

NUEVO ESTILO DIPLOMÁTICO: CABILDEO Y RELACIONES PÚBLICAS (1986-1991)

TODD EISENSTADT*

LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO mexicano para representar sus intereses políticos y económicos en Estados Unidos ha sido completamente reestructurada. El gasto en servicios de cabildeo y relaciones públicas se ha incrementado más de 100 veces, de los dos pequeños contratos con empresas estadounidenses que existían en 1985, cuyo monto fue de 67 229 dólares, hasta los 12 contratos vigentes en 1991, por una cantidad que oscila –de acuerdo con algunas estimaciones– entre 10 y 20 millones de dólares; asimismo, en febrero de 1991 se creó la oficina encargada de asuntos del congreso dentro de la embajada de México en Washington. El gobierno de Salinas ha seguido la reorientación estratégica de las relaciones con Estados Unidos que comenzó con De la Madrid, después de que las relaciones bilaterales alcanzaron el punto más bajo desde la posguerra, entre 1985 y 1986. La empresa Burson-Marsteller organizó, con un costo de 200 mil dólares, una campaña para contrarrestar la imagen negativa que tenía el combate contra las drogas que se libraba en México. Esta campaña no tenía precedente y apenas cinco años atrás hubiera sido un anatema entre los fieros defensores de una política exterior independiente, ya que su objetivo era “despertar la conciencia del público [estadunidense] y no estaba relacionada con ninguna legislación”,¹ según el director general de Burson-Marsteller, Timothy Brosnahan.

Es un error decir que México nunca recurrió al cabildeo en Washington; la verdad es que nunca lo usó de manera eficiente. Receloso de la

* El autor desea agradecer el apoyo del Dr. Michael Coppedge, de la School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, donde escribió este artículo.

¹ U. S. Department of Justice, Foreign Agents Registration Act (FARA), exp. núm. 2469 (Burson-Marsteller), documentos de 1990. En adelante todas las referencias a esta fuente serán asentadas sólo con el número de expediente.

intervención de Estados Unidos en su soberanía, debido a los antecedentes históricos de la relación bilateral, México se concentró únicamente en las relaciones oficiales entre ambos poderes ejecutivos hasta los años setenta, periodo en el que se registran las primeras campañas de relaciones públicas y gestiones ante el congreso de Estados Unidos en nombre del gobierno mexicano. Echeverría y López Portillo contrataron algunos gestores en Washington, y De la Madrid decidió aprovechar ese recurso sólo cuando las relaciones entre ambos países parecían deteriorarse rápidamente. Después de que altos funcionarios del gobierno de Reagan asestaron golpes duros a México, De la Madrid contrató a dos gestores de renombre -Michael Deaver y Peter Hannaford- para que difundieran una imagen más positiva de México en el congreso y en los medios de comunicación estadounidenses. Desafortunadamente, Deaver fue procesado por perjurio y quedaron al descubierto los tratos de México con los cabilderos de Washington, lo que enfadó al público mexicano y retrasó el cambio que emprendía México en sus relaciones con Estados Unidos. Pero con Carlos Salinas se inició la revisión de esta estrategia. Al comenzar su gobierno en 1988, Salinas pareció resignarse a la asimetría en las relaciones con Estados Unidos y decidió, por lo menos, sacar cuanto provecho pudiera mediante una red bien articulada de interacción con funcionarios estadounidenses en todos los ámbitos de la complicada relación bilateral.

Desde siempre, las relaciones entre México y Estados Unidos se han regido por la asimetría; Estados Unidos establece los términos del diálogo y México debe conformarse con un reducido espacio de negociación que le permite guardar la apariencia de que sigue ejerciendo su autodeterminación nacional. Desde la Segunda Guerra Mundial, ese toma y daca entre el dominio total de Estados Unidos y las inclinaciones nacionalistas de México definieron, en buena medida, la política exterior mexicana. Durante ese periodo México afirmó su "izquierdismo" e independencia de Estados Unidos en la política exterior; sin embargo, el castigo-por desobediencia no era muy grave, por lo menos hasta la crisis de Centroamérica, cuando la actitud independiente de México perturbó a Estados Unidos. La bonanza económica que acompañó al auge petrolero de 1976 dio a López Portillo la oportunidad de sostener una política exterior tercermundista e independiente y, por ejemplo, ofrecer, a partir de 1979, recursos petroleros -aunque fuera en pequeñas cantidades- a una Nicaragua en guerra. Pero con la crisis financiera de 1982 De la Madrid se vio forzado a aceptar las ataduras económicas con Estados Unidos y, en consecuencia, no pudo permitirse pasar por alto al coloso del norte. A principios de la década de los ochenta, la relación bilateral se deterioró debido a que algunos puntos de fricción que se encontraban fuera del control gubernamental fueron

haciéndose más álgidos, y debido a la incapacidad de ambos gobiernos para responder a las crisis en los ámbitos del tráfico de drogas, la inmigración y la seguridad; muchos analistas concluyeron que las relaciones entre Washington y la ciudad de México alcanzaron su peor momento en 1986.²

Después de una breve discusión de las complicaciones que surgieron entre México y Estados Unidos durante la primera mitad de la década de los ochenta, el presente trabajo propone cinco factores estructurales que explican las iniciativas para cambiar: la creciente importancia del congreso estadounidense en la política exterior, en especial con el advenimiento de los debates sobre Centroamérica y el papel de México como defensor de los movimientos insurgentes en Nicaragua y El Salvador; la proliferación y profundización en los asuntos que, perteneciendo al ámbito de jurisdicción interna, afectaban las relaciones bilaterales (“*intermestic issues*”); la evidencia de que la estrategia mexicana de negociar sólo con el poder ejecutivo tenía grandes limitaciones; la proliferación de grupos en ambos lados de la frontera con intereses en la relación bilateral; y, por último, la dependencia económica de México con respecto a Estados Unidos. En este trabajo se analizará cómo estos factores contribuyeron al deterioro de las relaciones bilaterales a mediados de los ochenta y cómo la respuesta de México fue contratar cabilderos en Estados Unidos para que representaran los intereses del gobierno mexicano en Washington.

En la siguiente parte del trabajo se hablará de los obstáculos tradicionales al cabildeo, de las frustraciones mexicanas por sus primeras experiencias con cabilderos como Michael Deaver y de cómo esta primera aproximación permeó el proceso durante varios años. Cuando Salinas tomó las riendas del país no reanudó de inmediato esta nueva estrategia de política exterior, sino hasta que se dio cuenta de que Estados Unidos era su última esperanza para lograr la prosperidad económica. De esta manera México recurrió de nuevo a un cabildeo que preparara el terreno para la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC). Finalmente, después de describir al grupo de cabilderos y asesores contratados para llevar a cabo la campaña en favor del Tratado, se discutirán los caminos que recientemente ha tomado esta nueva política exterior de México: el cortejo al hasta entonces olvidado electorado estadounidense con interés en México (principalmente

² Véanse Sergio Aguayo, “Mexico in Transition and the United States: Old Perceptions, New Problems”, en Riordan Roett (comp.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988, p. 160; Lawrence Whitehead, “Mexico and the Hegemony of the U.S.”, en Riordan Roett (comp.), *Mexico’s External Relations in the 1990’s*, Boulder, Lynne Rienner, 1991, p. 253, y Wayne A. Cornelius, “Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987”, *Foro Internacional*, núm. 114, octubre-diciembre de 1988, p. 212.

la comunidad mexicano-americana, pero incluyendo también toda la de habla hispana) y la necesidad de llegar al ciudadano común, más allá de las tradicionales élites políticas y económicas de Washington y Nueva York, para convencerlo de la nueva cara de la diplomacia mexicana.

Los cambios que ha sufrido la presencia mexicana en Washington bajo el régimen de Salinas y su embajador en Estados Unidos, Gustavo Petricioli, parecen aún más drásticos si se les compara con lo que pasaba a finales del decenio pasado, periodo durante el cual se describió a México como “el país más cauteloso de América Latina [en Washington]”, de acuerdo con un artículo aparecido en el *National Journal*, donde Georges A. Fauriol, investigador en el Centre for Strategic and International Studies, hizo una crítica muy negativa de la capacidad de influencia de México cuando era embajador en Washington Jorge Espinosa de los Reyes, antecesor de Petricioli. “La embajada mexicana no era punto de enlace –dice Furiol–; si los funcionarios de Washington querían que se hiciera algo, levantaban el teléfono y llamaban a la ciudad de México.”³

José Luis Bernal (quien trabajó en la agregaduría económica a la embajada de 1985 a 1991 y es actualmente ministro consejero para asuntos del congreso) dice que los problemas de representación en el exterior de su gobierno reflejaban una crisis estructural; los funcionarios mexicanos empezaron a advertirla a finales de la década de los setenta, pero sólo comenzaron a reaccionar hacia mediados de los años ochenta y a actuar adecuadamente cuando a principios de este decenio se hicieron públicas las negociaciones sobre el Tratado:

Cuando teníamos que defender una opinión, plantear una duda, discutir una cuestión, lo manifestábamos mediante una nota diplomática dirigida al Departamento de Estado. Es la comunicación formal con los gobiernos extranjeros... Empezamos a darnos cuenta de que en muchos casos ésa no era una manera eficiente de expresar nuestra opinión, puesto que no obteníamos respuesta. Decidimos que si tratamos con este tipo de organización política, debemos entender las reglas. Necesitábamos conocer los límites de cualquier participación o actividad en el exterior, pero teníamos que comprometernos en el proceso de manera que obtuviéramos beneficios, para conseguir los mejores resultados que pudiéramos.⁴

Insiste Bernal en que hubo una evolución cuando se dieron cuenta de que era necesario cambiar, algo que se logró después de un decenio de

³ Rochelle L. Stanfield, “So That’s How it Works”, *The National Journal*, 24 de junio de 1989, pp. 1621-1624.

⁴ Entrevista a José Luis Bernal en Washington, D.C., el 18 de diciembre de 1991.

reflexión sobre los fracasos de México para entenderse con Washington. Los últimos años de la década de los ochenta fueron frustrantes, según Bernal, porque se reconoció que era necesario reorientar la actitud hacia Estados Unidos, pero no había medios para conseguirlo. Salinas y Petricioli planearon esos cambios, pero sólo pudieron concretar sus propósitos cuando el Tratado se planteó como una posibilidad real, e incluso ahora hay obstáculos internos (sin mencionar los externos: las dudas sobre si el congreso aprobará el Tratado, por ejemplo). Hay quien opina que México vendió sus principios de no intervención y soberanía, que por decenios condujeron su política exterior y permitieron a sus diplomáticos alejarse, aunque fuera un poco, de la sombra que proyecta Estados Unidos.

LOS FRACASOS DE “NEGOCIAR SÓLO CON EL PODER EJECUTIVO”

Antes de comprender el nuevo estilo de cabildeo mexicano, es necesario referirnos al antagonismo que generó la política exterior de México, favorable a los rebeldes centroamericanos, y cómo el debate interno que se suscitó sirvió para que el congreso afirmara su autoridad en política exterior. Los prolongados debates en Estados Unidos para decidir si se sancionaban o no las peticiones de Reagan para enviar ayuda a los contras fueron muy significativos, pues representaban la expresión máxima del activismo del congreso en política exterior (después de Vietnam y Watergate). Según Cynthia Arnson, tales debates demostraron que de hecho la toma de decisiones en este ámbito había sido desmitificada al extremo de que “el presidente y los miembros de su gabinete no podían ya abrumar a los congresistas con el ‘carácter especial’ de la política exterior”. Arnson ha caracterizado los debates sobre Centroamérica a lo largo del decenio pasado como “una batalla campal llena de incongruencias”, en la que diferentes ramas del gobierno luchaban, con el pretexto de Nicaragua, para definir una nueva política exterior que les permitiera seguir interviniendo en otros países en nombre de la democracia y en contra de la amenaza comunista.⁵ La defensa mexicana de la autodeterminación de Nicaragua no pudo caer sobre una cuestión más sagrada o delicada para el gobierno de Reagan quien, testarudo, enfrentó al congreso durante casi todo el decenio, siguiendo su propio camino en las muchas ocasiones en que la cámara se negaba a acceder a sus peticiones (el escándalo Irán-Contras, por ejemplo).

