

EL CABILDEO EN WASHINGTON

CLAUDIA FRANCO HIJUELOS

INTRODUCCIÓN

EL CABILDEO EN WASHINGTON no es una actividad nueva para México; sus representantes diplomáticos más hábiles, tradicionalmente —como parte de su misión ante el poderoso vecino país del norte—¹ han buscado influir sobre el proceso político estadounidense y en especial sobre la rama legislativa.

Sin embargo, las reformas establecidas en el Congreso norteamericano, debido a la experiencia de la guerra de Vietnam y al escándalo de Watergate, abren oportunidades a intereses diversos tanto de ese país como extranjeros —ya sean privados o gubernamentales— para intentar influir en el proceso político de Estados Unidos. Este hecho, a su vez, ha favorecido la proliferación de despachos de abogados y agencias de relaciones públicas que ofrecen su prestigio y experiencia como cabilderos a aquellos intereses nacionales o extranjeros que de una u otra forma se ven afectados por las decisiones tomadas en Washington.

Es difícil no tomar en cuenta el aumento en la intensidad y la diversificación de los aspectos que constituyen la relación bilateral entre México y Estados Unidos; el interés de funcionarios gubernamentales, internacionalistas y la opinión pública de ambos países crece en forma paralela. Como socio menor de una relación entre dos naciones cuyo poder es marcadamente desigual, México tiene mucho en juego en su trato con su vecino, y, por tanto, el cabildeo en Washington constituye un instrumento más del cual puede servirse para promover sus metas de política exterior *vis-à-vis* el gobierno de Estados Unidos.

En este trabajo se exploran las ventajas y los costos que representa para México el cabildeo por medio de agentes norteamericanos. Se plantea que, al igual que en cualquier otro esfuerzo público o privado donde

¹ El mejor ejemplo fue Matías Romero, representante ante Estados Unidos durante la crisis de secesión, la Guerra Civil y el periodo de reconstrucción norteamericanos. Su conocimiento profundo de la idiosincracia y el sistema de gobierno de Estados Unidos, así como su esfuerzo sistemático por influir sobre este último en favor de México, quedaron registrados en su *Correspondencia de la legación mexicana durante la intervención extranjera, 1860-1868*, México, D.F., Imprenta de Gobierno, 1870-1892.

se involucren ambos países, el éxito del cabildeo requiere que la parte mexicana posea alguna forma de influencia o poder sobre la estadounidense. Es decir, si el cabildeo ha de alcanzar el objetivo de inclinar los resultados del proceso norteamericano de definición de políticas en favor del interesado, éste necesariamente debe contar con algo que ofrecer a cambio, o bien debe ser capaz de utilizar en forma real la amenaza de tomar represalias. El cabildeo efectivo, entonces, sólo es posible si involucra un *quid pro quo*. Para México, como para cualquier otra nación, es crucial conocer las limitaciones del cabildeo con agentes norteamericanos en Washington, a fin de conocer verdaderamente las oportunidades que puede ofrecerle.

Como fenómeno político, el cabildeo es característico del sistema de gobierno estadounidense y se relaciona con la convicción de que una sociedad abierta se fundamenta en la competencia de intereses disímiles y en las transacciones entre adversarios para llegar al "bien común". El término en inglés, *lobbying*, se originó en la Inglaterra del siglo XVII, donde el intercambio de influencias con y entre los miembros del Parlamento se llevaba a cabo en la planta baja o *lobby* de la Cámara de los Comunes.² En su sentido más amplio, cabildeo es el hecho de participar en acciones como los contactos personales y la difusión de información para poder así influir sobre funcionarios públicos, especialmente sobre miembros de una legislatura, con respecto al contenido de proyectos de ley y de otras decisiones sobre políticas por ejecutarse. En este estudio se hace una distinción entre lo que se llamará cabildeo "técnico" —que incluye el seguimiento de proyectos de ley, asesoría y representación legales, así como investigación, difusión de información y promoción turística— y el propiamente "político", que comprende entrevistas personales con legisladores y funcionarios a fin de influir sobre sus decisiones o sondear sus posturas respecto a asuntos de interés para México, así como el desempeño de actividades políticas.³

Sin duda, el cabildeo es una de tantas cuestiones éticas que la "sociedad liberal" norteamericana no resuelve del todo, sino que legitima por medio de la reglamentación.⁴ A pesar de que esta actividad política se

² Russell W. Howe y Sarah H. Trott, *The Power Peddlers: How Lobbyists Mold America's Foreign Policy*, New York, Doubleday, 1977, p. 10.

³ En la sección 1 (0) de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros, se definen actividades políticas como: la difusión de propaganda política o cualquier otra actividad cuyo propósito sea predominar sobre, adoctrinar, convertir, inducir, persuadir, o de cualquier otra forma influir sobre la opinión pública, una parte o un funcionario del gobierno de los Estados Unidos, en relación con la formulación, adopción o modificación de políticas internas o externas de Estados Unidos.

⁴ Ver: Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Nueva York, Harcourt Brace and Company, 1954, especialmente "Natural Liberalism: The Frame of Mind", pp. 5-14.

considera legítima en Estados Unidos, así sea en favor de intereses extranjeros, existe en ese país la impresión generalizada de que en realidad se trata de la compra de influencias.⁵ Los cabilderos profesionales afirman que su propósito es abogar por una causa determinada ante el gobierno y no el usar sobornos o presiones para lograr los resultados esperados. Defienden su punto de vista argumentando que la primera enmienda de la Constitución garantiza el derecho al cabildeo.⁶ La reglamentación aplicada en este caso consiste en hacer del cabildeo una actividad sujeta al escrutinio público, con lo cual se supone que aquellos que ejercen esa labor se abstendrán de emprender acciones indebidas. Queda implícito, entonces, que el hecho de revelar lo que se está haciendo concilia satisfactoriamente el derecho a hacer peticiones al gobierno y el derecho a saber en qué instancia las decisiones de éste responden a la presión de intereses particulares.

EL CABILDEO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO ESTADUNIDENSE

Ley de Registro de Agentes Extranjeros

En el caso de cabilderos profesionales al servicio de intereses no norteamericanos, la declaración de sus actividades también es la forma de redimirse por usar sus influencias. Como el interés extranjero no puede recurrir a la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos para justificar su derecho a hacer peticiones a ese gobierno, son los mismos legisladores y funcionarios norteamericanos quienes defienden la existencia de agentes que representen intereses no norteamericanos. Por ejemplo, el senador J.W. Fulbright, expresidente del Comité de Relaciones Exteriores, opina que “el propósito de examinar el cabildeo extranjero no es necesariamente comprobar que este tipo de actividad está mal. Casi siempre el Departamento de Estado mismo está de acuerdo en que tal contratación de cabilderos profesionales por gobiernos extranjeros es necesaria, debido a la complejidad de los problemas internacionales en la actualidad”.⁷

⁵ Ver: Jeffer y L. Sheier, “Lobbyists Go For It”, *US News and World Report*, 17 de junio de 1985, pp. 30-34.

⁶ Thomas M. Frank y Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 180. La primera enmienda garantiza la libertad de culto, expresión, prensa, reunión y de hacer peticiones al gobierno.

⁷ Senado de Estados Unidos, “Nondiplomatic Activities of Representatives of Foreign Governments”, estudio preliminar preparado para el Comité de Relaciones Exteriores, julio de 1962, p. v.

