conscientes del efecto de las asimetrías de poder en la construcción de códigos de comunicación.

La relación México-EUA no está equilibrada ni resulta igualmente beneficiosa para ambos países. Por lo general, el actor menos dependiente se aprovecha de la relación de interdependencia y la convierte en fuente de poder durante su interacción con el miembro más débil. Históricamente, el grado de penetración cultural y económica estadounidense en México ha generado más preocupación que el espectro de la intrusión mexicana en la Unión Americana. Sin embargo, dadas las diferencias lingüísticas, geográficas y étnicas con EUA, los mexicanos se precian de no tener problemas de identidad cultural, a pesar de la gran cantidad de películas de Hollywood, programas de las cadenas televisivas y revistas de todo género provenientes de EUA.

En teoría, la institucionalización de comunicaciones más eficientes reduce las asimetrías informativas entre las partes negociadoras al incrementar la calidad y cantidad de la información disponible. Sin embargo, aunque las tecnologías de información y las de mercadotecnia política y cabildeo son factores relevantes, no son determinantes en la calidad de la comunicación y las relaciones intergubernamentales. Así, el contacto constante entre funcionarios por lo general mejora las relaciones personales, pero no garantiza una mejor defensa de los intereses nacionales.

Cuando las relaciones intergubernamentales se caracterizan por la comunicación personal y la confianza mutua, se amplían efectivamente las posibilidades de comunicación. Sin embargo, hay que determinar claramente los beneficios correspondientes y analizar si vale la pena invertir en estas tecnologías de comunicación. El avance en las telecomunicaciones y las redes de cómputo ha permitido reducir los costos de transacción cotidiana, pero ha abierto la puerta para una mayor penetración cultural desde los altos círculos de poder.

El alto costo económico de los mecanismos de cabildeo sólo tiene sentido si el proceso agrega valor a la interacción y sirve para incrementar las posibilidades de éxito de los proyectos mexicanos a largo plazo. Si se carece de los recursos y las capacidades técnicas necesarias para dar continuidad al esfuerzo y mantener el funcionamiento de los mecanismos a largo plazo —aunque se haya tenido éxito en el plazo inmediato— se termina por reforzar las asimetrías.

## Los casos de cabildeo

Hay dos casos recientes muy claros en que la formulación de políticas gubernamentales hacia México (TLCAN y Paquete de apoyo financiero de 1995) han implicado enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y miembros del Congreso de

EUA. Como hemos visto, a partir de 1989 se establecieron mecanismos de intercambio cotidiano por la vía tecnológica y se creó una densa red de lazos políticos entre las agencias federales de México y Washington, que permiten alertar a los funcionarios mexicanos de posibles problemas bilaterales —para que puedan ser resueltos administrativamente— antes de que lleguen al Capitolio. Sin embargo, esa condición no es suficiente para resolver los problemas que plantea el Congreso de EUA.

Dado que el proyecto salinista de desarrollo se basaba en políticas económicas neoliberales y las negociaciones del TLCAN constituían un elemento esencial de su gestión, se requería de una estrategia comunicacional más audaz para promover los intereses mexicanos en EUA y superar las asimetrías existentes. La designación de una persona cercana a Salinas, Gustavo Petricioli, en la Embajada de Washington fue parte de la estrategia para consolidar el cambio de postura hacia EUA. Petricioli, sin grandes aspavientos, debería seguir los pasos de Matías Romero, quien 130 años antes había intrigado en medio de la comunidad política de Washington.<sup>33</sup> Petricioli hizo equipo con el grupo de SECOFI para comandar los esfuerzos de cabildeo que les había asignado Salinas y no sólo realizó frecuentes apariciones en el Capitolio, sino que pronunció discursos a lo largo y ancho de EUA e hizo crecer a la embajada en muchos sentidos.<sup>34</sup>

De acuerdo con Grayson, Petricioli además cultivó la relación con importantes funcionarios estadounidenses. En la administración de Bush se ganó la confianza de James A. Baker III, Secretario de Estado, y de Brent Scowcroft, asesor de Seguridad Nacional. Asimismo, Petricioli se congregó con legisladores de estados fronterizos, como fue el caso del presidente del Comité de Finanzas del Senado, Lloyd M. Bentsen, y del representante Bill Richardson.<sup>35</sup>

Una vez que comenzaron las deliberaciones en torno al TLCAN, los diplomáticos mexicanos cortejaron hábilmente a los funcionarios estadounidenses. En cooperación con los consulados en EUA, Petricioli y la SECOFI instaron a las corporaciones estadounidenses que podrían verse afectadas por el TLCAN, a involucrarse más y que contactaran directamente a los legisladores pertinentes.