Mientras en Estados Unidos crecía la verborrea relacionada con la crisis de Centroamérica, México se opuso de manera clara y decidida a cualquier

⁵ Cynthia J. Arnson, *Crossroads: Congress, the Reagan Administration, and Central America*, Nueva York, Pantheon Books, 1989, pp. 18 y 19.

obstáculo que se pusiera a la autodeterminación del gobierno sandinista. Dos factores apoyaron el intento independentista de López Portillo: la tradición tercermundista de la política exterior mexicana –que había beneficiado a socialistas como Fidel Castro y Salvador Allende– y el descubrimiento, en 1976, de grandes reservas petroleras, que aumentaron la importancia estratégica de México y, en consecuencia, la visión que de él se tenía en el mundo. El punto culminante en el apoyo que dio López Portillo a la izquierda fue el Pacto de San José, que firmó con Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, en 1979, mediante el cual se ofrecía ayuda, con petróleo barato, al gobierno sandinista y a otros países centroamericanos y caribeños.

Aunque la dependencia comercial y económica con Estados Unidos siguió creciendo durante los años setenta y los ochenta, De la Madrid procuró conservar cierta distancia y afirmar la política exterior de México, intercediendo por un proceso de pacificación regional en Centroamérica. Pero después de la crisis de 1982, cuando México casi dejó de pagar su deuda externa de 100 mil millones de dólares (en especial a bancos estadounidenses que en los años setenta prestaron petrodólares apostando a una alta tasa de crecimiento mexicana), menguó considerablemente la capacidad negociadora de De la Madrid. Cuando aumentaron los problemas económicos y se acrecentaron las diferencias entre el gobierno de Reagan y el régimen sandinista, De la Madrid ya no pudo desempeñar un papel importante en un acuerdo nicaragüense. La impresión de que México era el único aliado que tenían los sandinistas provocó la ira del gobierno estadounidense, a tal punto que se dijo que “la creencia generalizada es que, si los mexicanos hacen algo en la región, no nos gustará. Es algo parecido a tratar con la Francia gaullista”.⁶ La tensión diplomática se extendió a otros aspectos de la relación bilateral, cuando trascendió que Jesús Silva Herzog –entonces secretario de Hacienda– trataba de justificar la política exterior de México al tiempo que negociaba reducciones en la creciente deuda externa. Esta pizca de política exterior independiente, que México defendió alegando que así apoyaba su política interna (de acuerdo con muchos, en México el consenso en política exterior sustituye a menudo una política interna poco feliz), hizo que se deterioraran las relaciones bilaterales, tanto en los aspectos que involucran relaciones Estado-Estado, como en aquellos de carácter interno que tenían alguna repercusión internacional.

La creciente influencia del congreso y de otros grupos en la política exterior estadounidense hizo aún más complejo el tratamiento de los asuntos

⁶ Alan Riding, “Beleaguered Mexico Cedes Role as Central America Power Broker”, *The New York Times*, 24 de octubre de 1986, p. A-1.

relacionados con la inmigración, el tráfico de drogas y la seguridad en la frontera. Por ejemplo, la política sobre inmigración, que había mantenido una frontera más o menos porosa durante el programa "bracero", se hizo más dura en la década de los setenta. Para 1982, justo cuando la economía del país estaba más débil, hubo una detención en masa conocida como Operation Jobs, mediante la cual se deportó a miles de mexicanos. El congreso debatió largamente sobre la aprobación de la ley Simpson-Rodino, pero hasta ese momento las normas migratorias estaban, según Gabriel Székely y Daniel Levy, "desparramadas entre los departamentos de Trabajo, Educación, Salud, Justicia y Estado, y el Servicio de Inmigración, la patrulla fronteriza, el congreso y ciertos grupos -desde sindicatos y comercio hasta chicanos y policía. Es más difícil para Estados Unidos que para México adoptar una actitud oficial coherente".⁷

Al tráfico de heroína y opio de los primeros años de la posguerra se sumaron en los años setenta el de marihuana y de cocaína. Así como en migración, la política de Estados Unidos respecto a las drogas experimentó grandes fluctuaciones, pero la tendencia dominante a mediados de los años ochenta fue el deterioro. Tal vez el antecedente más inmediato de esto sea cuando Nixon inició la Operación Interceptación, que implicaba una revisión minuciosa de las personas que ingresaban a Estados Unidos, lo que disminuyó el turismo y el comercio e irritó a los mexicanos. Pronto se abandonó ese programa defectuoso y fue sustituido por la Operación Cóndor, en la que cooperaron agentes antidrogas de ambos países. Aunque la cantidad de marihuana y heroína que salía de México disminuyó a principios de la década de los ochenta, el contrabando de cocaína colombiana buscó nuevos caminos para el narcotráfico que atravesaban México para llegar a Estados Unidos.

La guerra contra las drogas volvió a ser parte del debate nacional cuando George Bush llegó a la presidencia en 1988, y no entró de lleno en las discusiones del congreso hasta que hicieron erupción los debates partidistas sobre la aprobación de las "iniciativas nacionales contra las drogas" y la política de "ir al origen", que señalaba a Panamá, las naciones andinas y México como su principal blanco. El contrabando de drogas no llegó al primer plano ante la opinión pública sino hasta 1986, cuando se plantaron las semillas de lo que serían los debates de la "era Bush", al sancionar el congreso una ley de hierro contra el tráfico de drogas el mismo mes en que el Departamento de Estado hizo público su descubrimiento de que en México había aumentado notablemente la producción de marihuana y

⁷ Daniel Levy y Gabriel Székely, *Mexico: Paradoxes of Stability and Change*, Boulder, Westview Press, 1987, p. 211.

amapola. La ley amplió los poderes del congreso, lo que le permitía pasar por encima de las decisiones del ejecutivo en lo que respecta a la ayuda para los países productores de drogas, y concedió al gobierno (ya fuera congreso o poder ejecutivo) autoridad para dejar sin efecto relaciones comerciales, préstamos bancarios y ayuda económica. La ley, que señalaba en especial a México, tenía una sección en la que se aconsejaba a Reagan advertir al público que era peligroso viajar por México, “a menos que en el futuro próximo se hicieran progresos sustantivos” en la investigación del asesinato (1985) de Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Agency (DEA), y la tortura a que había sometido la policía mexicana a otro agente, Víctor Cortés, en 1986.⁸

Otro problema de lo que aquí llamamos *intermestic*, el de la seguridad transfronteriza, no fue muy importante hasta principios del decenio pasado, pero llegó a primer plano durante ese periodo de intenso escrutinio en el congreso y de hecho fue expuesto por el notorio Jesse Helms en las famosas audiencias de 1986. Según la prensa, desde 1984 en los corredores de la CIA se hablaba sobre la inestabilidad de México. Ese año Jack Anderson informó que los analistas de la CIA habían llegado a la conclusión de que el PRI, moderado y proestadunidense, estaba perdiendo fuerza después de sesenta años en el gobierno y que, con el reto derechista del Partido Acción Nacional (PAN), “una revolución de izquierda o derecha podía desestabilizar el régimen”.⁹ Bob Woodward afirma que la plana mayor de la CIA había llegado a conclusiones parecidas. Según el mismo autor, William Casey, director de la CIA, había expresado dudas acerca de México desde que asumió el puesto, pero desde abril de 1984 estaba cada vez más convencido de que México era una “bomba de tiempo” y un eslabón en la “teoría del dominó”, según la cual el comunismo se propagaría desde la Nicaragua sandinista por todo Centroamérica y llegaría hasta la ciudad de México. El debate interno en la CIA enfrentó a alarmistas –como Constantine Menges, quien creía que México podía ser el próximo Irán– con defensores de México como Brian Horton, quien renunció a la CIA después de un conflicto con Casey.¹⁰

Las crónicas de los medios de comunicación estadounidenses durante las elecciones de 1985 y 1986 en Sonora y Chihuahua mostraron a México como una “república bananera” y condenaron el fraude y la corrupción, lo que ponía al país en la “poco halagadora compañía de [dictaduras como]

⁸ *Ibid.*, p. 208.

⁹ Jack Anderson, “Mexican Party Losing its Grip, CIA Concludes”, *The Washington Post*, 17 de agosto de 1984, p. A-32.

¹⁰ Bob Woodward, *Las guerras secretas de la CIA*, México, Grijalbo, 1987, pp. 305-308.

Chile, Haití, Paraguay, Cuba y Nicaragua”, y orientó a la opinión pública estadounidense a ver las elecciones como una lucha del débil PAN para obtener la legitimidad que le correspondía como opositor leal en una nueva democracia moldeada al estilo estadounidense.¹¹

Al mismo tiempo que el antiguo frente de la política exterior estadounidense se derrumbaba, el pilar tradicional de la relación entre los dos países, el lazo que unía a los dos ejecutivos, comenzó a debilitarse. De hecho, en 1979 se registró una fractura previa en la relación entre los dos presidentes, que anticipó una ruptura más importante. López Portillo, inquieto aún porque en 1977 Estados Unidos se había negado a pagar el precio justo que en su opinión tenía el gas natural mexicano, vio la oportunidad de dar una lección a Carter. “Entre vecinos permanentes, no circunstanciales –dijo el presidente mexicano a su sorprendido colega– movimientos sorpresivos y engaños o abusos imprevistos son frutos envenenados que tarde o temprano tienen un efecto contrario.” Carter, confundido, en un esfuerzo por aliviar la tensión y procurando señalar lo que era común a ambos, comentó cuánto había corrido en México durante su visita anterior debido a la “venganza de Moctezuma”.¹² El destino de su desventurada visita quedó sellado con esas palabras, que revelan quizá no sólo la hipersensibilidad del ejecutivo mexicano, sino también qué distante estaba Carter en las relaciones con México. Estos hechos anunciaban los equívocos que aparecerían a mediados de los años ochenta. La razón de todo esto se puede buscar en el tradicional temor de México a la intervención norteamericana en sus asuntos internos y en la ingenua suposición de que los estadounidenses se mantendrían alejados de la ciudad de México a cambio de que México mantuviera una tímida presencia en Washington.

La ansiedad que en México provoca la posibilidad de una intervención estadounidense en sus asuntos internos tiene justificación histórica. Aún se recuerda a Joel Poinsett por sus intrigas para que México vendiera Texas y California, y a Henry Lane Wilson, quien confabuló para que Woodrow Wilson apoyara a Victoriano Huerta como “centro democrático” durante la Revolución. En realidad, lo que hace Estados Unidos se mide constantemente con la vara de su pasado intervencionista. John Gavin, el embajador más controvertido de los últimos tiempos –bien conocido por sus anuncios televisados– encendió la imaginación y la conciencia histórica de los mexicanos cuando tomó la decisión, en apariencia intrascendente, de cenar con

¹¹ Todd Eisenstadt, “La prensa de EU en las elecciones de México: choque de esferas de objetividad en el modelo de Hallin”, 1988, pp. 35-50, mimeo.