El propósito de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros (LRAE), expedida en 1938, fue el de vigilar las actividades alemanas en Estados Unidos para controlar la difusión de propaganda nazi. Más tarde fue enmendada para “subrayar la protección de la integridad del proceso de toma de decisiones del gobierno norteamericano”.⁸ Esta reglamentación especifica que cualquier persona o grupo que actúe como agente o representante empleado o subsidiado por un gobierno o interés privado extranjero, y que esté involucrado en actividades políticas, relaciones públicas, asuntos financieros o cabildeo gubernamental, deberá registrarse —alusión al origen de la ley— ante la División Criminal del Departamento de Justicia. El cabildeero estará obligado también a entregar un reporte de actividades cada seis meses, en el cual se detallen cuotas, gastos e incluso contribuciones a comités de acción política⁹ hechas por él en su propio nombre, ya que ningún extranjero puede efectuarlas legalmente.

Al igual que la legislación referida al cabildeo interno o doméstico, la LRAE no es ciento por ciento efectiva. Su esencia radica en la declaración de actividades y, sin embargo, no especifica la obligación de declarar cuáles legisladores, funcionarios gubernamentales o personas conectadas con los medios masivos de comunicación estuvieron sujetos al cabildeo. Además, como se verá adelante, en muchos casos las organizaciones étnicas norteamericanas de cabildeo y los intereses extranjeros están coligados para hacer sentir su peso sobre el proceso de toma de decisiones. Por último, la veracidad y exactitud de los reportes de actividades son difíciles de comprobar, de modo que el público depende de la buena fe del cabildeero en el cumplimiento de estos requisitos.

La forma en que ha evolucionado el sistema de relaciones internacionales hace más compleja la interacción de los países. Para Estados Unidos, esta situación se traduce en un espectro igualmente complejo de asuntos a tratar por medio de su política exterior. No sólo las medidas de política exterior norteamericanas afectan a otros países, frecuentemente sus decisiones legislativas internas tienen impacto sobre el exterior. Los asuntos “interno-internacionales” han transformado la agenda clásica de relaciones internacionales, multiplicando las repercusiones económicas y políticas que pueda tener cualquier medida, tanto en el plano interno como en el exterior. La relación entre México y Estados Uni-

⁸ *Ibid.*, Comité de Relaciones Exteriores, *The Foreign Agents Registration Act*, agosto de 1977, p. 15.

⁹ Los Comités de Acción Política (PACs, según sus siglas en inglés) son grupos de 50 o más intereses industriales, profesionales o sindicales que se organizan para contribuir a la campaña electoral de cinco o más candidatos.

dos es muestra patente de ello; este último ha sido y seguirá siendo el factor externo más importante que influye sobre la vida política y económica mexicana, ya sea directamente —mediante sus decisiones de política exterior, como la legislación comercial— o indirectamente, por ejemplo, con las leyes de inmigración.

El lugar que guarda Estados Unidos en el sistema internacional, y el impacto mundial que puede tener su legislación interna, sólo explican en parte cuál es la razón de que intereses extranjeros gubernamentales y privados se esfuercen por influir en el proceso de toma de decisiones norteamericano. La naturaleza del proceso mismo ofrece numerosas oportunidades para tratar de alterar el desarrollo de la política interna y externa estadounidense, aun a intereses extranjeros.

El Congreso y el Ejecutivo

Existen diversos centros de poder dentro de la rama Ejecutiva y del Congreso, que participan en la elaboración de la política exterior y reciben a su vez la influencia de la opinión pública interna y de intereses particulares, que a menudo están representados por organizaciones de cabildeo de carácter industrial, étnico, de interés público, etcétera. Tal receptividad por parte de esos centros de poder es propia de un sistema que se fundamenta en el principio de competencia entre intereses opuestos que al reconciliarse propician el surgimiento de una política gubernamental. Sin embargo, los convenios establecidos no siempre corresponden al “bien común”, sino que prevalecen los intereses mejor organizados, con mayor financiamiento y motivación.

• *El Congreso.* La función del Congreso en la elaboración de la política exterior estadounidense ha adquirido mayor importancia desde que se aplicaron los cambios aprobados a principios de los setenta. Estas reformas fueron diseñadas deliberadamente para restringir el poder del Ejecutivo en materia de política exterior.

La Resolución sobre Poderes de Guerra (1973) y la serie de enmiendas tanto a la Ley de Ayuda Externa como a la de Control de Exportación de Armamento y a la de Seguridad Nacional, reforzaron la capacidad de supervisión y el grado de control de la rama Legislativa sobre la política exterior en asuntos previamente reservados al poder Ejecutivo.¹⁰

¹⁰ La Resolución sobre Poderes de Guerra (1973) define los poderes constitucionales del Presidente como Comandante en Jefe para involucrar a las fuerzas armadas en hostilidades o “en situaciones donde es inminente que las fuerzas armadas quedaran involucradas en hostilidades, a juzgar por las circunstancias imperantes”. Cecil

Otras reformas modificaron la organización del Congreso y facilitaron formular programas propios, independientemente del liderazgo presidencial. Al mismo tiempo se ha "democratizado" la distribución del poder dentro del Congreso, ya que el sistema de decanato se suavizó para dar mayor injerencia a los líderes de subcomités y a los legisladores.

El número de empleados al servicio de los comités y en las oficinas de los legisladores aumentó en gran medida, de tal suerte que existe más especialización, particularmente en aquellos comités que tienen que ver con asuntos internacionales. Incluso se han ampliado las funciones de evaluación de políticas que realiza la Contraloría y de investigación por parte del Servicio de Investigación de la Biblioteca del Congreso.¹¹ Estos nuevos recursos mejoraron la capacidad del poder legislativo para elaborar políticas y le permitieron estar a la altura del Ejecutivo en cuanto a calidad de la información y grado de especialización en las funciones. Múltiples factores determinan la forma en que se definen los miembros del Congreso en su tarea legislativa. Las consideraciones partidarias son, en efecto, una motivación poderosa, aunque no la más importante. No es raro que los congresistas tiendan a aceptar el liderazgo en política exterior de un presidente de su mismo partido; sin embargo, no pueden hacerse generalizaciones sobre aquellos asuntos en los cuales estas consideraciones serán prioritarias.¹² El hecho de que la política exterior no tenga gran impacto sobre los resultados de elecciones legislativas, y que en la opinión pública no haya consenso sobre las metas del país en el exterior y cómo llevarlas a cabo, contribuyen a ampliar el margen de maniobra del que gozan en general los miembros del Congreso en lo que se refiere a asuntos de política exterior.¹³ En una encuesta reciente se encontró que los electores están más preocupados

B. Crabb y Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, Congressional Quarterly Books, 1984, p. 143. Las enmiendas Nelson-Bingham especifican que el presidente debe avisar con anticipación al Congreso en caso de tener la intención de vender armas a otros países; el Congreso podrá someter a votación esas ventas. La enmienda Hughes-Rykan prohibió cualquier actividad externa de la Agencia Central de Inteligencia que no se relacionara directamente con el acopio de información, a menos de que el presidente juzgara que fuera importante para la seguridad nacional y que mantuviera informados a los comités respectivos del Congreso; John G. Tower, "Congress vs. the President", *Foreign Affairs*, invierno de 1981/82, p. 241.

¹¹ James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1981, p. 368.

¹² John Rourke, *Congress and the Presidency in US Foreign Policymaking: A Study of Interaction and Influence, 1945-1982*, Nueva York, Westview, 1982, p. 229.