En EUA, las negociaciones del TLCAN entre Poder Ejecutivo y Congreso demostraron que Bush tenía que seducir al Congreso si quería firmar el acuerdo.

33. Matías Romero fungió como Secretario de la delegación mexicana y, posteriormente, como Encargado de Negocios en Washington de 1861 a 1867. Durante su gestión, Matías Romero se esforzó por convencer a los políticos estadounidenses que la presencia de tropas francesas en México dañaría eventualmente a EUA.
34. En 1986, el personal de la Embajada de México ascendía a 50, entre diplomáticos y administrativos; entre 1988 y principios de 1992, el número pasó de 65 a 85. Citado en George W. Grayson: "Lobbying by Mexico and Canada", en *The Controversial Pivot*, Robert A. Pastor y Rafael Fernández de Castro (eds.), Washington, Brookings Institution Press, 1998.
35. *Ibid.*

El camino hacia el TLCAN implicó un constante cabildeo desde la primavera de 1991, cuando Bush volvió a pedir al Congreso que le otorgaran la capacidad de negociación expedita (*fast track*). Diversos congresistas, ONG y asociaciones laborales en EUA expresaron sus temores y cabildaron señalando los peligros del TLCAN para el comercio y el empleo estadounidense. Bush anunció que respondería a las críticas y, a lo largo de tres años se dedicó a cabildear junto con el gobierno mexicano, respondiendo particularmente a las demandas de movimientos laborales y ecologistas.

El asunto de la pérdida de empleos se convirtió en el punto crítico del debate en torno al TLC en EUA. La potencial pérdida de trabajos hacia México fue “el obstáculo político más potente para la aprobación del TLC por parte del Congreso”.<sup>36</sup> Tanto opositores como defensores del acuerdo se enfascaron en una “guerra de números”, haciendo uso de una variedad de estudios estadísticos que apoyaban sus respectivas posturas. Sin embargo, muchos republicanos, demócratas y personalidades del sector privado en EUA apoyaban el tratado y hacían fuerte cabildeo a favor por medio de USA-NAFTA.<sup>37</sup>

Los comentarios de apoyo al TLCAN llegaban de todas partes. Por ejemplo, *The New York Times* estuvo agresivamente a favor del acuerdo e incluso solicitó a varios de sus anunciantes que se sumarán a un esquema de declaraciones a favor (*advertorials*), enfatizando “la central importancia de esta importante causa” y la necesidad de educar al público en los méritos de TLCAN.<sup>38</sup>

A pesar de que también estaba a favor del acuerdo, Clinton recurrió a la “limitación de poderes” como estrategia de comunicación para culminar las negociaciones del TLC con México. Durante su gestión se forzó al gobierno mexicano a reabrir las negociaciones para incluir acuerdos paralelos en cuestiones laborales y de medio ambiente. Además, poco antes de que el Congreso votara en torno al TLC, el gobierno de EUA obtuvo una serie de concesiones mexicanas en sectores y productos específicos, para “comprar” votos de ratificación en el Congreso.<sup>39</sup>

36. Keith Bradsher: “Fund to Move Companies to Mexico”, *The New York Times*, 17 de febrero de 1993, página C1.
37. SECOFI, por su parte, recurrió a Robert E. Herzstein, socio de Shearman & Sterling, la única empresa que llevó a cabo tanto trabajo legal como cabildeo a favor del TLCAN. Herzstein, un demócrata que fungió como subsecretario de Comercio Internacional en la época de Carter, ya había asesorando a Canadá e Israel en sus negociaciones de libre comercio con EUA.
38. Esto no es sorprendente ya que las posturas que regularmente adopta el NYT en política exterior se ubican dentro de los parámetros aceptables al sector empresarial y a las élites políticas de EUA. Véase Herman Edward S.: “All The News Fit To Print (Part I), Structure and Background of *The New York Times*”, Z Magazine, 26 de abril de 1998 en <http://www.lol.shareworld.com/zmag/articles/hermanapr98.htm>.
39. Desde esta perspectiva, mayor competencia democrática en el seno del Congreso mexicano eventualmente conducirá al fortalecimiento de los funcionarios mexicanos en las negociaciones con EUA.