¹² “The Batde of the Toasts: Mexico’s López Portillo Welcomes Carter with Acid”, en *Time*, 26 de febrero de 1979.

los líderes panistas de Sonora y Chihuahua, en los delicados momentos políticos de 1984. Gavin, sorprendido ante la reacción de los mexicanos, se disculpó (las reuniones informales con representantes de partidos políticos son más comunes en Washington). Este gesto socavó su credibilidad, ya que buena parte de los mexicanos lo calificaron de falso. Analistas como Claudia Franco Hijuelos han argumentado que la tendencia a ver esas reuniones como interferencia en asuntos internos ha puesto freno a lo que México puede hacer en Estados Unidos.¹³ Sin embargo, como lo hizo notar Castañeda al describir las malas experiencias que dejó la gestión de Gavin:

Ese raciocinio conservador hace caso omiso de un hecho innegable: Estados Unidos ya interviene en México, ya hace política en nuestro país, ya actúa aquí como nosotros deberíamos actuar allá. La hipotética autoridad moral que perderíamos si hiciéramos lo mismo de todas maneras no es utilizable: no podemos hacer nada para impedir que Estados Unidos haga política en México.¹⁴

Bennett sostiene que Estados Unidos abogará resueltamente por sus intereses independientemente de la forma en que México desempeñe su papel en Washington. En su opinión, el principio de no intervención llegó a extremos ridículos. Por ejemplo, en 1987 encabezó una delegación comercial a México para protestar por un decreto proteccionista en el campo de la electrónica. Bennett se disgustó cuando los negociadores mexicanos arguyeron que Estados Unidos nada tenía que ver en el asunto, porque era cuestión interna:

Recuerdo que en la mesa de negociaciones les dije cuán equivocados estaban al pensar que Estados Unidos no representaría sus intereses en México si el país intentaba imponer restricciones al comercio... que ésa es práctica internacional común, y aun cuando nada quisieran hacer en Washington, podrían apostar que estaríamos en la ciudad de México desahogando nuestras preocupaciones.¹⁵

Tardó en llegar el mensaje de que Estados Unidos no correspondería a la política mexicana de irse a tientas, pero el trato que el gobierno de México recibió a mediados de la década de los ochenta lo convenció rápidamente de que así sería.

¹³ Claudia Franco Hijuelos, "El cabildeo en Washington", *Foro Internacional*, núm. 111, enero-marzo de 1988, pp. 460 y 461.

¹⁴ Jorge G. Castañeda, "México en el mundo: más allá de los principios", *Nexos*, núm. 110, 1987, pp. 25 y 26.

¹⁵ Entrevista a B. Timothy Bennett en Washington, D.C., el 18 de diciembre de 1991.

Más grave aún que todos estos malentendidos es que, sencillamente, la estrategia de negociar sólo entre poderes ejecutivos no funciona bien, salvo cuando se combina con otras estrategias. Bernal recuerda la frustración de sus colegas en la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando, en 1977, se negoció un acuerdo (poco conocido, pero importante) para exportar frutas tropicales, que después murió en el congreso. "No podíamos entender qué había pasado", dice Bernal. "Era el primer acuerdo comercial que negociábamos [con Estados Unidos] desde la década de los cuarenta; era muy pequeño, pero era un acuerdo comercial. Es difícil entender por qué el congreso no aprobó el documento."¹⁶ Estos fracasos diplomáticos fueron el preludio del tumultuoso decenio de los años ochenta, durante el cual la complejidad de las opiniones burocráticas y las opciones para formular una política mexicana crecieron junto con cuestiones de jurisdicción interna que repercutían en la política bilateral.

La simple toma de conciencia de la creciente dependencia económica de México con respecto a Estados Unidos fue complementada con los temores de que la debacle financiera (instigada por la crisis de pagos de 1982) conduciría de alguna manera a la inestabilidad política. En una serie de seis artículos que publicó *The New York Times* en octubre de 1986, las advertencias de varios especialistas se resumían en la frase que abrió los artículos: "Según dicen expertos estadounidenses (dentro o fuera del gobierno) y funcionarios y académicos mexicanos, las dificultades económicas y otros problemas de México son suficientemente graves como para que Estados Unidos se preocupe por los conflictos sociales y la inestabilidad política que pueden surgir".¹⁷

A pesar de los esfuerzos por diversificar el comercio durante el auge petrolero, Estados Unidos aún recibía 70% de las exportaciones mexicanas (la participación de Estados Unidos en el total de las importaciones mexicanas era similar). A fines de la década de los setenta, dice Bernal, funcionarios del gobierno se dieron cuenta de que "necesitábamos entender mejor la economía internacional y ubicar a México en mejor posición. Para eso, los mexicanos debían tener otra visión del resto del mundo", en la que la tendencia del gobierno a tratar su economía como una isla fuera sustituida por una perspectiva más global.¹⁸ Con la debacle del petróleo, la fluctuación rápida en los precios de las mercancías y la crisis de la deuda, México quedó

¹⁶ *Supra* nota 4.

¹⁷ Robert Pear, "Hard Times in Mexico Cause Concern in U.S.", *The New York Times*, 19 de octubre de 1986, p. A-1.

¹⁸ *Supra* nota 4.

sometido a los caprichos de la economía internacional. Lo menos que podían hacer los mexicanos era tratar de entender esos factores externos.

Bernal recuerda que cuando empezó a trabajar en la agregaduría económica a la embajada, menos de una docena de funcionarios representaban a la rama ejecutiva del gobierno mexicano y sólo dos o tres se dedicaban a la parte económica. "No ignorábamos lo que ocurría en el congreso", dice Bernal, "simplemente no teníamos presencia activa a menos que se tratara de cuestiones que atañían concretamente a México ...como las reformas a la Ley de Comercio de 1986 y 1988". Esos delicados debates políticos amenazaban con cerrar el mercado estadounidense a ciertos productos mexicanos, mediante la modificación de las leyes *anti-dumping*, el cambio en los impuestos compensatorios y la revisión del Sistema Generalizado de Preferencias. Comenta Bernal que los encargados de asuntos económicos estaban abrumados por tener que observar la economía mundial desde Washington (puesto que allí tenían indicadores que no se conseguían en México), promover los intereses de su país y estar atentos a lo que ocurría en Estados Unidos. Aunque se dieron cuenta de que era necesario tener un contacto más regular con el congreso y otras oficinas, no había fondos ni suficiente personal calificado para hacerlo.¹⁹

Al fracasar el crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones, que empezó a ser negativo después del auge petrolero, en 1982 López Portillo dictó medidas estabilizadoras, nacionalizó la banca y devaluó el peso. En 1986 De la Madrid enfrentó grandes presiones para tomar medidas unilaterales en cuanto a la moratoria en el pago de los intereses de la deuda. En febrero anunció que la situación económica de México era difícil y que esperaba comprensión de la comunidad financiera internacional. Corrieron rumores de que se preparaba una moratoria como la que había declarado Alan García en Perú. Cuando la amenaza se desvaneció, De la Madrid comenzó a reestructurar la economía, orientándola al mercado internacional: ajustó el valor de la moneda, desmanteló el sistema de control de las importaciones, firmó el acuerdo de ingreso al GATT y promovió la inversión extranjera, resignándose a que la nueva estrategia significaba depender más del mercado estadounidense. Carlos Salinas -entonces secretario de Programación y Presupuesto- estuvo a cargo de varias reformas que defendió ante representantes del nacionalismo proteccionista que había dentro del gobierno. Es posible que los cambios profundos en la economía mexicana hayan hecho inevitable el cabildeo en Estados Unidos, pero es posible también que los ataques al país en ese verano de 1986

¹⁹ *Ibid.*

empujaran a De la Madrid para que iniciara en Washington una intensa campaña en defensa de los intereses de México.

LA DESCOMPOSICIÓN DE LAS RELACIONES Y EL ASCENSO DEL CABILDEO MEXICANO

La política exterior de México, orientada a influir sobre el poder ejecutivo estadounidense, se desmoronó en 1986, cuando la falta de un programa coherente para México en el gabinete de Reagan se hizo palpable mediante la crítica mezquina que, al parecer, no tenía más propósito que confundir y agitar a los mexicanos. La desaparición de Camarena fijó el tono de la discordia, porque Estados Unidos recurrió a la estrategia de obstruir la frontera para presionar a los funcionarios mexicanos a resolver el caso.²⁰ En 1986, los problemas en la relación bilateral derivados de la inmigración, el tráfico de drogas y la estabilidad política explotaron cuando diversos funcionarios estadounidenses atacaron a México, ante lo cual los mexicanos se preguntaron si los que vociferaban representaban la política "oficial" u opiniones personales. El congreso se involucró cada vez más cuando el conocimiento y la preocupación del público convirtieron dichos asuntos en prioridad nacional. Se asoció a mexicanos de renombre con el tráfico de drogas, pero Gavin describió la reacción de los mexicanos como si hubieran "levantado los hombros con una mueca de falsa preocupación".²¹

El congreso se hizo cargo del asunto y en sus discusiones sobre la propuesta de ley contra el narcotráfico de 1986, debatió a propósito de la imposición de sanciones económicas y políticas contra lo que sentían como inercia mexicana. Un funcionario del Departamento de Estado dijo que nunca había visto tantos senadores encolerizados con México, aludiendo a su desaliento por la falta de coordinación en la campaña contra las drogas.²² William von Raab, director de Aduanas, se sumó a los que atacaban a México, criticando abiertamente su corrupción con grosería sin precedentes. En marzo de 1986, al rechazar una invitación de altos funcionarios mexicanos, Von Raab dijo: "No quiero sentarme a discutir con una bola de ladrones", y en junio pidió al gobierno mexicano una lista de funcionarios honestos, para saber a quién confiar las cuestiones delicadas de la investigación contra el narcotráfico.²³

²⁰ Richard J. Meislin, "Border Checks in Kidnapping Case Anger Mexico", *The New York Times*, 22 de febrero de 1985, p. A-3.

²¹ Joel Brinkley, "Mexico and the Narcotics Traffic: Growing Strain in U.S. Relations", *The New York Times*, 20 de octubre de 1985, p. A-3.

²² *Ibid.*

²³ Joel Brinkley, "Angry Words, and Now, Silence on Mexico", *The New York Times*, 9 de julio de 1986, p. B-5.

Esas ofensas –más la “bomba de tiempo” que, según la CIA, hacía tictac al otro lado de la frontera– devastaron al gobierno mexicano. Las cosas empeoraron aún más con la decisión del senador Helms de convocar audiencias en mayo de 1986 para evaluar la situación en México.

En una de las audiencias (ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Internacionales del Senado), Von Raab se refirió al narcotráfico en México como “una historia de horror que aumenta de manera logarítmica”, y Elliott Abrams, subsecretario de Estado, afirmó que la influencia de los traficantes era tan fuerte que pronto sería “difícil o imposible desarraigarla”.²⁴

El procurador general Edwin Meese pidió disculpas cuando México mandó llamar a su embajador y convocó al gabinete a una reunión de emergencia, pero no dijo que hablaba en nombre de su gobierno. Por lo demás, algunos funcionarios dijeron que Reagan aprobaba los resultados de las audiencias de Helms.²⁵ Helms mismo empeoró la situación; después de calificar de ilegítimas las elecciones de 1982, debido al aparatoso fraude documentado por medio de fuentes “secretas”, y después de pedir al pueblo mexicano que enjuiciara a su corrupto líder quien, apoyando a Contadora, extendía las llamas del comunismo en Centroamérica, no entendió por qué se enfurecieron los mexicanos.²⁶ La Casa Blanca nunca dio respuesta a la reacción del gobierno mexicano ante la primera audiencia de Helms, desacreditando “la naturaleza intervencionista” de esos comentarios como “violación clara e inaceptable a la soberanía de México”, pero el equipo de Reagan entendió la nota de protesta enviada por el embajador Espinosa de los Reyes como un signo de que las relaciones se deterioraban. “Es de sorprender –decía la nota– la capacidad de calumnia e irresponsabilidad política que contienen esas afirmaciones”; advertía además que “el gobierno de México no aceptaba que funcionarios estadounidenses se tomaran la libertad de hacer comentarios sobre cuestiones internas del país”.²⁷ El gobierno de Reagan, aceptando que respecto a México “la política era tan general que no era política en absoluto”, empezó a lucubrar sobre la forma de hacerla coherente, pero las discusiones nunca llegaron a cambios trascendentes.²⁸

²⁴ “Good Cop, Bad Cop to Mexico”, *The New York Times*, 17 de mayo de 1986, p. A-26, editorial.