¹³ G.P. Parker, "Some Themes in Congressional Unpopularity", *American Journal of Political Science*, febrero de 1977, p. 104.

por la protección interna del empleo y la promoción de las inversiones norteamericanas en el extranjero de lo que lo están sus líderes en el Congreso, quienes demostraron estar más en favor de la libertad de comercio y la asistencia militar y económica al exterior.¹⁴

Además de que asuntos tan complejos como el comercio internacional no quedan bajo la jurisdicción de uno sino de varios comités del Congreso, las reformas antes mencionadas favorecen el aumento de puntos de acceso para los intereses particulares que buscan influir en el proceso legislativo. Quienes critican la creciente "injerencia" del Congreso en política exterior aducen que, si la rama legislativa debe representar al enorme número de intereses regionales que compiten entre sí, resulta casi imposible esperar que ésta contribuya a forjar una estrategia unificada en política exterior. A eso hay que agregar el aumento de las campañas de cabildeo por intereses extranjeros, a menudo en coalición con grupos de interés nacionales.¹⁵

Las organizaciones de cabildeo llamadas "étnicas" son los aliados internos más evidentes, aunque no los únicos posibles, del cabildeo extranjero. Es probable que cualquier problema de política exterior que provoque alguna reacción en un segmento suficientemente amplio de la base electoral de un legislador, estimule la atención de éste. El secreto de la efectividad del cabildeo étnico no radica en su poder financiero ni en su habilidad para operar en el sistema estadounidense, ya que ambos factores también están al alcance de otras asociaciones. Su influencia se encuentra en la capacidad para apelar a los fuertes lazos emocionales de gran número de norteamericanos con el objetivo de movilizar su apoyo con fines políticos.¹⁶ Este apoyo se canaliza a través de campañas en los medios de comunicación y de contribuciones a fondos electorales.

Entre los grupos de cabildeo étnicos más influyentes está el Comité Americano-Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC), a cuya habilidad y poder se atribuye la aprobación de la enmienda Jackson-Vanik de 1974, durante el periodo de *détente*. Por medio de esta enmienda, el comercio entre Estados Unidos y la Unión Soviética quedó condicionado a la libertad que tuvieran los judíos para emigrar de ese país. Empero, existe consenso sobre la influencia que tiene AIPAC en las decisiones del Congreso de apoyo a Israel. La mayoría opina que este apoyo surge de razones morales y de consideraciones de *realpolitik*. El senador Fulbright no

¹⁴ Chicago Council on Foreign Relations, "American Public Opinion and US Foreign Policy, 1987". Resultados aparecidos en *The Washington Post*, 25 de marzo de 1987.

¹⁵ Tower, *op. cit.*, pp. 229-246, y Crabb, *op. cit.*, pp. 219-220.

¹⁶ Charles McC. Mathias, "Ethnic Groups and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, verano de 1981, p. 996.

está de acuerdo con lo anterior, pues señala: “Intervenimos y hacemos todo lo posible por ayudar a Israel, ya que tenemos en nuestro país a un grupo sionista extremadamente activo y poderoso”.¹⁷ Otras opiniones han sido más conciliatorias: “Conozco a pocos miembros de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso que no estén profundamente convencidos de que es un deber moral y que conviene a los intereses nacionales norteamericanos apoyar a Israel. . . Por medio de las actividades del cabildeo [israelí] se ha reforzado la convicción legislativa de que se aplicarán sanciones políticas a quien no cumpla con lo que se espera de él”.¹⁸

• *El Ejecutivo.* El activismo legislativo en política exterior es un fenómeno relativamente reciente; el motor y centro de decisiones principal es la rama ejecutiva, encabezada por el presidente. Éste cuenta con el Departamento de Estado, las demás agencias burocráticas con alguna participación en asuntos internacionales, y la llamada “comunidad de inteligencia”. Integran esta “comunidad” la Agencia Central de Inteligencia, la Agencia de Seguridad Nacional, la Agencia de Inteligencia de Defensa, y las oficinas de información e inteligencia de los departamentos de Estado, de Energía y del Tesoro. La influencia que tiene la figura presidencial sobre la opinión pública, así como sus cualidades de liderazgo político, también están a disposición de aquellos mandatarios que gocen de suficiente popularidad.

La oficina de enlace entre el Congreso y el Ejecutivo funciona como canal de influencia para este último, y por conducto de él puede intentar dirigir o alterar el curso que siguen las discusiones legislativas. Los medios que utiliza son la difusión de información y el seguimiento de las deliberaciones, con lo que el Ejecutivo se mantiene informado de las actividades y del ambiente en el Congreso, a la vez que aplica su influencia.

En 1919 quedó legalmente prohibido al Ejecutivo el uso de fondos públicos para financiar actividades de cabildeo “con el propósito de influir en cualquier forma sobre miembros del Congreso a fin de que se opongan o favorezcan a través del voto o de otro medio a cualquier legislación o asignación de fondos”.¹⁹ Sin embargo, el Ejecutivo practica el cabildeo en diversas formas, desde las llamadas telefónicas y visitas presidenciales a aquellos legisladores cuyo voto no está definido, hasta el intercambio de favores por votos, como en el caso de la ratificación de

¹⁷ Rourke, *op. cit.*, p. 262.

¹⁸ Mathias, *op. cit.*, p. 993.

¹⁹ Franck y Weisband, *op. cit.*, p. 262.

los tratados del Canal de Panamá en tiempos del presidente Carter.²⁰ Ya que la rama ejecutiva define la mayor parte del programa de políticas internas y exteriores, se constituye como el centro de poder en el que gobiernos extranjeros e intereses privados internacionales tradicionalmente han buscado intervenir por canales diplomáticos formales y también mediante contactos informales.

A pesar de que las políticas del Ejecutivo no sufren la presión directa de los electores, como sucede con el Legislativo, el traslape de las jurisdicciones de sus diversos departamentos sobre asuntos internacionales complejos añade un elemento más de incertidumbre a los resultados que pudieran obtener intereses extranjeros por medio del cabildeo aplicado al Ejecutivo. La ausencia de una postura unificada dentro de esta rama de gobierno fue evidente, por ejemplo, en el caso de los esfuerzos bilaterales entre México y Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas: mientras que el procurador general de Estados Unidos, Edwin Meese, había reconocido los esfuerzos mexicanos por eliminar la producción interna de droga y el contrabando a su país, funcionarios del Departamento de Estado, del Servicio de Aduanas (dependencia del Departamento del Tesoro) y aun del Departamento de Justicia, denunciaron al gobierno mexicano por lo que consideraron un manejo inadecuado del problema.²¹

EL CABILDEO PARA INTERESES EXTRANJEROS

La trascendencia que tienen algunos acuerdos internos estadounidenses para gobiernos e intereses privados extranjeros, y el impacto de consideraciones de tipo interno sobre el proceso de definición y aplicación de políticas exteriores, han convertido la toma de decisiones norteamericana en motivo de atención mundial permanente. La comunidad internacional tiene que vivir con los efectos de las decisiones gubernamentales de Estados Unidos, así que ha optado por recurrir cada vez más al cabildeo por medio de profesionales para influir en ellas.

El cabildeo para intereses extranjeros no existiría en su forma actual si no fuera porque el sistema de gobierno norteamericano ofrece oportunidades para ejercer influencia, que son más el resultado de la descentralización y fragmentación del poder dentro del sistema que de una

²⁰ *Ibid.*, p. 278, y Rourke, *op. cit.*, pp. 273-276.

²¹ Ver: Robert Pear, "Hard Times in Mexico Cause Concern in US", *The New York Times*, 19 de octubre de 1986, y la carta al editor enviada por el embajador de México en Estados Unidos al mismo diario, publicada el 17 de noviembre de 1986.

estrategia intencional. Se dice que los funcionarios gubernamentales y los miembros del Congreso se muestran receptivos a los argumentos de gobiernos extranjeros, porque "en el proceso de definición de políticas no hay discriminación simplemente sobre la base de nacionalidad".²² Es de suponer, entonces, que otros países pueden plantear sus casos porque el sistema está buscando constantemente cualquier dato que pudiera ser importante para la deliberación sobre política. Si esto fuera verdad podría esperarse, por ejemplo, que el gobierno de Reagan estuviera ansioso por conocer las razones canadienses para querer discutir con Estados Unidos la Ley de Aire Puro como si fuera un asunto de política bilateral.

