



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**EL LOBBY EN LOS ESTADOS UNIDOS SU FUNCIONAMIENTO
E IMPORTANCIA DENTRO DEL PROCESO DE TOMA DE
DECISIONES EN LA POLÍTICA NORTEAMERICANA.
CASO DE ESTUDIO: EL LOBBY MEXICANO EN PRO DEL NAFTA**

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

JUAN CARLOS SAPIEN MEDINA

ASESOR: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LÓPEZ



San Juan de Aragón, Estado de México 2005.

0351002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

QUIERO DAR GRACIAS...

A DIOS

Por haberme dado la Vida y una Familia Maravillosa.

A MIS PAPAS

*Por haberme apoyado siempre y porque su guía, su amor,
su comprensión y buen consejo, siempre me han acompañado.*

Mamá, Papá, este trabajo se los dedico a ustedes.

A MI HERMANO

Por tu ejemplo, cariño y apoyo en todo momento.

Mi hermano, mi amigo y mi compañero de mil batallas.

A YANY

Por tu cariño, tu compañía, y tu apoyo, ¡Gracias Sweetheart!

QUIERO HACER EXTENSIVO MI AGRADECIMIENTO Al: Lic. Rodolfo Villavicencio López, al Dr. Daniel Ross Gandi Jordan, Lic. Daniel Edgar Muñoz Torres, Lic. Alejandra Itzamara Nieto Ramírez, y al Lic. David García Contreras., por sus amables y certeros comentarios que me ayudaron a mejorar la calidad del presente trabajo. Y a mi querida Universidad, por haberme brindado la oportunidad de aprender en sus aulas.

**Y POR SU PUESTO, AGRADECER A TODOS USTEDES MIS
AMIGOS, QUE DE ALGUNA FORMA U OTRA SIEMPRE
HAN ESTADO CONMIGO APOYÁNDOME EN TODO
MOMENTO.**

**"El Lobby en los Estados Unidos, su funcionamiento e importancia
dentro del proceso de toma de decisiones en la política norteamericana.
Caso de estudio: el Lobby Mexicano en Pro del NAFTA.**

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 1 |
| I.- El Congreso y el Proceso Legislativo en los Estados Unidos..... | 7 |
| 1.1 La Constitución y el Congreso de los Estados Unidos..... | 7 |
| 1.2 Composición del Congreso..... | 9 |
| 1.3 El proceso legislativo..... | 10 |
| 1.3.1 Introducción de las Iniciativas..... | 11 |
| 1.3.2 El Camino de las Iniciativas de Ley..... | 13 |
| 1.3.2.1 El STAFF..... | 14 |
| 1.3.2.2 El Speaker y el President of the Senate..... | 15 |
| 1.3.2.3 Los Party Leaders..... | 16 |
| 1.3.2.4 Los COMITÉS..... | 17 |
| 1.3.2.5 Las Audiencias Públicas..... | 19 |
| 1.3.2.6 El House Rules Committee..... | 21 |
| 1.3.2.7 El Pleno..... | 23 |
| 1.3.2.8 Tácticas Dilatorias en el Congreso..... | 24 |
| 1.3.2.9 Las Opciones del Presidente..... | 25 |
| II.- El Lobby y sus Métodos..... | 28 |
| 2.1 Antecedentes del Lobby..... | 29 |
| 2.2 El Lobby y la Corrupción..... | 30 |
| 2.3 Regularización del Lobby..... | 33 |
| 2.4 Funcionamiento de una Campaña de Cabildeo (<i>lobby</i>) | 36 |
| 2.4.1 Los Medios de Comunicación (<i>mass media</i>) en el <i>lobby</i> | 46 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 2.4.2 | La Opinión Pública. | 48 |
| 2.4.3 | El Cabildeo Extranjero..... | 51 |
| III.- El lobby mexicano y el Tratado de Libre Comercio..... | | 57 |
| 3.1 | Antecedentes del Lobby Mexicano en los Estados Unidos. | 59 |
| 3.2 | El Cabildeo Mexicano..... | 62 |
| 3.2.1 | Los Actores Involucrados en las Negociaciones..... | 65 |
| 3.2.2 | Las Negociaciones del Tratado en su Última Etapa..... | 70 |
| Conclusión..... | | 78 |
| Anexo..... | | 84 |
| Bibliografía | | 90 |

ÍNDICE DE TABLAS

| Tabla | Página |
|---|---------------|
| 1.1 Poderes Delegados al Congreso..... | 10 |
| 1.2 Origen de las Iniciativas..... | 12 |
| 1.3 Los Comités en el Congreso..... | 18 |
| 1.4 Audiencias Públicas..... | 21 |
| 1.5 El Proceso Legislativo..... | 27 |
| 2.1 Diez Pasos a Seguir Para una Coalición Exitosa | 40 |
| 2.2 Mapa de Poder..... | 44 |
| 2.3 Las Campañas de Cabildeo a Nivel de las Bases | 54 |
| 3.1 Funcionarios Estadounidenses Contactados con Mayor Frecuencia por Funcionarios Mexicanos o sus Agentes Extranjeros Durante 1991 y 1992..... | 65 |
| 3.2 Acuerdos del Gobierno de Clinton para Conseguir Votos a Favor del NAFTA..... | 73 |

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los historiadores coinciden en que nunca antes como ahora, los pueblos habían estado tan cerca los unos de los otros. Ya sea por el avance vertiginoso de las telecomunicaciones, lo que permite estar de forma virtual en casi cualquier lugar y prácticamente de forma instantánea, permitiéndole al mundo financiero y noticioso permanecer abierto y trabajando las 24 horas; o ya sea por la eficiencia de los transportes internacionales, que permiten a las personas estar de forma física en cualquier parte del mundo en un máximo de 24 horas. Todo esto sin duda permite acelerar todo tipo de relaciones, y las Relaciones Internacionales no pueden ser la excepción.