²⁵ Brinkley, “Concern Growing Among U.S. Aides on Mexico’s Future”, *The New York Times*, 25 de mayo de 1986, p. A-1.

²⁶ “Insulting the Latins”, *The Washington Post*, 17 de junio de 1986, p. A-22, editorial.

²⁷ Mary Thornton, “Mexico Strongly Protests Corruption Allegations”, *The Washington Post*, 16 de mayo de 1986, p. A-30.

²⁸ Joanne Omang, “Administration Reviewing Disjointed Policy on Mexico”, *The Washington Post*, 4 de junio de 1986, p. A-1.

Aparentemente, el áspero intercambio tuvo un mayor impacto en el gobierno mexicano, que firmó por primera vez un contrato importante de cabildeo meses antes de que De la Madrid visitara Estados Unidos en agosto de 1986. La oficina de la Presidencia contrató a la compañía Hannaford para que estableciera contacto con "funcionarios del gobierno, miembros y empleados del congreso, y periodistas, para discutir sobre la visita del presidente de México a Estados Unidos, la lucha de México contra las drogas, las elecciones, etcétera".²⁹ El contrato por 419 643 dólares significó una gran ganancia para Hannaford, que en 1985 había recibido sólo 58 861 dólares de la Presidencia de la República para que, en general, se ocupara "de los medios de comunicación y los asuntos públicos".³⁰ El otrora socio de Hannaford, Michael K. Deaver —que había sido subdirector de personal de la Casa Blanca—, también obtuvo en 1986 un contrato de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) por 62 500 dólares para revisar cuestiones económicas tales como el ingreso al GATT, los aranceles sobre la importación de petróleo y los préstamos del Banco Mundial.³¹

Durante más de 25 años muchas agencias promotoras del turismo, oficiales y semioficiales, e incluso algunos estados y ciudades (Yucatán y Tijuana, por ejemplo) habían contratado los servicios de empresas de relaciones públicas y cabilderas en Washington; pero la tarea encargada a Hannaford y Deaver no tenía precedentes. Además hay registros en donde consta que el gobierno de México había recurrido a la asesoría legal de Estados Unidos y ocasionalmente a consultores de relaciones públicas y medios de comunicación, aunque no por motivos abiertamente políticos. Hannaford fue contratado con el fin —claramente político— de mejorar la imagen del gobierno mexicano. El primer contrato de 1985 buscaba promover los intereses comerciales de México, pero el énfasis cambió después de las audiencias auspiciadas por Helms. En el verano de 1986, los asuntos discutidos por Hannaford con cientos de funcionarios estadounidenses se orientaron, entre otros, a los temas del narcotráfico, las elecciones mexicanas y el viaje del presidente. A principios de 1987 —último año en que la Presidencia de la República contrató a Hannaford— se dejaron a un lado las relaciones públicas para entrar de lleno en un cabildeo que favoreciera los intereses de México en materia de comercio y cuestiones fronterizas.³²

²⁹ Department of Justice, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1986, p. 456.

³⁰ Department of Justice, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1985, p. 411.

³¹ FARA, documentos de 1989, p. 463.

³² FARA, exp. núm. 2850 (Hannaford Company, Inc.), documentos de 1985-1987.

Deaver, quien había organizado varios encuentros con funcionarios importantes (como George Schultz, secretario de Estado, y Clayton Yeutter, representante comercial de Estados Unidos) para otros gobiernos extranjeros, como los de Canadá y Corea del Sur, se reunió con funcionarios altos y medios del ejecutivo durante los primeros cinco meses de 1986 (antes de que se cancelara su contrato a raíz del juicio en su contra). El papel de Deaver y Asociados era, al parecer, más técnico que el de Hannaford, mencionado antes. El cabildeo se concentró en cuestiones económicas y técnicas: el ingreso de México al GATT, los préstamos del Banco Mundial, los impuestos a las importaciones norteamericanas de petróleo, el plan Baker para condonar deuda, la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias y la protección de la propiedad intelectual. Según los registros en el Departamento de Justicia, Deaver y sus asociados lograron docenas de contactos con funcionarios del poder ejecutivo (desde la oficina del representante comercial de Estados Unidos y los departamentos de Comercio y el Tesoro, hasta el Servicio de Aduanas), aunque muchos de estos contactos fueron establecidos con el mismo puñado de personas.³³

Con la publicidad que se dio al juicio de Deaver por mentir ante un subcomité del congreso, se multiplicaron en México las discusiones sobre si era apropiado contratar cabilderos extranjeros. A pesar de que en Estados Unidos la ley exige que se declaren los contratos de cabildeo con gobiernos extranjeros (Deaver tenía varios), el ex subdirector de personal de la Casa Blanca había asegurado a México por escrito que “ninguna de las partes hará o permitirá que se haga pública la materia de este acuerdo sin expreso consentimiento escrito de la otra parte”.³⁴ Algunos, por nacionalismo o temor a las represalias de Estados Unidos, arguyeron que solamente los mexicanos debían representar oficialmente al país. Otros, más prácticos, opinaron que tal vez era contraproducente pagar un precio tan alto para tener acceso a la Casa Blanca (que de todos modos, con su estilo de política exterior, tenía el ejecutivo mexicano), cuando lo que realmente se necesitaba era mejorar las relaciones con el congreso demócrata.³⁵

Quienes se oponían a la idea del cabildeo no ganaron de manera definitiva, porque el régimen institucionalizó la práctica en 1987, con un contrato con Hannaford por 59 191 dólares para tratar con el personal del congreso asuntos comerciales y fronterizos. También se pagaron 31 911

³³ FARA, exp. núm. 3734 (Michael K. Deaver and Associates), documentos de 1986.

³⁴ Stuart Auerbach, “Foreigners Hiring Reagan’s ex-Aides”, *The Washington Post*, 16 de febrero de 1987, p. A-1.

³⁵ Castañeda, “Enjuiciado Deaver, el gobierno se consigue otro gestor en Washington”, *Proceso*, 5 de mayo de 1986, pp. 22-24.

dólares a Mark Moran, ex empleado de Hannaford, para que organizara viajes con gastos pagados para periodistas estadounidenses. De la misma forma, se le pagaron 3 000 dólares al gestor L.L. Gast para que se aceptara oficialmente a México como exportador de carne a Estados Unidos.³⁶ Pero la condena de Deaver en Estados Unidos alimentó un escepticismo que duró varios años. En opinión de Joseph H. Blatchford, abogado que ha representado a muchos clientes latinoamericanos, "México pagó una fortuna [a la compañía de Deaver] sin obtener nada a cambio y esto trastornó todo el proceso".³⁷ Según Bennett:

[México] finalmente se arriesgó [contratando a Deaver] con resultados muy insatisfactorios, no en sustancia, sino por la reacción que hubo en México, donde el término "cabildeo" sigue teniendo connotaciones negativas. No se ha entendido aún este arte. Todavía se piensa que involucra cohecho o algo ilícito...³⁸

El contrato con Hannaford terminó en 1987; el de Moran se extendió a 1988 y 1989 -295 765 y 169 682 dólares, respectivamente, para organizar viajes de periodistas y distribuir comunicados de prensa y boletines de información- a pesar de las dudas sobre la calidad de su trabajo.³⁹ Los demás contratos, que costaron mucho menos, no tenían otro propósito que presentar a México como un lugar atractivo para la inversión extranjera. No se firmó ningún otro contrato importante hasta 1990, cuando se le encargó a la gran empresa de relaciones públicas Burson-Marsteller Inc. crear y difundir una "nueva imagen" de México.⁴⁰

SALINAS, BUSH Y LOS PRIMEROS DESTELLOS DE LA "NUEVA IMAGEN" DE MÉXICO

Salinas amplió el programa económico del sexenio anterior: privatizó bancos y grandes paraestatales -Teléfonos de México y la aerolínea gubernamental-; modificó la legislación agraria producto de la Revolución; redujo el gasto público; disminuyó aranceles y enfrentó a líderes sindicales corruptos, como el legendario dirigente del sindicato petrolero. A la inversa

³⁶ U.S. Department of Justice, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1987, pp. 506 y 512.

³⁷ *Supra* nota 3, p. 1624.

³⁸ *Supra* nota 15.

³⁹ *Supra* nota 37.

⁴⁰ FARA, exps. núms. 3945 (Mark E. Moran), 3774 (Fleishman-Hillard, Inc.) y 4020 (Chacma, Inc.), entre otros; datos para 1988, 1989 y 1990.

de lo que James Fallows describió como una política económica “influida desde hace mucho por el temor al dominio extranjero, especialmente de los gringos”, Salinas procuró mejorar las relaciones con Japón, Europa y Estados Unidos.⁴¹

En febrero de 1990, ante líderes empresariales de todo el mundo, reunidos en Davos, Suiza, para el World Economic Forum, Salinas explicó que la decisión histórica de liberalizar la economía era el único medio “para competir con éxito en el mundo y cumplir con las demandas de la población. Mi país decidió jugar con las reglas de la economía internacional para fortalecer su soberanía garantizando un espectro más amplio de derechos y libertades combinados con unidad interna y paz social”.⁴² La buena imagen de México fue el punto central de la reunión, a lo que se agregó la comida y música del país en banquetes y recepciones. Pero cuando Salinas se dio cuenta de que no iba a obtener ofertas concretas porque los europeos anunciaron que preferían arriesgar sus capitales en Europa del Este más que en América Latina, decidió unir el destino de México al de Estados Unidos. En octubre de 1989, durante una visita a Washington para firmar un convenio de reducción de aranceles, Salinas se había negado a negociar un tratado de libre comercio, pero “poco después [de la reunión en Suiza] –según se dice, en el viaje de regreso– decidió cambiar de actitud”.⁴³ Aunque había evitado un acuerdo parecido al de Canadá-Estados Unidos, recapacitó, “porque el mundo cambia demasiado rápido y he tenido que seguir el ritmo del mundo”.⁴⁴

Las relaciones entre Salinas y Bush han sido estrechas desde el primer encuentro presidencial en 1988 y el entendimiento entre ellos parece haber influido en la decisión de Salinas de avanzar hacia la adopción de un tratado de libre comercio. México fue el primer beneficiario del plan Brady y Salinas uno de los primeros huéspedes de la Casa Blanca en 1989. Texano por adopción, Bush estaba bien dispuesto hacia México, al igual que dos texanos de su gabinete, Robert Mosbacher –secretario de Comercio, que había recomendado un tratado en 1989– y James Baker –quien pensaba que un acuerdo como ése era el medio para estabilizar la frontera sur de Estados Unidos. Salinas se ganó la gratitud de Bush cuando aumentó la producción de petróleo para ayudar a Estados Unidos durante el embargo

⁴¹ James Fallows, “The Romance with Mexico”, *The New York Review of Books*, 7 de noviembre de 1991, p. 46.

⁴² Carlos Salinas de Gortari, “Mexico, An Attractive Area for the International Community”, Oficina de Comunicación Social, 1 de febrero de 1990, p. 1, discurso.

⁴³ Morton Kondrake, “Mexico and the Politics of Free Trade”, *The National Interest*, núm. 25, 1991, pp. 36 y 37.

⁴⁴ *Supra* nota 41.

de Iraq, y por no oponerse abiertamente a la invasión de Panamá –al contrario de lo que tradicionalmente dictaría la política exterior mexicana.