Parece ser contradictorio que el Ejecutivo, y sobre todo el Legislativo, estén ávidos de obtener información útil para tomar decisiones acertadas, y que, por otra parte, los intereses extranjeros tengan que contratar a un cabildero profesional para coordinarse con grupos de interés nacionales —que presionen a sus representantes para tener acceso a los legisladores claves—, y que las cualidades más valiosas del cabildero sean sus "contactos". La explicación, en pocas palabras, se debe a que el Congreso sigue siendo un cuerpo que responde sobre todo a intereses locales, y a que en los círculos políticos de Estados Unidos, como en los de cualquier otro país, es patente la importancia de tener acceso, o mejor aún, pertenecer a la élite del poder.

Muchos legisladores y funcionarios norteamericanos de alto nivel no "mueren" en sentido político cuando dejan sus puestos; resucitan en forma de cabilderos profesionales. Los acompañan quienes fueron asistentes en el Congreso o en la Casa Blanca, exdirectores y asesores de campañas legislativas o presidenciales.²³ Ofrecen a sus clientes extranjeros desde aquellas cualidades un tanto etéreas que supuestamente surgen de su conocimiento profundo de la mentalidad estadounidense y de su instinto político, hasta otras más tangibles, como la vigilancia constante del Congreso frente a iniciativas en potencia dañinas. Los cabil-

²² Charles F. Doran y Joel L. Sokolsky, *Canada and Congress: Lobbying in Washington*, Canada, Centre for Policy Studies, Universidad de Dalhousie, 1985, p. 66.

²³ Algunos ejemplos actuales son: Michael Deaver y Richard Alien, ex jefe del equipo de colaboradores en la Casa Blanca y ex consejero nacional de seguridad, respectivamente, del gobierno de Reagan; William Colby, ex director de la Agencia Central de Inteligencia; William Eberle, ex representante comercial de Estados Unidos; Robert Gray, ex jefe de prensa y comunicaciones de la campaña Reagan-Bush de 1980; Frederick Dutton, ex asistente del presidente Kennedy; George Smathers y Richard Stone, ex senadores; Paul Warnke, ex director de la Agencia de Control de Armamento y Desarme; y Peter Hannaford, quien fuera asesor de Reagan durante su campaña presidencial.

deros alegan que “los norteamericanos que conocemos los matices del sistema podemos salvar la brecha entre la búsqueda de influencia por los gobiernos extranjeros y sus conocimientos limitados sobre el sistema legislativo de Estados Unidos”.²⁴ Como nadie posee dominio exclusivo sobre el conocimiento de un sistema de gobierno tan abierto como el estadounidense, se infiere que por lo que verdaderamente están pagando los intereses extranjeros al utilizar los servicios de un cabildero profesional son sus contactos, experiencia y prestigio político.

Las actividades que realizan los cabilderos dependen en gran medida de sus ventajas comparativas. Un exconsejero de seguridad nacional o exdirector de campaña estará mejor empleado en un cabildeo de tipo político, mientras que quien haya sido asistente en el Congreso podrá efectuar tareas muy específicas y prácticas, como seguir proyectos de ley, servir de enlace con el Congreso y las oficinas gubernamentales e identificar a aliados potenciales entre grupos de interés nacionales. Robert Gray, cuya compañía Gray & Company está registrada como agente de intereses japoneses, de Arabia Saudita y de Canadá, entre otros países, ha subrayado la importancia de esta última actividad: “La embajada promedio tiene recursos limitados y no puede esperarse que sea capaz de percibir las cosas desde nuestro punto de vista doméstico. Al tratar con grupos de interés norteamericanos, les mostramos por qué cierto problema es importante para su Estado, su región o su bolsillo”.²⁵ Los cabilderos profesionales son muy hábiles al promover su causa como guías confiables para abordar los círculos políticos de Washington. En 1985 (según datos del reporte anual más reciente, en cumplimiento de la LRAE) había aproximadamente 760 agentes activos registrados, con más de 7 600 personas empleadas en diversas actividades de cabildeo y relaciones públicas que representaban a gobiernos y otros grupos extranjeros de interés.²⁶

La forma en que operan los cabilderos profesionales de intereses extranjeros es esencialmente la misma que emplean los grupos nacionales. Actividades de cabildeo técnico, como las representaciones y asesorías sobre legislación y relaciones públicas, dependen de la familiaridad que tenga el gestor con procedimientos legales, y de su experiencia con los medios de comunicación. Pero el cabildeo político, es decir el esfuerzo por influir en quienes toman decisiones de política interna o internacional, generalmente se lleva a cabo durante desayunos o comi-

²⁴ Doran y Sokolsky, *op. cit.*, p. 73.

²⁵ *US News and World Report*, 17 de junio de 1985, p. 39.

²⁶ Estados Unidos. Departamento de Justicia, *Foreign Agents Registration Act Annual Report, 1985*, resumen estadístico, p. 3.

das de negocios, visitas a las oficinas del Capitolio, o por vías menos ortodoxas.

La Ley sobre Regalos y Condecoraciones Extranjeros y la Ley de Campañas Electorales Federales limitan de manera estricta la generosidad de intereses y gobiernos para con funcionarios públicos norteamericanos, y prohíben, asimismo, los donativos para campañas. Empero, existen formas perfectamente legales de salvar esas limitaciones. Por ejemplo, pueden arreglarse desayunos y comidas "extraoficiales" patrocinados por organizaciones de cabildeo, a los que asisten representantes de la comunidad internacional de negocios y algún legislador clave. Se pide a éste que ofrezca una breve charla, por la que recibe "honorarios" de alrededor de mil o dos mil dólares.²⁷

Otra forma de evadir la legislación que prohíbe las contribuciones a campañas políticas por parte de intereses extranjeros, es mediante organizaciones étnicas de cabildeo y por medio de comités de acción política formados por los despachos de abogados y compañías de cabildeo que tienen clientes internacionales. A veces se ha aludido a esos comités como el instrumento de acción y coerción política de los grupos de interés.²⁸ Recolectan fondos entre quienes desean hacer saber su postura sobre iniciativas de ley a ciertos legisladores, y trazan una vía de acceso indirecta por conducto de comités que legítimamente pueden contribuir a campañas electorales. "En el negocio del financiamiento de campañas electorales, quienes contribuyen con fondos son los clientes, y para mantener satisfechos a los clientes hay que proporcionarles acceso."²⁹ Queda claro, sin embargo, que el "acceso" bien pueden ser "contactos" que nunca lleguen a materializarse en un beneficio concreto para quien hace el donativo.

Las contribuciones de los comités de acción política se usan como recompensa por las posturas de los legisladores en el pasado, y también como incentivo para su actuación en el futuro, según el caso. Los candidatos a la Cámara de Representantes han aumentado durante los últimos años su dependencia de los donativos de esos comités para sus campañas; más del 30% de los 227 millones de dólares recolectados por los candidatos en las elecciones de 1986, provinieron de los grupos mencionados. Este hecho preocupa a organizaciones de interés público, ya

²⁷ Los honorarios a veces se registran en los reportes para el Departamento de Justicia como parte de los gastos de la firma de cabileo, pero no es necesario especificar quién fue el legislador invitado que los recibió.

²⁸ "Election Finance: Pure in Thought", *The Economist*, 16 de agosto de 1986, pp. 19-20.