Tras asumir la presidencia, Clinton negoció seis acuerdos laterales en un esfuerzo por darle cabida a las preocupaciones laborales y las de los ambientalistas, pero esperó hasta septiembre de 1993 para firmar los acuerdos y enviarlos al Capitolio para su aprobación.<sup>40</sup>

Otro ejemplo del juego de dos niveles en las relaciones EUA-Méjico fueron las negociaciones a principios de 1995, sobre el paquete de rescate del gobierno de EUA, el cual comprometía 20 millones de dólares para evitar el colapso de la economía mexicana. En esta ocasión, Clinton volvió a utilizar la reticencia del Congreso para aprobar el paquete financiero de rescate para México, a fin de inducir a los negociadores mexicanos a aceptar términos muy exigentes —el uso de las exportaciones petroleras como colateral y, especialmente, compromisos de México en materia fiscal y monetaria.

Al principio Clinton contaba con el apoyo de los líderes de ambos partidos en el Congreso, por lo que, por lo menos al principio, parecía no haber dificultad para que este paquete se aprobara con rapidez. Esta suposición resultó ser incorrecta. Los miembros del Congreso pertenecientes a ambos partidos se sentían incómodos “si no es que francamente contrariados” de tener que aprobar un paquete de rescate para México mientras abogaban por implantar medidas de austeridad en EUA. Con el tiempo resultó evidente que el Congreso no aprobaría el programa — por lo menos no en el futuro inmediato. De cara a un Congreso hostil y crítico, que ya había rechazado implícitamente un paquete de rescate para México, la Administración Clinton estaba bajo presión para diseñar un esquema que diera resultados rápidos a fin de lograr la estabilización del peso y, a la vez, asegurar la protección del dinero de los contribuyentes estadounidenses. Tuvo que encontrar una salida sin pasar por el congreso. Aquí fue insuficiente la labor de cabildeo para convencer a los congresistas.

## Conclusiones: cultivando las diferencias

Al participar en proyectos de cabildeo, el gobierno mexicano expone una parte sustancial de su capital simbólico. Sin embargo, no hay una fórmula determinada para decidir cuánto se debe gastar en una campaña de imagen. Más aún, dada la volatilidad del capital simbólico no hay ninguna manera de asegurar que el gasto realizado se traducirá en la imagen deseada.

Aunque la reflexión sobre las relaciones internacionales no se puede reducir al estudio de los vínculos formales entre Estados, este ensayo ha explorado la

40. El 17 de noviembre la Cámara aprobó el acuerdo con 234 votos a favor y 200 en contra. El Senado lo aprobó unos días después con 61 votos a favor y 38 en contra.

dinámica comunicacional que acompaña la intensificación de las relaciones bilaterales México-EUA en el marco de la expansión tecnológica de la telemática y la sofisticación de los mecanismos de mercadotecnia política extrafronteras —el caso de la labor de cabildeo, en particular.

A raíz de las negociaciones del TLCAN y de una gran cantidad de acuerdos en distintos rubros,<sup>41</sup> cada gobierno incrementó, de manera significativa, el nivel de atención que le merecía su contraparte. El proceso de institucionalización se reflejó en mayores contactos gubernamentales a través de la infraestructura de telecomunicación e informática que se instaló en áreas clave del sector público para incrementar el intercambio bilateral de información; así como en el desarrollo de nuevas reglas y la homogeneización de códigos de comunicación. La revolución tecnológica sirvió de base, aparentemente, para el desarrollo de una relación más cordial entre ambas naciones.