No obstante el entendimiento entre los dos mandatarios, solicitar la negociación de un tratado de libre comercio fue una decisión práctica y, por el momento, la mejor opción económica para México, más que un cambio proestadunideño en la política exterior mexicana. Según dijo Salinas, “no buscamos símbolos, sino soluciones prácticas”.⁴⁵ Esa actitud pragmática –un atajo para evitar la convencional retórica anti-intervencionista del gobierno mexicano– fue la que llevó al gobierno a seguir las negociaciones, a pesar de las críticas que provocarían. En cuanto a los contratos de cabildeo, el cambio de posición significó un incremento en el monto de los recibos declarados por las empresas de cabildeo y relaciones públicas. El gasto del gobierno mexicano aumentó de 185 682 dólares en 1989 a 3 062 125 dólares en 1990 (véanse los cuadros 1 y 2). El presagio de lo que vendría llegó poco después a las oficinas de los periódicos estadounidenses en “cajas tamaño portafolios llenas de propaganda mexicana”.⁴⁶

No todos aplaudieron esas reformas arrolladoras. Es cierto que, como dice Bennett, de tierra pintoresca de “sarapes, tacos y burros”, México se convirtió en “estrella internacional” según la visión estereotipada de las comunidades empresariales y políticas del mundo.⁴⁷ Pero la transición disgustó a quienes tenían grandes intereses en el viejo estilo. Algunos hicieron públicas sus críticas a la nueva diplomacia. Ricardo Valero, ex subsecretario de Relaciones Exteriores, dijo que en el sexenio de Salinas faltaba “una política exterior clara, congruente y digna, que represente los intereses nacionales”. El ex subsecretario y otros funcionarios de la Secretaría de Relaciones se quejaron porque no les quedaba más que atender el protocolo, ya que el equipo del presidente y la Secretaría de Comercio tomaban las decisiones. Así, lo que en otro tiempo fue una orgullosa política exterior que sostenía los ideales del derecho internacional, la soberanía y la no intervención, se convirtió en un cuerpo diplomático inactivo, cuyo único papel, “dada la falta de definición, es apoyar la posición de Estados Unidos y otras potencias”.⁴⁸ La sensibilidad tradicional de algunos mexicanos a propósito de una asociación demasiado estrecha con Estados Unidos se volvió a encender después que trascendió al público un cable diplomático que el embajador Negroponte envió a Bernard Aronson,

⁴⁵ Bruce Stokes, “Trade Talks with Mexico Face Hurdles”, *The National Journal*, 6 de junio de 1990, p. 1487.

⁴⁶ Ronald G. Shafer, “Washington Wire”, *The Wall Street Journal*, 29 de agosto de 1988, p. 1.

⁴⁷ Los términos son de la entrevista a Bennett.

⁴⁸ María Esther Ibarra, “Ricardo Valero, ex subsecretario de Relaciones Exteriores, enjuicia el servicio exterior subordinado a Washington”, *Proceso*, 4 de marzo de 1991, pp. 6-13.

CUADRO 1
Declaración de pagos a cabilderos en Estados Unidos por parte de mexicanos
(monto total en dólares y participación relativa)

<i>Propósito del trabajo</i>	1978	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Cabildeo en el sector público y relaciones públicas	72 869	44 498	67 229	482 143	296 935	295 765	185 682	3 062 125
Por ciento del total	0.86	0.66	0.48	1.80	2.08	2.16	1.19	8.74
Cabildeo en el sector privado y relaciones públicas	169 190	115 742	228 822	86 897	233 259	582 897	255 370	868 565
Por ciento del total	2.01	1.73	1.65	0.33	1.64	4.25	1.64	2.48
Servicios técnicos para el sector público	17 607	298 720	107 615	310 391	12 737	65 382	0	82 801
Por ciento del total	0.21	4.46	0.78	1.16	0.09	0.48	0	0.24
Servicios técnicos para el sector privado	156 525	493 613	375 398	486 515	354 439	110 886	205 492	2 375 862
Por ciento del total	1.85	7.37	2.70	1.82	2.49	0.81	1.32	6.78
Promoción turística	8 064 007	5 742 322	13 106 309	25 357 006	13 364 884	12 668 021	14 944 138	28 644 227
Por ciento del total	95.09	85.77	94.39	94.89	93.71	92.31	95.85	81.76
Total	8 480 198	6 694 895	13 885 373	26 722 952	14 262 254	13 722 951	15 590 682	35 033 580

Nota: dividí los contratos en cinco categorías: relaciones públicas y cabildeo para el sector público, relaciones públicas y cabildeo para el sector privado, servicios técnicos para el sector público, servicios técnicos para el sector privado y promoción turística. Se considera que el cabildeo y las relaciones públicas son actividades que se llevan a cabo para representar intereses mexicanos particulares ante cualquier agencia del gobierno estadounidense (directa o indirectamente, por medio de la opinión pública); los servicios técnicos son aquellos que presuponen el uso de información técnica, como datos económicos o conocimiento legal, para analizar las actividades del gobierno estadounidense; los contratos públicos son aquellos comisionados directamente por entidades del gobierno mexicano. En vista de que los intereses particulares de las paraestatales tienen mayor semejanza con los de las empresas privadas, los clasifiqué como intereses privados. Los servicios turísticos no han sido divididos en públicos y privados porque con frecuencia las empresas que proporcionan estos servicios representan a los dos tipos de contratantes.

Estas cifras representan sólo los pagos que los gestores declararon haber recibido de sus clientes mexicanos durante los años aludidos. Es decir, no incluyen los pagos pendientes, ni representan los costos en que incurrió el gestor mientras prestaba sus servicios.

Fuente: hasta 1987, U.S. Department of Justice, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, D.C., Government Printing Office, varios volúmenes. A partir de 1988 se presentan estimaciones preliminares del autor basadas en información del *Registry of Foreign Agents of the U.S. Department of Justice*, noviembre de 1991 a marzo de 1992.

CUADRO 2
Declaración de gastos del gobierno mexicano
para propósitos de cabildeo y relaciones públicas

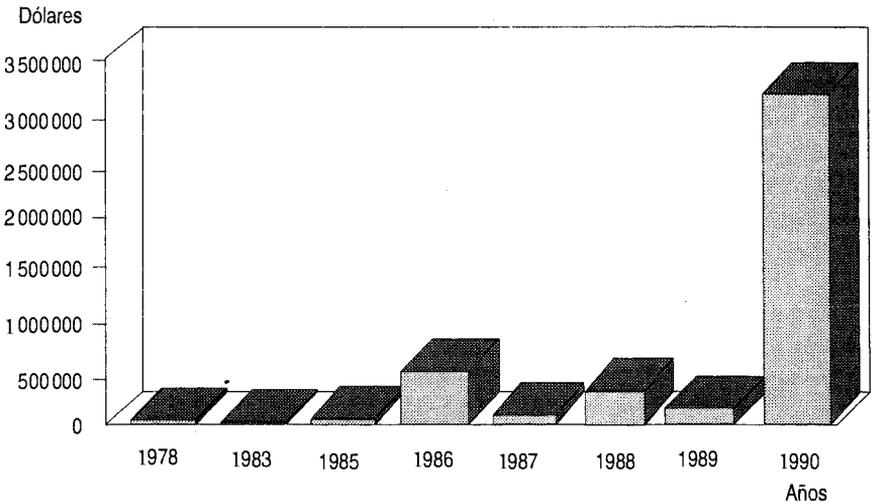
Año	1978	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Gasto total*	54 869	11 597	67 229	482 143	94 103	295 765	185 682	3 062 125
Por ciento del gasto total destinado a pagar gestores extranjeros	0.64	0.17	0.48	1.80	0.66	2.16	1.19	8.74

* No incluye gastos de los gobiernos estatales y locales que sí se incluyen en el cuadro 1.

Nota: estas cifras representan sólo los pagos que los gestores en Estados Unidos declararon haber recibido de sus clientes mexicanos. Es decir, no incluyen los pagos pendientes, ni representan los costos en que incurrió el gestor mientras prestaba sus servicios.

Fuente: hasta 1987, U.S. Department of Justice, *Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act*, Washington, D.C., Government Printing Office, varios volúmenes. A partir de 1988 se presentan estimaciones preliminares del autor basadas en información del *Registry of Foreign Agents of the U.S. Department of Justice*, noviembre de 1991 a marzo de 1992.

GRÁFICA 1
Gastos del gobierno mexicano para propósitos de cabildeo
y relaciones públicas en Estados Unidos



Fuente: cuadro 2.

subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, en el que explicaba los beneficios que se obtendrían con la apertura económica de México:

Concomitante con el reemplazo de la demagogia tercermundista por un internacionalismo responsable fue la decisión de reformar la economía interna para abrirla más a la inversión y competencia extranjeras... La propuesta del TLC es, en cierta forma, la coronación de esas nuevas políticas. Piense cómo contrasta esto con el comportamiento anterior. Antes, como ahora, casi 70% del comercio mexicano se hacía con Estados Unidos, pero si nos oyerá en las Naciones Unidas disenter sobre Centroamérica, pensaría usted que somos archienemigos. Diversos mecanismos de defensa ocultaron el hecho de que mucho del comercio mexicano se hacía con Estados Unidos. En cierta forma, pues, un tratado de libre comercio ayudaría a poner en base abierta y legítima lo que muchos creen debería haber sido la realidad de las relaciones México-Estados Unidos hace mucho tiempo.⁴⁹

A pesar de la indiscreción de haberlo dicho de una manera tan directa, casi maquiavélica, nada había en la evaluación de Negroponte que los mexicanos no supieran. Sin duda De la Madrid sabía de las incongruencias entre la encendida retórica de las relaciones diplomáticas entre los dos países en los foros internacionales relacionados con los asuntos panamericanos y el diálogo Norte-Sur, y la realidad de la estrecha cooperación económica entre las dos naciones. Su gobierno, como los que le precedieron, sólo procuró ocultar la inexorable dependencia de la economía estadounidense. Salinas se resignó y decidió que si México debía pagar el precio de una autonomía reducida y un papel diplomático menor, el país debía al menos aumentar los beneficios de la creciente inversión directa estadounidense, de un mercado ampliado en el que pudieran competir productos mexicanos y de cualquier beneficio político que resultara de haber aceptado la posición diplomática de ser el menor entre iguales. Salinas escogió a gestores extranjeros como portavoces del cambio aun antes de que la campaña en favor del TLC le diera a México razones concretas para obtener el apoyo estadounidense.

En el primer semestre de 1990 el gobierno de Salinas lanzó dos campañas de relaciones públicas para minimizar el daño causado por la publicidad negativa alrededor de dos problemas: el tráfico de drogas y el embargo atunero. Con respecto al primero la campaña para mejorar la imagen del país debe ser considerada a la luz de las críticas estadounidenses sobre el programa antidrogas mexicano, que resurgieron a finales de los años

⁴⁹ Carlos Puig, "Conclusión de Negroponte: con el Tratado de Libre Comercio, México quedaría a disposición de Washington", *Proceso*, 13 de mayo de 1991, p. 7.

ochenta, y que eran vistas como “un recurso, en apariencia indoloro y popular, para que el congreso tratara la epidemia” de las drogas.⁵⁰

En vez de mandar llamar a su embajador y levantar un dedo acusador, después del programa de la NBC “La guerra de las drogas: el caso Camarena”, que describía a México bajo una luz negativa, el gobierno mexicano contrató a Burson-Marsteller a principios de los años noventa para que lanzara una campaña muy elaborada y breve “que llamara poderosamente la atención de los medios de comunicación”, cuyo costo estimado osciló entre 500 y 900 mil dólares, y en la que se utilizaron anuncios de televisión e impresos; un programa que podía incluir una conferencia de prensa, adiestramiento de conferencistas, preparación de material escrito, “otras medidas necesarias” y “consultoría especializada en todos los aspectos de este delicado proyecto, e incluso relaciones gubernamentales y el compromiso de colocar al gobierno de México en la mejor posición”.⁵¹ El gerente general de Burson-Marsteller, Timothy Brosnahan, dice que, dejando de lado las presiones políticas, se pensó que una campaña en favor de México “justificada con hechos y presentada a públicos diversos, podría tener efecto sobre la actitud general del público norteamericano”.⁵² En la campaña no hubo cabildeo con funcionarios gubernamentales; se pasó por encima de ellos para conseguir la atención del público con numerosos programas en los medios de comunicación.