²⁹ Gregg Easterbrook, "Washington: The Business of Politics", *The Atlantic*, octubre de 1986, pp. 19-20.

que los donativos tienden a favorecer, en proporción de casi seis a uno, a los legisladores que buscan reelegirse respecto a aquellos que se postulan por primera vez.³⁰ La Comisión Federal Electoral exige que se hagan públicas las contribuciones de los comités de acción política, pero no necesariamente tiene que informarse de la relación que pudieran guardar éstos con intereses extranjeros.

Pero, ¿qué tan efectivo es el cabildeo profesional en la tarea de influir en las políticas y decisiones legislativas norteamericanas? Así como los contactos y el acceso a centros de poder no pueden cuantificarse, es imposible medir con un criterio uniforme los resultados para diversos países con intereses disímiles. Si bien existen contratos entre clientes y cabilderos que detallan bonificaciones especiales en caso de lograrse metas establecidas —como introducir o detener una propuesta de ley—, no es posible trazar una conexión directa entre los contactos y las influencias de los que hace alarde el gestor profesional y el curso final de las políticas estadounidenses.

Ser reelecto es una de las prioridades de cualquier legislador; es más probable, por ende, que un miembro del Congreso se incline por los intereses de su localidad sobre los extranjeros que se les opongan, a pesar del mérito que puedan tener los argumentos de estos últimos o de las credenciales del cabildero que los represente. Hay casos en que el cabildero puede apelar al interés nacional norteamericano más amplio, como han hecho diversos países durante las discusiones del proyecto de ley comercial más reciente. De cualquier manera, la fuente principal de poder que pueden adquirir los intereses o gobiernos extranjeros es el apoyo que obtengan por parte de grupos nacionales que persiguen lo mismo. No son raras, por otro lado, las instancias en que el interés extranjero contribuye y aprovecha la infraestructura y la publicidad de una organización de cabildeo doméstica, e incluso puede aprovechar la experiencia de un legislador que sirva como conducto para introducir un proyecto de ley que le favorezca. Si el interés extranjero tiene suficiente poder, es capaz de persuadir a los intereses internos norteamericanos que estén relacionados con él para que presionen a sus representantes en el Congreso, como sucedió en el caso de las ventas de aviones AWAC a Arabia Saudita. El extranjero podría incluso contar con el apoyo de la Casa Blanca, especialmente si sus intereses se funden con la definición de interés nacional que defienda en ese momento el Ejecutivo.³¹

Un buen cabildero debe tener la reputación de ser fuente de infor-

³⁰ Resultados de un estudio realizado por Common Cause, organización de cabildeo de interés público, aparecidos en *The New York Times*, 8 de abril de 1987.

³¹ Ver más adelante.

mación confiable, y también debe ser lo suficientemente discreto como para evitar comprometer a un legislador haciéndolo aparecer como simple instrumento de intereses extranjeros. Cuando se trata de asuntos que pueden afectar de manera directa a intereses internos, como en el caso del comercio internacional, es mejor no crearse enemigos en potencia con publicidad innecesaria. Otro tipo de asuntos que se asocian con la seguridad nacional norteamericana, o que no afectan en forma evidente los intereses inmediatos del electorado estadounidense, sí se han beneficiado con la publicidad y el llamado a la opinión pública, como en el caso de las organizaciones de cabildeo israelí e irlandesa.

Sin embargo, el recurso a la opinión pública en Estados Unidos encierra el grave peligro de someterse al escrutinio de los medios de comunicación, del Congreso y del Ejecutivo en ese país. Más que nunca, éstos se sentirán con derecho a juzgar los intereses extranjeros. El caso de Nicaragua en 1985 es un ejemplo interesante. En abril, el cabildeo sandinista contribuyó a evitar que la Casa Blanca consiguiera la aprobación del Congreso para enviar ayuda a los contras. Empero, la visita que hizo posteriormente Daniel Ortega a Moscú “encolerizó” a varios legisladores que se habían opuesto a esa colaboración, y el ejercicio nicaragüense de su derecho a una política exterior independiente y soberana se vio privado del apoyo que había logrado construir dentro del Congreso estadounidense.³² Quizá sea posible convencer a los norteamericanos, con diferentes grados de dificultad, de que cierta medida es la correcta, siempre y cuando ésta no implique la libertad del interés extranjero para actuar en forma tal que se despierten las aversiones estadounidenses más profundas, por ejemplo, al comunismo.

Aun cuando presenten diversos grados de dificultad, sí pueden definirse los objetivos del cabildeo respecto a un proyecto de ley específico. La primera función del cabildeo es identificar —con anticipación y mediante la vigilancia y el sondeo constantes del Congreso— aquellos proyectos que incluyen partes en potencia dañinas para el cliente. Es más sencillo evitar que se apruebe una legislación perjudicial que conseguir la aprobación de una favorable.³³ Es decir, resulta menos difícil cabildar en contra de algo que en favor, especialmente en el caso de los intereses extranjeros; a diferencia de los norteamericanos, los extranjeros no pueden hacer peticiones directas a los legisladores. El cabildero puede aprovechar el complicado trayecto que sigue un proyecto de ley

³² Carl J. Miggdail, “Lobbying Victory is Turning Sour”, *US News and World Report*, 17 de junio de 1985, p. 38.

³³ Doran y Sokolsky, *op. cit.*, pp. 85-89, y Howe y Trott, *op. cit.*, pp. 12-13.

en el Congreso, para aplazarlo o presionar a fin de que se suprima la enmienda perjudicial para su cliente.

La efectividad de un cabildero profesional al servicio de intereses extranjeros para influir en las decisiones legislativas norteamericanas es sólo marginal, especialmente en aquellos casos en que no es posible entrar en coalición con intereses internos que tengan poder económico o político. Como ya se dijo, es imposible generalizar sobre los resultados que podrían obtener diversos países respecto a problemas distintos, pero es también inexacta la generalización —tan popular entre quienes apenas incursionan en los terrenos del cabildeo— de que los gestores profesionales en Washington son capaces de hacer milagros. El hecho es que los intereses internos son prioritarios para el Congreso. Si éstos, al involucrarse en la discusión de un proyecto de ley, no tienen mucho peso, el resultado del debate dependerá de la evaluación que hagan el Ejecutivo y el Legislativo sobre la importancia del interés extranjero y del problema que se discute. La prioridad podría medirse en términos de las implicaciones internas para cierto distrito electoral, o bien en términos del interés nacional.

La venta de aviones AWAC

La venta de aviones de reconocimiento AWAC a Arabia Saudita en 1981, es un ejemplo claro del enorme alcance de un cabildeo extranjero que ejerce suficiente poder sobre intereses norteamericanos.

Los resultados del voto en el Senado, a fines de octubre de 1981, fueron cerrados; 52 en pro y 48 en contra, aunque al menos cuatro senadores más habían acordado, si fuese necesario, votar en favor de la venta.³⁴ Los sauditas tenían de su lado el apoyo del Ejecutivo y la asesoría logística del prestigioso cabildero Frederick Dutton, exasistente del presidente Kennedy, quien se ha convertido extraoficialmente en el contacto clave para legisladores y prensa interesados en los árabes.³⁵ Sin embargo, la diferencia crucial del cabildeo saudita respecto a otros extranjeros, incluso el poderoso AIPAC, fue su capacidad para movilizar intereses domésticos norteamericanos que prácticamente cubrían todo el espectro industrial y manufacturero de ese país. Se incluyeron no sólo aquellas industrias que tenían negocios con Arabia Saudita, también a la Corporación Boeing, contratista para la fabricación de los AWAC,

³⁴ Steven Emerson, "The Petrodollar Connection", *The New Republic*, 17 de febrero de 1982, p. 23.