A pesar de su amplia frontera física, México y EUA se ignoraron en muchos aspectos hasta que se produjo un acercamiento intergubernamental bendecido por el “espíritu de Houston”, y los dos gobiernos cambiaron las reglas cuando fue necesario presentar el TLCAN ante el Congreso. Los mexicanos armaron una elaborada campaña para apoyar la aprobación del TLCAN. Esa campaña no estuvo comandada por la Cancillería mexicana sino por la SECOFI, con una amplia participación de los consulados mexicanos en EUA para tratar de integrar a los mexico-norteamericanos al movimiento.

Aunque el cabildeo fue una más de las prácticas de comunicación que se institucionalizaron con el binomio Salinas-Bush, aún falta que nos acerquemos más al Congreso y que podamos incidir “indirectamente” en sus posturas. No podemos decirle a EUA cómo resolver sus cuestiones políticas internas porque no queremos que ellos vengan a México a hacer lo mismo; pero sí podemos continuar con una labor de cabildeo más pragmática que incida en la construcción de las reglas del juego y no sólo en la interpretación de las reglas. Debemos participar en la elaboración de los códigos y no sólo en el uso de las codificaciones establecidas por el Congreso de EUA.

En este contexto podemos abrir los espacios para que nuestras actividades de cabildeo tengan mayor peso; aunque mucho del trabajo se realiza en Washington, también es posible acercarse a los políticos locales, mediante nuestra red de consulados, para darles información y tratar de orientar sus opiniones.

La estrecha cooperación entre México y EUA trasciende el periodo presidencial de Bush y culmina en el TLCAN —a pesar de los obstáculos legislativos que se tuvieron que superar al inicio de la administración del presidente Clinton. Sin embargo, ¿de qué forma influyó la revolución tecnológica en el acercamiento

■. Entre 1989 y 1993, se firmaron 29 acuerdos bilaterales mientras que entre 1982 y 1988 sólo se habían concretaron 16 acuerdos.

entre los gobiernos de EUA y de México?, ¿qué otras lecciones pueden extraerse de este periodo de cortejo entre EUA y México?

Durante el sexenio de Salinas no sólo se incrementó significativamente el volumen de comunicación y de intercambio informativo entre los gobiernos de México y EUA, sino que el discurso político también se fue homogeneizado. Dicho proceso de homogeneización está ligado tanto al desarrollo tecnológico de la telecomunicación y el cómputo como al avance en tecnología de mercadotecnia política (cabildeo, por ejemplo) en ambos lados de la frontera.

México se ha acercado tangencialmente al pueblo estadounidense y a la Casa Blanca a través de herramientas de cómputo y telecomunicación, pero no ha vuelto a invertir las cuantiosas sumas que se requirieron para la negociación del TLCAN. No es claro qué tanto debemos tratar de incidir en la construcción de los parámetros de análisis que emplea el Congreso de EUA. Sin embargo, sí es claro que si no se invierte, no se puede hacer uso regular de la tecnología de cabildeo y que el costo de intervenciones coyunturales puede ser muy alto. Debemos pensar a largo plazo y no quedarnos con una ilusión de éxito derivada de la firma del TLCAN.

En este contexto, además de la decisión gubernamental de México de negociar un acuerdo de libre comercio o solicitar apoyo financiero, es necesario explorar el emergente marco tecnológico y la apertura política que desarrollaron ambos gobiernos para el manejo de sus asuntos bilaterales. En este contexto es importante analizar la sofisticación del análisis político y el manejo mercadológico que se pudieran haber derivado de estas prácticas comunicacionales.

Sin embargo, a pesar de la revolución de las telecomunicaciones y de las tecnologías de información, no debe perderse de vista que la manera de hacer política sigue distintos patrones culturales y que las asimetrías entre ambos países no han desaparecido por arte de magia (o mejor dicho por obra del determinismo tecnológico). Incluir el cabildeo dentro del repertorio de estrategias y tecnologías de comunicación a disposición del gobierno mexicano no debe implicar una simple extrapolación de esquemas manejados en países industrializados, sino tener capacidad real para utilizar eficientemente los mecanismos que el centro permite usar a la periferia.