México también recurrió a las relaciones públicas cuando la Secretaría de Pesca trató de que se levantara el embargo que hacía un año pesaba sobre el atún, porque se acusaba a los atuneros de poner en peligro a los delfines. En marzo de 1991 Burson-Marsteller obtuvo un contrato de la Secretaría de Pesca. La empresa se comprometió a realizar una investigación sobre iniciativas del legislativo y el ejecutivo que podrían afectar los intereses pesqueros de México. El programa también incluía información sobre cuestiones pesqueras en Estados Unidos y organizaciones relacionadas con las mismas, y la asesoría “sobre estrategias de comunicación para informar al público sobre la administración de la pesca en México y sus programas de conservación”. Durante los primeros meses de 1991 se establecieron contactos y se hicieron averiguaciones en el congreso y el Departamento de Estado para manejar los intereses de México, a los que siguieron otros con grupos interesados, más un informe sobre la campaña de México para salvar a la tortuga marina. Al mismo tiempo se echó a andar

⁵⁰ Robert S. Greenberger y John E. Yang, “Congressional Mexico-Bashing, Despite Criticism, Becomes Core of a Way to Fight U.S. Drug Problem”, *The Wall Street Journal*, 4 de mayo de 1988, p. 54.

⁵¹ FARA, exp. núm. 2469 (Burson-Marsteller), documentos de 1990.

⁵² FARA, exp. núm. 2469, documentos de 1991.

otra campaña financiada por la Presidencia de la República para que se otorgara a Salinas un premio a la preservación ecológica; hubo noticias por televisión –“El presidente de México anuncia un programa para proteger a los delfines”– y un boletín de prensa en el que se confirmaba en detalle la voluntad de México de controlar la flota pesquera para poner a salvo al delfín. Por estos servicios se pagaron alrededor de 1.3 millones de dólares. Cualesquiera que hayan sido los beneficios de esa campaña, México hizo más estrictas las normas para la pesca del atún, aunque el levantamiento del embargo atunero no vino inmediatamente.⁵³

Richard Moore –vicepresidente de Burson-Marsteller–, quien administra la cuenta de México, dijo que los primeros trabajos fueron producto de pláticas que el gobierno mexicano tuvo con otras empresas cuando empezó a buscar consejeros en relaciones públicas. “Entonces [1989] no había propósito u objetivo concreto”, dijo Moore. “Todavía no salía a luz el Tratado, pero Salinas y su gente comprendieron que las impresiones [sobre México] en este país podían afectar las medidas del gobierno.”⁵⁴ Algunas personas señalaron que las campañas de relaciones públicas de México eran un esfuerzo por “dar apariencia más humana a sus fuerzas de seguridad” y por “esconder basura bajo el tapete”. Pero incluso quienes critican la violación de los derechos humanos y la corrupción en México admiten que “lo último que querría Salinas es enemistarse con Estados Unidos y arriesgar el Tratado”.⁵⁵

Moore refuta las acusaciones de que el repentino interés de México en la democracia y en la ecología estuviera motivado por la posibilidad de que peligrara el Tratado.⁵⁶ Cuando le pregunté cuánto durarían y cuán sinceras eran las reformas de Salinas, dijo: “Tienen algo legítimo que contar. Si no hay una historia legítima, no se llega muy lejos. Actualmente no hay manera de disfrazar la realidad; son muchas las fuentes de información”. En su opinión, en México no hubo un debate visible sobre las proporciones que debía tener la campaña de relaciones públicas. Sucedió que Salinas ya había hecho las reformas económicas antes de comenzar la negociación del Tratado y así el trabajo de los gestores fue más sencillo. Según Moore:

⁵³ FARA, exp. núm. 2469, documentos de 1991. La cantidad es la suma del dinero recibido por Burson-Marsteller de la Secretaría de Pesca, según se asentó en los reportes semestrales de 1991.

⁵⁴ Entrevista a Richard Moore en Washington, D.C., el 24 de mayo de 1992.

⁵⁵ Kevin McCauley, *O'Dwyer's PR Services Report*, vol. 4, núm. 8, agosto de 1990, pp. 17 y 18.

⁵⁶ McCauley, “Mexico Difficult Client for Three U.S. PR Firms”, en *O'Dwyer's PR Services Report*, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

Se lucha contra estereotipos del pasado. Hace dos o tres años, la información se concentraba en conflictos y catástrofes. Tenía que ocurrir un terremoto para llamar la atención de la prensa mundial, y esto no es sólo problema de México; otros países también lo tienen... [Los cambios en México] alcanzaron al público enterado y se hizo evidente que los lazos económicos con Estados Unidos eran una historia atractiva, lo que ayudó a concentrar la atención en las reformas...⁵⁷

Salinas ganó fama de reformador audaz en los medios de información estadounidenses. Fue un momento decisivo en la metamorfosis de la imagen de México que propagaban los cabilderos extranjeros, y el gobierno mexicano decidió explotarlo al máximo, a pesar del costo económico.

EL TLC: PONER A PRUEBA LOS LÍMITES DE LA "NUEVA IMAGEN"

Cuando empezaron los debates sobre la aprobación de la vía rápida para firmar tratados comerciales, el cabildeo mexicano llegó a su punto culminante. En enero de 1991, México comisionó a Burson-Marsteller para que creara un "programa de relaciones públicas en apoyo al Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", que costó 1.7 millones de dólares (para finales de 1991 el costo del programa se había duplicado). El plan incluía el desarrollo de materiales como boletines de prensa, noticias en televisión, relaciones con los medios de información y organizaciones nacionales (abarcaba también la creación de alianzas y coaliciones, y el seguimiento de notas críticas al Tratado), la movilización de apoyo popular en 20 distritos electorales, relaciones con el gobierno y asesoría estratégica. El gobierno mexicano abrió también una oficina dedicada exclusivamente al Tratado y elevó al rango de ministro al encargado de las relaciones con el congreso estadounidense en la embajada de México. Al igual que los programas de corto plazo relacionados con el atún y el narcotráfico, éste estuvo dirigido, por lo menos de manera implícita, a obtener el apoyo tanto del pueblo estadounidense como de los funcionarios de aquel gobierno. Como puso de manifiesto Moore en su registro del Departamento de Justicia: "el informante presentará las opiniones de Secofi al pueblo estadounidense y hasta cierto punto al congreso, mediante el uso de cartas, discursos y comunicados de prensa". La campaña llegó al extremo de enviar imágenes por satélite de un discurso que pronunció Salinas ante los editores de periódicos estadounidenses en Boston y se mandaron hacer cientos de botones publicitarios con la leyenda "Di sí al libre comercio".⁵⁸

⁵⁷ *Supra* nota 54.

⁵⁸ FARA, exps. núms. 4310 (el Brock Group, como subconcesionario de Burson-Marsteller, incluyó el "Public Affairs Program for Building Support for a Mexico-U.S. Free Trade

Especialistas técnicos como Brock Group y Manchester Trade, y bufetes de abogados como Shearman & Sterling, Cleary, Gottlieb, y Steen & Hamilton proporcionaron servicios especializados; su actividad mensual así como el cobro por hora de servicios sufrieron grandes fluctuaciones. Se hicieron tratos –que exigían anticipos mensuales– con personas dedicadas a establecer contactos específicos, contratadas especialmente por sus relaciones dentro del gobierno, más que para dar asesoría técnica o coordinar la campaña. Entre ellos estaba el cabildero republicano E. Walker y la empresa que lleva su nombre, así como los demócratas Robert Keefe y Joseph O’Neill de rkc International Ltd. Burson-Marsteller coordinó toda la campaña; un esfuerzo que costó 4 millones de dólares, alrededor del cual se organizó un equipo de gestores especializados. Ni el funcionario del gobierno mexicano más visionario se hubiera imaginado cinco años atrás que ésta sería la estrategia de Los Pinos.

Burson-Marsteller manejó las relaciones con los medios de información, la coordinación de las organizaciones nacionales, la campaña de movilización popular y el desarrollo de los materiales. Las relaciones con el gobierno fueron delegadas a Gold & Liebengood (una subsidiaria de Burson-Marsteller), que básicamente condujo una campaña para “obtener votos”, poniéndose en contacto con cientos de diputados y personal del congreso durante los meses que precedieron al voto sobre la vía rápida en la negociación de tratados comerciales. De acuerdo con los archivos del Departamento de Justicia, fue en el rubro de asesoría estratégica que Burson-Marsteller y su subconcesionario, el Brock Group (dirigido por el ex representante comercial de Estados Unidos, William Brock) tuvieron el mayor margen de acción para interpretar las realidades políticas estadounidenses a sus patrones mexicanos y sugerir los caminos de acción apropiados. Burson-Marsteller incluyó en su proyecto estrategias para “acrecentar al máximo el valor de las relaciones con los influyentes, crear nuevas relaciones con ellos, coordinar las actividades de apoyo al Tratado de Libre Comercio entre las coaliciones de empresarios [y] contrarrestar las acciones de los críticos”. El Brock Group prometió

pronosticar e interpretar acciones y respuestas de la rama ejecutiva, dar asesoría sobre política comercial y laboral, tener acceso personal a los líderes laborales, dar consultorías sobre el manejo de asuntos no comerciales durante las negociaciones, dar asesoría para el desarrollo de las relaciones con el sector privado en el proceso de negociaciones de comercio y dar orientación sobre el manejo de la coalición de empresas en defensa de los objetivos mexicanos.

Agreement” como una de sus declaraciones de 1991), y 2469 (Burson-Marsteller), documentos de 1991.

El programa de Burson-Marsteller a favor del gobierno mexicano era aún más agresivo en relación con Canadá. Haciendo uso de contactos con el bufete canadiense Executive Consultants Limited de Ottawa, se comisionó a Burson-Marsteller para que ofreciera a Secofi un “sistema de aviso previo”; si hubiese cambios importantes en el clima político canadiense se le indicaría cómo podrían relacionarse éstos con el Tratado, “identificar aliados potenciales canadienses, agentes neutrales y críticos”, para armar, en caso de ser necesario, un “programa de contactos sustantivos en 1991”, estar alerta sobre la información transmitida por los medios de comunicación para identificar el surgimiento de contendientes en los debates canadienses, “utilizar al máximo materiales estadounidenses relacionados con el Tratado de Libre Comercio y difundir en los diferentes medios de información una imagen que muestre el México moderno”.⁵⁹

Los registros más recientes de Burson-Marsteller en el Departamento de Justicia indican que aun en los meses que han pasado desde que se votó a favor de la negociación por la vía rápida, la compañía ha seguido asesorando extensamente a Secofi para “trazar la estrategia, coordinar los proyectos y poner en práctica programas que apoyen la posición mexicana de que un tratado de libre comercio sería de beneficio para Estados Unidos, México y Canadá”.⁶⁰ Moore insiste en que Burson-Marsteller no es un actor independiente en las relaciones mexicano-estadunidenses, y habla de su asesoría más como “una explicación del proceso y una puesta en orden de lo que a un neófito podría parecerle un sistema bizantino”. Moore también dijo que Burson-Marsteller

les ayuda a identificar a los personajes [en Washington] para ver qué reuniones necesitan organizar los mexicanos para tener todas las “bases cubiertas”. En cuanto a desempeñar un papel en el diálogo o la toma de decisiones, les damos [a los clientes] la información requerida y les escribimos *memoranda* desglosándoles los efectos que podría tener el tomar tal o cual camino, pero no influimos en sus decisiones.