³⁵ *US News and World Report*, 17 de junio de 1985, p. 38.

United Technologies y Business Roundtable, centro prominente de organización corporativa, entre otros grupos.

Los medios fueron los usuales: recepciones, cartas y llamadas telefónicas. La estrategia consistió en concentrarse en senadores políticamente vulnerables, cuyo apoyo era crucial. Se hizo una lista de corporaciones en varias localidades y se cotejó con los legisladores correspondientes. Se pidió a las empresas que escribieran a sus congresistas "en apoyo a la postura del presidente", y fue supervisado el cumplimiento de esa petición solicitando a las industrias que enviaran una copia de su misiva a la oficina del cabildeero. Las compañías grandes también influyeron en las pequeñas, que en alguna forma dependían de ellas para que se comunicaran con sus senadores en el Congreso.³⁶ Todo este apoyo no se debió al buen juicio de las empresas sobre asuntos de política exterior norteamericana; se usaron incentivos y presiones para lograrlo. Por ejemplo, algunos contratos sauditas fueron suspendidos mientras se debatían las ventas en el Congreso. Como muestra de lo que podría esperarse, se otorgó a la Corporación Whittaker un contrato multimillonario poco antes del voto, y después de que su presidente había publicado un artículo en *Newsweek* favorable a los sauditas. La misma Cámara de Comercio de Estados Unidos ofreció una recepción al ministro de Comercio saudita, donde éste aprovechó para advertir de las consecuencias perniciosas que podría sufrir el comercio norteamericano si no se aprobaban las ventas de AWAC.³⁷

Durante todo este proceso, el gobierno de Arabia Saudita y sus cabildeeros mantuvieron una presencia discreta y no intentaron combatir públicamente la agresiva campaña de oposición que llevó a cabo la organización de cabildeo israelí. Tal vez el público en general se habría opuesto a las ventas si se hubiera logrado despertar en él suficiente interés por el asunto, pero los sauditas contaron en su favor con dos factores estructurales: el presidente Reagan, cuya popularidad era notable en ese momento, apoyó las ventas abiertamente, y Arabia Saudita contó con un *quid pro quo* efectivo para obtener el apoyo de la comunidad empresarial norteamericana y presionar al Congreso. Los cabildeeros de Arabia Saudita en Washington se encargaron de definir una estrategia y de coordinar su ejecución, pero ésta no hubiera servido de mucho si

³⁶ Emerson, *op. cit.*, p. 20. Emerson cita el contenido de los telegramas que envió United Technologies a sus subsidiarias y distribuidores. Afirma que Boeing y United Technologies consiguieron alrededor del 70% de peticiones de base hechas a los senadores.

³⁷ *Ibid.*, pp. 19-21.

los sauditas no contarán con suficiente influencia sobre intereses privados estadounidenses de importancia considerable.

MÉXICO Y EL CABILDEO

Con excepción de un breve lapso antes y durante la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre México y Estados Unidos han distado de ser armoniosas. La perspectiva que tiene México de ellas está marcada por sus experiencias históricas y se caracteriza por la dolorosa conciencia de su dependencia y vulnerabilidad ante las acciones de la nación vecina. Desde el punto de vista norteamericano, México es excesivamente sensible y su nacionalismo le impide ver que ambos países son interdependientes en sus relaciones bilaterales, a pesar de que esa interdependencia sea notablemente asimétrica.³⁸ La llamada "relación especial" entre Estados Unidos y América Latina en el periodo de la posguerra, se interpretó en México como voluntad, por parte de Estados Unidos, de concederle acceso a sus mercados y cooperación económica, en el entendido de que a ambos beneficiaría el que México llegara a ser una nación próspera y estable. De acuerdo con los estadounidenses, "relación especial" significaba que Estados Unidos haría más por Latinoamérica, pero también esperaba más de ella.³⁹ Esta idea, que quedó plasmada en la Alianza para el Progreso, correspondía al interés norteamericano por conservar a América Latina dentro de su esfera de influencia durante los años de la Guerra Fría.

Una vez que la "relación especial" con México ya no fue necesaria para Estados Unidos, el tono de la misma para el futuro quedó establecido por las decisiones norteamericanas referidas a dos aspectos cruciales para ambos países. Primero fue la llamada "operación interceptación" de 1969, que el presidente Nixon describió como "tratamiento de choque" para obligar a México a poner más empeño en su combate del tráfico de drogas. Después ese gobierno impuso, en 1971, una sobretasa del 10% a las importaciones de Estados Unidos. México intentó negociar una exención alegando un déficit casi permanente en su comercio con Estados Unidos y el hecho de ser el mercado más importante en América Latina para las exportaciones estadounidenses, pero no tuvo éxito.⁴⁰

³⁸ Josefina Z. Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos*, México, D.F., El Colegio de México, 1982, pp. 211-225.

³⁹ Robert A. Pastor, "Congress Impact on Latin America: Is there Madness in the Method?", *Murphy Commission Report*, apéndice del vol. III, 1975, p. 260.

⁴⁰ Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, D.F., El Colegio de México, 1986, pp. 59-60.

Tampoco en los años siguientes fructificó la búsqueda mexicana de diversificación de sus compradores en el exterior para reducir la dependencia del mercado norteamericano. Incluso las ventas petroleras se concentraron en Estados Unidos; aunque el porcentaje de las exportaciones totales que se dirigieron a ese país se redujo de 86% en 1977 a 50% en 1981, la cantidad absoluta de petróleo exportado a Estados Unidos creció en más de 300 por ciento.⁴¹

Después de varios años de crisis económica y de deuda externa en aumento, los proyectos de diversificación comercial resultan extremadamente costosos. El gobierno del presidente De la Madrid ha emprendido una política para liberarlos siguiendo las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); flexibilizó la legislación que gobierna las inversiones extranjeras directas en México y se comprometió con un programa de intercambio de deuda externa por activos en empresas mexicanas. Aunque es de esperar que países como Japón aprovechen estas nuevas condiciones en México, los principales beneficiarios serán los inversionistas norteamericanos, por lo cual su presencia dentro de la economía mexicana aumentará en forma considerable. Un alto grado de integración entre ambas economías, aunado a la crítica situación política que vive México hoy en día, han hecho que las dos naciones tengan muchos más intereses en juego en su relación bilateral, la cual incluye los problemas de tráfico de drogas, deuda, migración, comercio e inversión, entre otros.

En vista de estos cambios, se ha vuelto crucial comprender a fondo el funcionamiento del sistema de gobierno norteamericano, la forma en que maneja su política exterior y las oportunidades de ejercer influencia que están al alcance de un país como México. Gran parte de los diplomáticos establecidos en Washington, así como funcionarios y representantes de la iniciativa privada mexicanos, poseen un conocimiento razonable sobre Estados Unidos y sus procesos políticos. Empero, todavía no se tiene una idea clara, ni se ha encontrado la dimensión correcta de la capacidad de influencia que poseen los cabilderos profesionales. Tampoco se ha diseñado una política gubernamental al respecto, aunque el cabildeo no es práctica nueva para México; quizás su empleo no haya sido continuo, ni se haya dado a conocer internamente.