Moore dijo que el gobierno mexicano ha sido responsable no sólo del contenido de su campaña de relaciones públicas en Estados Unidos, sino también de las tácticas empleadas para promocionar a México, las cuales se han transformando drásticamente desde que empezó a promoverse el Tratado de Libre Comercio.⁶¹

⁵⁹ FARA, exp. núm. 4310 (documentos del Brock Group incluyendo planes formulados con Burson-Marsteller, “Public Affairs Program ...”, *op.cit.*, p. 14).

⁶⁰ FARA, exp. núm. 2469 (documentos de Burson-Marsteller, incluyendo Apéndice v, 23 de abril de 1992).

⁶¹ *Supra* nota 54.

Los funcionarios mexicanos no sólo han diversificado sus formas de presión diplomática en los círculos oficiales del gobierno estadounidense, sino que han solicitado la ayuda de grupos de ciudadanos, de organizaciones empresariales y de la fuente de apoyo político que menos habían usado: la comunidad mexicano-americana. Esta transformación se hizo evidente en la visita presidencial de Salinas a Estados Unidos en diciembre de 1991. El presidente no sólo siguió el protocolo tradicional que incluye un almuerzo con las élites políticas y económicas de los Estados Unidos, sino que

también hizo en este viaje lo que ningún otro presidente mexicano había hecho antes: visitar al presidente de la Liga Mexicana de Fútbol Soccer de New Rochelle, enviar cabilderos a todo el Capitolio y otorgar una preseca a un abogado de los derechos civiles de los mexicano-norteamericanos que había criticado el ritmo de sus reformas políticas.⁶²

De manera similar, cuando en junio de 1991 Salinas hizo su primera gira de promoción del Tratado de Libre Comercio, sus escalas en Illinois, Massachusetts y Texas para hablar con legisladores, alcaldes, académicos, líderes empresariales y periodistas, reflejaron un reconocimiento del impacto que puede tener la opinión pública fuera del círculo de Washington. En su visita a Estados Unidos en octubre de 1989, Salinas pronunció un discurso ante las dos cámaras del congreso reunidas, sentando un precedente en el comportamiento de los presidentes mexicanos. Cuando se le preguntó a Bennett por qué De la Madrid nunca hizo una aparición similar ante el poder legislativo estadounidense, contestó: "No creo que a los mexicanos se les haya ocurrido en esa época".⁶³

Los mexicanos también están haciendo uso de sus 41 consulados en Estados Unidos como nunca antes lo habían hecho. Estos puestos diplomáticos que antes sólo estaban preparados para atender los problemas de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos, se han convertido en misiones donde los escépticos pueden ser convertidos a la doctrina del libre comercio. En una nota periodística se señala que "dondequiera que haya una universidad o Club de Rotarios dispuestos a escucharlos, ensalzan las virtudes del Tratado de Libre Comercio que México está negociando con Estados Unidos y Canadá, tratando de pintar el retrato de un vecino vibrante y refinado, ansioso por tener lazos más estrechos".⁶⁴

⁶² Tim Golden, "Mexico is Trying Hard to Lift Its Political Profile in the U.S.", *The New York Times*, 30 de diciembre de 1991, p. A-1.

⁶³ *Supra* nota 15.

⁶⁴ Golden, *op. cit.*

Algunos altos funcionarios también se han presentado en muchas localidades para reforzar el mensaje, muchas veces conjuntamente con miembros del gobierno estadounidense. Incluso se han contratado cabilderos para destacar la presencia del gobierno mexicano en los estados fronterizos que tienen mayor interés en el Tratado de Libre Comercio con México (especialmente California y Texas), así como en otros estados con un electorado hispánico importante (como Florida). La consultora en relaciones públicas Kathleen Ann Griffith, cuya base de operaciones es San Diego, ha sido nombrada “embajadora de buena voluntad para el Tratado de Libre Comercio en el estado de California”. Campos Communications Inc., de Houston, tiene por encargo divulgar información “para inducir mayor apoyo popular en Texas en favor del Tratado [de Libre Comercio]”, el Pantin Partnership Inc., de Miami, ha sido contratado para “establecer contactos con líderes, agencias y medios de comunicación en Florida [...] así como distribuir información” relacionada con el Tratado.⁶⁵

Además de buscar apoyo en distintas regiones, el gobierno mexicano está promoviendo el Tratado de acuerdo con criterios étnicos. En 1987 fue concebido un programa —que al final quedó incompleto— para el “acercamiento a la comunidad mexicana en el extranjero”, con el fin de fortalecer las ligas entre los mexicano-norteamericanos y su madre patria, por medio de diálogos de alto nivel político y la inversión de capital mexicano-norteamericano en México. A tono con la explosión demográfica de la comunidad de 12 millones de mexicano-norteamericanos, concentrada en su mayoría en los estados fronterizos de California, Arizona, Nuevo México y Texas, el gobierno mexicano tiene esperanzas de que este tipo de programas pueda ayudar a apuntalar las relaciones con un guardián potencial de los intereses mexicanos en Estados Unidos. En lo referente al Tratado de Libre Comercio fueron empleados tres dirigentes hispánicos prominentes: Abelardo L. Valdez, abogado en Washington, Edward Hidalgo, consultor en Washington y ex funcionario mexicano, y Toney Anaya, ex gobernador de Nuevo México.⁶⁶ La naturaleza del papel asignado a cada uno de estos consultores fue anotada en el registro que Anaya presentó al Departamento de Justicia, en el que aseveró: “el interesado, en consulta con funcionarios de México y con otros asesores, se encargará de desarrollar e instrumentar un programa de acción para obtener la colaboración de grupos étnicos y minorías raciales, de trabajadores, ecologistas y otros grupos de interés en torno a las provisiones del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos”.⁶⁷

⁶⁵ FARA, exps. núms. 4655 (Griffith), 4609 (Campos) y 4617 (Pantin).

⁶⁶ FARA, exps. núms. 4567 (Valdez), 4509 (Hidalgo) y 4568 (Anaya).

⁶⁷ FARA, exp. núm. 4568, documentos del 18 de septiembre de 1991, Exhibit B.

Además de emplear a estos consultores para promover el apoyo de la comunidad hispánica, se comisionó a la compañía de relaciones públicas Apodaca, Sosa & Associates, con sede en Washington, para coordinar y organizar "una serie de seminarios dirigidos a la comunidad empresarial hispánica en Estados Unidos, cuyo tema es 'cómo hacer negocios con México'", para ser llevada a cabo en localidades de todo el país, en el entendimiento de que "una respuesta positiva a esta serie de seminarios podría significar el apoyo a la aprobación del Tratado de Libre Comercio".⁶⁸ Fuera de Washington, la compañía de relaciones públicas Solar & Ellis, con sede en Texas, ha sido comisionada por Secofi para llevar a cabo una promoción más sutil e indirecta: identificar y facilitar "actividades culturales, educativas y deportivas entre los dos países", que incluyan "minorías raciales y étnicas que el gobierno de México ha reconocido como esenciales en una relación de carácter más amplio con Estados Unidos".⁶⁹

Todo el esfuerzo directo del gobierno mexicano para promover su imagen, y cuyo objetivo es que el congreso de Estados Unidos apruebe el Tratado de Libre Comercio, costó en 1991 la cantidad de 8 millones de dólares, de acuerdo con estimaciones preliminares e incompletas (véase el cuadro 3). Ahora bien, si a esto se suman los programas más amplios de relaciones públicas para promover los negocios, el turismo, etc., así como la promoción de México financiada por el sector privado, se calcula una erogación total entre 75 y 100 millones de dólares, según estimaciones preliminares.⁷⁰ Compañías privadas dedicadas a la exportación, como Alfa, S.A., Vitro, S.A., Pulsar Internacional, S.A. de C.V. y muchas otras han empleado cabilderos para que hagan un seguimiento de los asuntos relacionados con la negociación del Tratado de Libre Comercio. Coaliciones del sector privado, como la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), han conservado gestores extranjeros, lo que funcionarios mexicanos consideran como un complemento muy importante a las acciones de cabildeo respaldadas públicamente. Estos esfuerzos del sector privado han aumentado sensiblemente en los últimos años (véase el cuadro 2), y de manera paralela a los esfuerzos financiados por el sector público. Pero para los propósitos de este trabajo, sólo se pueden detectar relaciones indirectas y especulativas entre los cambios conscientes de parte de los funcionarios mexicanos en sus relaciones con Estados Unidos y la manera en que éstos se han difundido entre el sector privado. Existen igualmente

⁶⁸ FARA, exp. núm. 4640, documentos del 23 de marzo de 1992.

⁶⁹ FARA, exp. núm. 4630, documentos del 27 de mayo de 1992.

⁷⁰ Charles W. Thurston y Pei-Tse Wu, "Mexico Steps Up Pressure for Pact", *Journal of Commerce*, 9 de enero de 1992, p. A-1.

CUADRO 3
Lista parcial de cuentas de cabilderos contratados por el gobierno de México
para realizar la campaña en favor del TLC en 1991

<i>Cabildero</i>	<i>Secretaría contratante</i>	<i>Función desempeñada por los cabilderos en favor del TLC</i>	<i>Pagos (en dólares)</i>
Burson-Marsteller (RP /estrategia) Brock Group (asesoría comercial) Gold & Liebgood (RP/cabildeo)	Secofi	Equipo que fungió como punta de lanza para promover el TLC por medio de contactos con el gobierno y labores de difusión	3 989 320
Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton (servicios legales)	Hacienda y Crédito Público	Proporcionar asesoría legal en las negociaciones del TLC, especialmente en materia financiera	2 274 947
Public Strategies Washington, Inc. (asesoría política)	Secofi	Cabildeo en el congreso, elaboración de documentos, desplegados y cartas	159 770
TRC International Inc. (cabildeo)	Secofi	Cabildeo con docenas de congresistas y sus auxiliares	90 596
Shearman & Sterling (servicios legales)	Secofi	Proporcionar asesoría legal y apoyo en las negociaciones para la aprobación del TLC	872 780
Charles E. Walker (cabildeo)	Secofi	Cabildeo con decenas de congresistas y sus auxiliares	219 883
Manchester Trade (asesoría comercial)	Secofi	Contribuir al diseño de estrategias para las negociaciones del TLC	80 232
Edward Hidalgo (cabildeo/servicios legales)	Secofi	Proporcionar asesoría legal y sugerir estrategias, en particular para lograr la participación de la comunidad hispana en las negociaciones del TLC	50 000
Abelardo Valdez (cabildeo/servicios legales)	Secofi	Proporcionar asesoría y sugerir estrategias para inducir la participación hispana en favor del TLC	60 000
Toney Anaya (asesoría política)	Secofi	Promover la participación pública y en particular de la comunidad hispana en las negociaciones del TLC	59 023
Total			7 856 551

* RP = relaciones públicas

Nota: la información presentada en este cuadro está incompleta porque no se han registrado todos los desembolsos y porque no todos los informes son exhaustivos. Incluye los fondos recibidos y declarados por las empresas durante 1991; no incluye posibles adeudos por parte del gobierno mexicano, ni gastos realizados por las empresas. Sólo se menciona en esta lista a las empresas que trabajaron directamente para la promoción del TLC. En el caso de Burson-Marsteller, por ejemplo, no se incluyen aquí sus contratos para mejorar la imagen de México en asuntos relacionados con el narcotráfico, ni los que tenían como propósito influir sobre el conflicto atunero.

Fuente: U.S. Department of Justice, *Foreign Agent Registration Act*, formas de registro.

otros tipos de actividades para las que el sector privado contrata cabilderos en Estados Unidos y no se puede decir con certeza si están directamente relacionados o no con la nueva táctica del gobierno mexicano. En este rubro se incluyen los contratos privados para promover el turismo y la inversión. Los gastos del sector público en la promoción de estos dos campos son producto de políticas gubernamentales, pero no han sido

revisados ampliamente en este trabajo debido a que no tienen objetivos estrictamente políticos. Sin embargo, la promoción de estas actividades ha cambiado de orientación desde el advenimiento de la campaña salinista para promover el Tratado de Libre Comercio y su nueva imagen diplomática en Washington. El impacto de estas campañas para crear una imagen favorable es definitivo, aunque inmensurable, y sin embargo recientemente ha habido un reconocimiento de la interrelación entre relaciones públicas y políticas públicas. El mejor ejemplo de esto es el contrato por cerca de 2.5 millones de dólares que obtuvo el CCI Group de Nueva York para promover una exposición de arte en 1990. El objetivo de este contrato era:

despertar el interés de los medios de información sobre la cultura mexicana e influir en la opinión de la televisión, la radio, las revistas y los periódicos, tanto locales como nacionales, usando la exposición "México: 30 siglos de esplendor" del Museo Metropolitano de Nueva York como gancho publicitario.⁷¹

CONCLUSIONES: A TRAVÉS DEL ESPEJO, PERO ¿CUÁL?

Lo que México ha hecho para cambiar su imagen en Estados Unidos ha sido punto menos que asombroso. Como ha quedado demostrado en este trabajo, el cabildeo mexicano comenzó realmente en 1986, aunque el advenimiento de las negociaciones de un tratado de libre comercio trajo consigo un gran crecimiento de este esfuerzo, que tal vez no ha alcanzado su punto máximo. Haya o no reconocimiento estadounidense de la reciente importancia que se concede a las relaciones bilaterales, sean o no duraderos los cambios estructurales que ha iniciado la negociación del Tratado, el gobierno mexicano continuará manteniendo en Estados Unidos una presencia mucho más activa de la que tenía en la primera mitad de la década de los años ochenta. Bernal señaló lo siguiente con respecto al futuro de la oficina de la embajada de México encargada de asuntos del congreso:

En gran medida, nuestro crecimiento ha sido determinado, claro está, por las discusiones en torno al Tratado de Libre Comercio. En el futuro cercano [...], nuestro trabajo estará determinado por el mismo tema. De ahí en adelante tendremos que aprender la lección, tendremos que encontrar el papel que esta dependencia desempeñará en tales cuestiones. Tenemos muchos programas, pero están determinados por necesidades de corto plazo.⁷²

⁷¹ FARA, exp. núm. 3856, documentos del 31 de enero de 1991.

⁷² *Supra* nota 4.

Efectivamente, sería necesario un análisis sobre los costos y beneficios de la campaña mexicana, independientemente del resultado del Tratado de Libre Comercio.

A pesar de que en Estados Unidos la respuesta a la imagen de un México nuevo ha sido positiva, prácticamente unánime, aún quedan preguntas fundamentales sin resolver sobre cómo lograr que se acepte el cabildeo dentro del carácter nacional. Además de los temores —previamente explorados— de la intervención extranjera en los asuntos internos mexicanos y de la excesiva dependencia mexicana de Estados Unidos, hay fallas estructurales en el sistema de cabildeo estadounidense que merecen la consideración del gobierno mexicano. El asunto Deaver dio a México una lección de los conflictos que pueden generarse cuando demasiados gestores tratan de vender sus influencias al mejor postor. Las violaciones a la ética que pueden surgir debido a la complicidad entre los “cabilderos y los cabildeados” tarde o temprano salen a la superficie. El lugar tan importante que se le concede a la persuasión, más que a una sólida política, a menudo conduce a que el proceso de toma de decisiones gubernamentales quede en manos de los más poderosos —en vez de que este proceso sea democrático—, y puede incluso conducir a falsas interpretaciones o al franco fariseísmo.⁷³

Los registros inscritos en el Departamento de Justicia por compañías como Burson-Marsteller revelan muy poco sobre cómo hacer sólidos los argumentos mexicanos en favor del Tratado por medio de una investigación de los hechos y el análisis económico. ¿No es posible que la sola presencia de las páginas de información o de las hojas de datos permitan levantar una cortina de humo que esconda los asuntos importantes, y que la gran cantidad de recursos invertidos se pueda malgastar en asuntos de poca importancia? En un país como México, es decir, una nación del Tercer Mundo con un ingreso per cápita de 2 mil dólares anuales, es necesario

⁷³ El mejor ejemplo sobre una franca falsificación que casi tergiversa todo un proceso de toma de decisiones fue el dramático testimonio de una joven kuwaití de 15 años de edad ante el congreso sobre las atrocidades que se cometieron contra los niños durante la guerra del golfo Pérsico. El testimonio fue arreglado por la empresa de cabildeo y relaciones públicas Hill & Knowlton, que no reveló que la joven era hija del embajador de Kuwait en Estados Unidos y, por lo mismo, un testigo poco objetivo. Para una descripción de este caso véase Mary McGrory, “Capitol Hill & Knowlton”, *The Washington Post*, 12 de enero de 1992, p. C-1. Para algunas críticas de carácter más general sobre el papel de los cabilderos y las empresas de relaciones públicas que perpetúan sus propios intereses a costa de una sana política pública, en algunos casos sin que puedan intervenir los medios de información o cualquier otro poder, véase Steve Waldman, “The Real Price of Buying Influence”, *Newsweek*, 13 de enero de 1992, pp. 46 y 47, y James Bennett, “The Flack Pack”, *The Washington Monthly*, noviembre de 1991, pp. 18-28.

justificar las razones para destinar sumas tan grandes de dinero a una campaña para mejorar la imagen del país, en vez de que estos recursos se destinen al ofrecimiento de bienes públicos más tangibles. Cuando se le pidió a Moore que hablara de los beneficios que su compañía de relaciones públicas había logrado para México, reconoció que los resultados no pueden precisarse: "Resulta difícil definir el papel que desempeñan las relaciones públicas en hacer de esto [el TLC] una realidad. Definitivamente tienen algo que ver. La clave está en las reformas políticas del gobierno de Salinas, que tienen que ser conocidas [en Estados Unidos] para que sean cabalmente comprendidas".⁷⁴ La imposibilidad de medir si los recursos destinados a representar los intereses de México en Estados Unidos tienen un impacto positivo también trae a colación la pregunta sobre cuánto puede gastar el gobierno mexicano en contratar cabilderos extranjeros antes de que se llegue a un punto de rendimientos decrecientes.

En junio de 1992, por ejemplo, la suprema corte en Washington decretó que el secuestro de un ciudadano mexicano relacionado con el asesinato del agente Camarena no impedía que aquél fuera juzgado en cortes estadounidenses. Esta decisión, probablemente la mayor afrenta estadounidense a las relaciones bilaterales en los últimos años, vino del poder judicial, que se encuentra fuera del alcance de los agentes que representan los intereses mexicanos en Washington. Algunas presiones ejercidas desde México, así como dentro del gobierno de Estados Unidos, ayudaron ciertamente a aminorar el impacto negativo de la decisión. Al mismo tiempo, el gobierno de México puso en movimiento todos los medios a su alcance para hacer que sus quejas fueran escuchadas y así obtener concesiones del gobierno estadounidense, equivalentes a un reconocimiento del error y una disculpa tácita. Pero el daño fue hecho, a pesar de todos los esfuerzos mexicanos, y fue hecho justamente por una institución que se encuentra fuera de la esfera de influencia de los artífices de la nueva imagen de México.

El cabildeo mexicano ciertamente ha adquirido una presencia importante en un tiempo muy corto; hasta el punto de que algunas autoridades norteamericanas lo colocan sólo debajo de los muy visibles intereses extranjeros de Japón y Canadá, que gastan cientos de millones en promoverlos. La eficacia del nuevo cabildeo mexicano ha eclipsado la ineptitud de Deaver y otros reveses de la primera mitad de los ochenta, que crearon un obstáculo para que se emprendieran nuevos esfuerzos, sólo superado después de la elección de Salinas y el inicio de las negociaciones para un tratado de libre comercio. Según el representante demócrata por Nuevo

⁷⁴ *Supra* nota 54.

México, Bill Richardson –un atento observador de asuntos mexicanos–, los primeros esfuerzos del gobierno de México

eran solamente campañas de relaciones públicas sin el respaldo de logros y acciones. Yo diría que la diferencia del cabildeo de México [en la actualidad] es como de la noche a la mañana si se le compara con el de sexenios anteriores. Por muchos años los mexicanos hicieron caso omiso del congreso y por esto han pagado un precio muy alto.

Probablemente Richardson refleja lo que todo el mundo cree en Washington: que “Salinas es de los presidentes mexicanos que más ha invertido en mejorar las relaciones con Estados Unidos. Alguien con su experiencia en asuntos estadounidenses sabe qué teclas tocar para que las cosas sucedan”.⁷⁵

Una pregunta fundamental que se desprende de la imagen más benigna de México es ¿qué tan grande es la brecha entre la nueva imagen y el verdadero compromiso de los líderes por emprender reformas democráticas?, ¿caso la restructuración de la imagen mexicana forma parte de una apertura política generada desde el interior o es sólo un escaparate costoso para distraer la mirada de los gringos –como dice Andrew Redding, por ejemplo– de las asperezas del autoritarismo?⁷⁶

Si la crítica de Castañeda es válida y México en efecto ha hecho grandes sacrificios de autonomía y soberanía en su afán por apaciguar a Estados Unidos, entonces lo importante es analizar si las ganancias potenciales de cortejar al vecino valen esos sacrificios y, si esto es así, ponderar cuánto más puede ser sostenida la imagen de México. Evidentemente Salinas no ha pagado precio alguno –su popularidad se ha elevado desde que empezó su mandato, que al principio se tambaleaba debido a que llegó al poder después de una de las elecciones más cuestionadas en la historia posrevolucionaria de México.⁷⁷ Pero el juicio definitivo sobre la nueva estrategia de

⁷⁵ Entrevista a Bill Richardson en Washington, D.C., el 15 de enero de 1992.

⁷⁶ Redding ha tomado una postura muy crítica con respecto a las reformas de Salinas. Véase, por ejemplo, Andrew Redding, “Mexico: The Crumbling of the ‘Perfect Dictatorship’”, *The World Policy Journal*, primavera de 1991, pp. 255-284.

⁷⁷ Sin embargo, los indicadores más recientes señalan que la popularidad de Salinas está llegando a la cima. Como ha dicho Castañeda, las discusiones sobre las elecciones de gobernadores en julio, las tensiones con Estados Unidos por la decisión de la suprema corte norteamericana en favor del secuestro de Álvarez Macháin, una caída de la Bolsa Mexicana de Valores y los retrasos en la negociación del Tratado de Libre Comercio han incidido negativamente en la popularidad de Salinas. Véase Jorge G. Castañeda, “Testing Time for Salinas”, *Newsweek*, 13 de julio de 1992, p. 4.

México está todavía en suspenso y depende del resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio.

Cualesquiera que sean los resultados del cabildeo en favor del Tratado, persistirá el peligro de que los mexicanos se crean la imagen que ellos mismos han promovido. Los mexicanos pueden tener un éxito rotundo en convencer a Estados Unidos de lo reformadores y avanzados que son, independientemente de que en verdad lo sean. Pero debe evitarse la tendencia a confundir la aparente fortaleza de la nueva imagen de México, según se mira desde el exterior, con un cambio estructural que supuestamente ha invadido todo el cuerpo de la diplomacia mexicana en Estados Unidos. Cualesquiera que sean sus virtudes, el brillo que ha sacado el grupo de cabilderos y los consultores en relaciones públicas no sustituye el lustre que se adquiere mediante un compromiso político por cambiar realmente. México ha interceptado con astucia los esfuerzos de Estados Unidos por distorsionar negativamente la imagen de las relaciones bilaterales inclinando el espejo a su favor. Sin embargo, tal solución, potencialmente sofista, puede ser irrelevante si el problema es de carácter estructural, es decir, si el espejo está roto (ya sea del lado mexicano o del estadounidense). No obstante, cuando menos puede decirse que ahora más que nunca ambos países ven la misma imagen, defectuosa o no, más que nada gracias a los esfuerzos de México.

Traducción de MARTHA ELENA VENIER