Utilizar cabilderos profesionales para promover los intereses mexicanos en Washington, tácitamente se ha considerado como práctica poco ortodoxa y riesgosa, ya que eso bien podría usarse para justificar mayor

⁴¹ Claudia Franco Hijuelos, "Las ventajas de crudo mexicano para la Reserva Estratégica Petrolera de Estados Unidos", tesis de licenciatura. El Colegio de México, 1986, p. 89.

interferencia norteamericana en los asuntos internos de México. Sin embargo, ha aumentado el número de gestores que trabajan para intereses gubernamentales y privados mexicanos, en parte debido a la creciente importancia que tiene el Congreso estadounidense en política exterior, debido también al aumento de los asuntos económicos que tratan ambos países, y a las oportunidades y la vulnerabilidad en que se traducen estos hechos. El último reporte de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros del Departamento de Justicia de Estados Unidos consigna que, hasta fines de 1985, había 38 agentes contratados por el gobierno o por intereses privados mexicanos; desde entonces, se han registrado nueve agentes adicionales, y algunos contratos han expirado. La mayoría de estos cabilderos trabaja para varias secretarías; la de Turismo es la principal, con 22 contratos de 30. En un año, la promoción turística por medio de cabilderos profesionales costó a México más de 13 millones de dólares. Se incluyeron servicios como el de preparar congresos, dar asesoría sobre relaciones públicas, dictar conferencias, participar en convenciones de turismo, coordinar viajes de prensa para editores y representantes de los medios de comunicación y promover al país ante empresas y consumidores en Estados Unidos.

Otros servicios consistieron en:

- contactos con los medios de comunicación y relaciones públicas en representación de la oficina de Comunicación Social de la Presidencia de la República, por la Compañía Hannaford de Washington, D.C., también Deaver y Asociados estaba registrado como agente del gobierno mexicano desde enero de 1986;⁴²
- investigación sobre inmunidad diplomática para la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como servicios legales respecto a varias demandas;
- asesoría sobre la legislación comercial vigente para el Instituto Mexicano de Comercio Exterior;
- asesoría sobre relaciones públicas para Fernando Baeza, entonces candidato del PRI a la gubernatura del estado de Chihuahua.

Los servicios contratados por las empresas privadas se concentraron en asuntos relacionados con la iniciativa de ley sobre comercio que se debatió en el Congreso desde 1984. Consistieron en entrevistas con funcionarios del Departamento de Comercio y de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos; seguimiento de la legislación, e informes sobre impuestos compensatorios, sobre el Sistema Generalizado de Preferencias y sobre cuotas de importación.

⁴² Estados Unidos. Departamento de Justicia, *op. cit.*, pp. 408-421, y reportes preliminares correspondientes a 1986.

El empleo de cabilderos profesionales en Washington no ha dejado de ser controvertido en México, y aún no se llega, dentro del gobierno mismo, a un consenso sobre su utilidad. A raíz de la investigación de actividades ilícitas en favor de Canadá por el ex colaborador de Reagan, Michael Deaver, quien era también gestor por México, se renovó el debate interno y parecieron prevalecer quienes opinaban que sólo los mexicanos pueden hacer cabildeo por México mediante canales oficiales. Otros criticaron la contratación de Deaver en términos más pragmáticos: señalaron que era contraproducente pagar por tener acceso a la Casa Blanca republicana cuando el Congreso estaba dominado por el partido opositor. Se censuró también el hecho de que Deaver hubiera sido contratado sin consultar a la embajada en Washington.⁴³

Por otra parte, la oficina de Comunicación Social de la Presidencia conservó su contrato con Peter Hannaford, antiguo socio de Deaver. Posteriormente, el ejecutivo a cargo del contrato mexicano, Mark E. Moran, dejó la compañía Hannaford y estableció su propio despacho junto con Thomas N. Kindness; ellos dos son los únicos empleados y socios. De acuerdo con el informe entregado al Departamento de Justicia estadounidense en marzo pasado, fue suscrito un contrato oral con el gobierno de México, específicamente con el director de prensa extranjera de Comunicación Social de la Presidencia. Moran y Kindness declararon que el acuerdo oral tendría una duración indefinida, y que se cobrarían honorarios por hora, sin especificarse cuál sería el costo de sus servicios. Entre éstos estaría la difusión de propaganda política entre funcionarios gubernamentales, legisladores, instituciones académicas, editores de periódicos y "grupos nacionales", por medio de comunicados de prensa, documentos informativos y entrevistas personales.⁴⁴

A pesar de la falta de consenso dentro del régimen mexicano sobre la conveniencia de contratar a cabilderos profesionales para propósitos políticos, el gobierno de México incurrió en los riesgos que implica suscribir un contrato con gestores *amateurs* sobre la base de un simple acuerdo oral. Además de estimularse la crítica interna, no se descartaba la posibilidad de que quienes actuaban como cabilderos de la poderosa oficina de Comunicación Social de la Presidencia pudieran usar sus recién adquiridos conocimientos sobre México como un bien percedero pero sumamente apreciado en círculos donde se valora la información "mercenaria".⁴⁵

⁴³ Jorge G. Castañeda, "Enjuiciado Deaver, el gobierno se consigue otro gestor en Washington", *Proceso*, 5 de mayo de 1986, pp. 22-24.

⁴⁴ Estados Unidos. Departamento de Justicia. Reportes preliminares correspondientes a 1987.

⁴⁵ En su artículo "Más allá de los principios" (*Nexos*, febrero de 1987), Jorge G.

Inmigración y comercio

Estos dos aspectos de la relación bilateral dejan ver hasta qué punto ios intereses privados y el gobierno de México consideran el cabildeo, mediante agentes norteamericanos, como instrumento para influir sobre el Congreso en Washington.

Estados Unidos, con la Ley Simpson-Rodino sobre inmigración, ha cerrado parcialmente la "válvula de escape" que aliviaba los graves problemas de desempleo en México. Empero, desde el punto de vista mexicano, también los intereses estadounidenses resultarán dañados, ya que puede esperarse que aumenten los costos de la mano de obra en aquel país, lo cual contribuiría a aumentar las presiones inflacionarias causadas por el déficit comercial y presupuestario.

No obstante, el gobierno de México no emprendió una campaña de cabildeo político para impedir que la ley fuera aprobada. Se mantuvo alejado de los grupos norteamericanos que hubieran tenido el mismo interés, y se limitó a proteger los derechos humanos y laborales de los mexicanos en Estados Unidos. Esta actitud esencialmente defensiva pudo deberse a razones no manifestadas en el discurso oficial. El Estado no está políticamente dispuesto y además no sería capaz de controlar el flujo migratorio, por lo cual ha preferido no comprometerse por medio de un acuerdo bilateral. Por tanto, no hay bases para un *quid pro quo* efectivo.

La defensa persistente del gobierno de Reagan del principio de libertad de comercio, a pesar del enorme déficit en ese rubro, ha hecho que diversos intereses norteamericanos acudan al Congreso en busca de protección contra la competencia extranjera. El énfasis del Ejecutivo en forzar a países como Japón y Alemania Occidental a cumplir con "prácticas comerciales leales", no se ha traducido en una mejoría tangible en la balanza comercial. El Congreso considera la imposición de cuotas de importación, sobretasas e incluso la redefinición de subsidios domésticos como bases para aplicar impuestos compensatorios a los productos de naciones que exportan manufacturas hechas con recursos naturales. En el caso de México, esto sucede con petróleo y gas, bienes que se venden en este país a precios por debajo de los de Estados Unidos. En otras palabras, la discusión es sobre si ha de reconocerse en el futuro una ventaja comparativa (en el caso mexicano, la abundancia relativa de petróleo y gas los hace en teoría más baratos internamente) que la que ha sido legítima hasta ahora. De esta manera, tanto los productos petro-

Castañeda habla sobre los "mexicanólogos" que reportaban directamente a la Agencia Central de Inteligencia lo que podían averiguar sobre la situación mexicana.

químicos exportados por PEMEX, como cualquier otro cuyo proceso de elaboración sea intensivo en energía, se verían afectados.

PEMEX cuenta con amplia experiencia en la utilización de servicios de asesoría legal en Estados Unidos. La estrategia de la paraestatal para combatir la adopción de impuestos compensatorios que amenazan sus exportaciones consiste en:

- establecer contacto con sus numerosos clientes en Estados Unidos para informarles cómo podría afectarlos directamente la legislación propuesta;
- apelar a miembros del Congreso y funcionarios gubernamentales, especificando los efectos adversos de la legislación para sus distritos o estados y haciendo referencia a la necesidad de mantener un mercado dinámico para cumplir con las obligaciones financieras de México;
- mantener un contacto estrecho con aquellas organizaciones de cabildeo en Washington que representan a intereses privados mexicanos y a intereses norteamericanos que se oponen a la legislación;
- presentar su postura como parte interesada en las audiencias públicas sobre el asunto;⁴⁶
- publicar un boletín de información mensual por medio del cual PEMEX mantiene abiertos los canales de comunicación con sus clientes y suscriptores.

Diversos intereses privados mexicanos se han movilizado en contra de la aprobación de este proyecto de ley. Entre ellos están el Consejo Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), formado por más de 250 compañías, y la Cámara de Comercio de la Industria de la Transformación de Nuevo León (CAINTRA), con más de 8 000 empresas afiliadas. Estos intereses privados contrataron en Washington los servicios de despachos como Arnold & Porter, GFE, Brownstein Zeidman y Schomer, y O'Connor & Hannan; en los contratos se especifican servicios de asesoría sobre legislación y prácticas comerciales norteamericanas, así como entrevistas con legisladores y sus colaboradores en el Congreso, referidas a partes específicas de la legislación propuesta. También han declarado en audiencias públicas en las que llevan la representación de sus clientes y, sobre todo, han coordinado sus esfuerzos

⁴⁶ Como empresa pública descentralizada, Petróleos Mexicanos goza de un margen de acción mayor que el de otras secciones del gobierno mexicano en su trato con el Congreso estadounidense, aunque no como el que tienen las empresas privadas. Por ejemplo, PEMEX no ha reunido testimonio en audiencias públicas, pero sí ha presentado documentos en los cuales hace notar su posición ante el Congreso para que sean registrados.

con compañías norteamericanas por conducto de organizaciones como la Coalition to Promote America's Trade (PAT).

Los argumentos esbozados por la iniciativa privada mexicana son básicamente los mismos de PEMEX, aunque agregan algunos que pueden resultar muy convincentes para los estadounidenses. Afirman, por ejemplo, que los partidarios de la política de liberalización comercial en México sufrirían una derrota importante si se llegara a castigar a este país restringiendo sus exportaciones precisamente cuando ha demostrado estar dispuesto a aplicar el programa de liberalización. También han sostenido que un México económicamente débil podría ser vulnerable a la desestabilización política, lo cual empeoraría la difícil situación en América Central.⁴⁷

A pesar de que México, en términos económicos y políticos, es importante para Estados Unidos, aún no cuenta con el poder necesario para movilizar suficientes intereses norteamericanos a fin de inclinar al Congreso en su favor, como sucedió en el caso de Arabia Saudita. Los ingresos por exportaciones petroleras son cruciales para la economía mexicana, y las ventas a Estados Unidos constituyen alrededor de 50% del total exportado; por ende, la estrategia de suspender contratos como forma de presión no es realista.

La alternativa razonable en este caso se fundamenta en argumentos legalistas, en las reglas del GATT, en los precedentes sentados por investigaciones realizadas en la Comisión de Comercio Internacional (ITC), y en los efectos contraproducentes sobre compañías norteamericanas. Qué tan efectivos sean los alegatos contra las enmiendas, depende no tanto de la validez de los argumentos como de la influencia y el poder que posean los intereses estadounidenses que los esgrimen. En este caso, también debe considerarse la evolución de la balanza comercial norteamericana y la influencia del Ejecutivo sobre el Congreso, lo cual no quiere decir que el esfuerzo mexicano por influir sobre el resultado final del debate sea inútil. El hecho de haber demostrado estar dispuesto a involucrarse activamente como parte interesada, así como experiencias de este tipo, son valiosos para el proceso de aprendizaje de las sutilezas y los peligros del cabildeo, y para establecer un precedente de cooperación con intereses internos en Estados Unidos.

⁴⁷ Estados Unidos. Senado. Comité de Finanzas, Subcomité de Comercio Internacional. "Public Hearing on Dual Pricing of Natural Resource Legislation". Declaración de la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León, 24 de junio de 1986, p. 24.

CONCLUSIÓN

México no va a “perder el tren” del cabildeo en Washington como medio para influir en el proceso de toma de decisiones norteamericano. Ya está a bordo, pero no ha sabido definir cuáles son los resultados que realmente pueden esperarse de la contratación de cabilderos profesionales —que no son mexicanos— para fines políticos; tampoco ha identificado los riesgos internos y externos de esa empresa. Como escribió hace más de cien años Matías Romero, no puede esperarse que un agente que no sea mexicano se interese genuinamente en las preocupaciones mexicanas, a menos que pueda usarlas en beneficio propio.⁴⁸

No debe concluirse, empero, que la mejor opción para gobierno e intereses privados mexicanos sea descartar el cabildeo; los gestores profesionales son útiles, ya que su actividad es parte integral del sistema de gobierno estadounidense. Como a cualquier instrumento de política exterior, debe controlárseles estrecha y cuidadosamente. La habilidad y experiencia del cabildero deben ponerse a prueba por medio de contratos en los que se especifique qué es lo que se espera de sus servicios, para tener alguna forma de evaluar su rendimiento. Por otro lado, un mejor conocimiento de la operación del sistema de gobierno norteamericano permitirá a la parte mexicana formarse expectativas realistas sobre las actividades del gestor. Éste, lógicamente, tratará siempre de promover los servicios que ofrece, incluso presentando una imagen exagerada de los mismos.

Hace tiempo que los mexicanos abandonaron las esperanzas de tener una “relación especial” con su vecino. Es ilusorio esperar que Estados Unidos desatienda sus presiones internas en favor del bienestar a largo plazo de ambos países. Asimismo, lo que México conciba como una situación deseable a largo plazo, posiblemente no coincida con la perspectiva norteamericana. Por tanto, la mejor alternativa para México radica en utilizar todas aquellas formas de influencia que estén a su alcance, incluyendo, claro está, el pilar central de su estrategia actual: los contactos diplomáticos en todos los niveles.

Una de las formas de influencia adicionales es el cabildeo mediante

⁴⁸ Matías Romero se refería a Domingo de Goicuria, de nacionalidad cubana, a quien el gobierno de México contrató con la misión específica de conseguir fondos en Nueva York. Según Romero, a pesar de que el gobierno de Juárez le advirtió a De Goicuria expresamente que no debía comprometerse la soberanía territorial de México bajo ninguna circunstancia, éste alimentó las esperanzas del gobierno norteamericano sobre la posibilidad de adquirir Cozumel e incluso la península de Yucatán. *Correspondencia de la legación mexicana durante la intervención extranjera. 1860-1868*, 10 vols., México, D.F., Imprenta del Gobierno, 1870-1892.

agentes no mexicanos, pero con base en un plan de acción de conjunto, en el que participen activamente los representantes diplomáticos. Por otra parte, la comunicación entre intereses privados y gubernamentales, en caso de sostener una causa común, hará más efectivos los esfuerzos de la gestoría. La ausencia de coordinación y de una política consensual dentro del gobierno mexicano respecto al cabildeo en general, no sólo es ineficaz, sino que proyecta al exterior una imagen de fragmentación y debilidad que sólo puede perjudicar los intereses de México.