De esto se puede decir que no todo se trata de tecnología y de negocios, sino que debido a que el mundo de las Relaciones Internacionales se ha vuelto cada vez más complejo y estrecho a la vez, es de vital importancia para todas las naciones que no solo traten de conocerse a sí mismas sino que también traten conocer y acercarse a las demás.

En el caso de México, desde que éste fue concebido como nación independiente, se han tenido diversos vaivenes con varios países, pero las relaciones con los Estados Unidos cobran particular importancia debido a sus condiciones económico-políticas a nivel mundial y de ser nuestro vecino geográfico a la vez. Y es que muchos de los problemas que México ha tenido con los Estados Unidos obedecen a la incomprensión mutua entre ambos países, y a que los Estados Unidos con su carácter hegemónico nunca buscó relaciones horizontales con nuestro país; lo cual queda muy bien ejemplificado en una de sus obras más importantes como lo es el “Destino Manifiesto”, el cual deja ver las pretensiones imperialistas de ésta nación desde una época muy temprana en la historia norteamericana.

Al tener México un vecino con tales características, se podría pensar que una de las prioridades del gobierno mexicano sería el tener perfectamente estudiado y hasta vigilado cada movimiento de su contraparte anglosajona, pero esto no fue así y por muchos años hasta se pensó que mientras menos se les viera más seguro estaríamos, talvez temían despertar al león dormido, sin darse cuenta que el león nunca durmió. Un buen ejemplo de lo anterior fue el desconocimiento

parcial de cómo funcionaba el sistema político norteamericano; se sabía como funcionaba pero no se quería hacer uso de las ventajas o herramientas que se podrían utilizar para buscar una mejor relación bilateral y es que los mexicanos como la mayoría de los latinoamericanos tendemos a ser muy institucionales, es decir que todo buscamos llevarlo a cabo por medio de las secretarías de Estado o las embajadas, cuando en otros sistemas como el norteamericano el pragmatismo es lo que impera y un ejemplo de este pragmatismo y a la vez desconocimiento de su utilidad y funcionamiento es el tema del *lobby* (o cabildeo en español) en ese país.

El *lobby*, para explicarlo de forma muy breve ya que se ahondara en esto en el segundo capítulo, es básicamente el conjunto de actividades encaminadas a influenciar a funcionarios del gobierno y en especial a los legisladores para promover, asegurar o bloquear iniciativas de ley o políticas que beneficien a los que los contratan. Y debido a esto el *lobby* juega un papel muy importante dentro del proceso de diseño y ejecución de la política norteamericana, tanto al interior como al exterior, por lo tanto es vital la comprensión de sus mecanismos. Y así lo han entendido muchos grupos de presión y países que usan este recurso del *lobby* para la consecución de sus objetivos.

Sin embargo, el gobierno mexicano se ha quedado un poco rezagado en el uso de esta estrategia y no fue sino hasta las negociaciones del NAFTA (o TLCAN¹ por sus siglas en español) que se decidió ha utilizarlo de forma total; dando como resultado, la agilización en la firma del tratado. Cabe señalar que el *lobby* no es el único eje condicionador en la política norteamericana, pero sin duda que tiene una influencia importante para estos menesteres.

La hipótesis que se maneja para el desarrollo de este trabajo dice que: “La determinación de una estrategia política mexicana auxiliada en el uso del *lobby* permitiría al gobierno, y grupos de presión con capacidad de organización, influir en el proceso de toma de decisiones dentro del gobierno de los Estados Unidos y su Congreso, para así poder promover de mejor forma los intereses e imagen de nuestra nación en ese país, al igual que lo hacen otras naciones y grupos con fines específicos”.

¹ TLCAN.- Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Para sustentar esta hipótesis se parten de dos teorías, la del Realismo Político y la Teoría de los Sistemas:

El Realismo Político, que es la política del poder y como controlarlo desde el punto de vista de Hans Morgenthau,. Se usa como medio para explicar la influencia del *lobby* en los asuntos de la política internacional de los Estados Unidos.

El Realismo Político combina una serie de factores que interactúan entre sí, estos factores son: políticos, económicos, internos, internacionales y culturales que se centran en el *ser*, y no en el *deber ser*.

El *lobby* como parte del sistema político norteamericano se dirige a los legisladores, para que estos inclinen las decisiones, leyes o reglamentos, en favor del grupo de interés que patrocina a estos *lobbyist* (o cabildadores en español). Además, estos *lobbyist*, son en buena parte, personas que conocen el medio porque han trabajado en él, o porque su actividad va ligada directamente con el proceso legislativo, por ejemplo ex presidentes, ex congresistas, abogados, etc, quienes hacen la vez de negociadores entre los legisladores y los grupos de interés a los que representan.

Para el ejercicio del *lobby*, el dinero es un factor de suma importancia, pues funciona como una vía rápida para la negociación; no es de extrañarse por lo mismo, que a lo largo de la historia, al *Lobby* se le haya relacionado con actividades ligadas a la corrupción².

Desde el nacimiento de los Estados Unidos, la tradición del *lobby* -que venía desde Inglaterra-, ha sido parte de su misma historia y de su tradición política; vasta mencionar que la existencia del *lobby* siempre ha estado presente en este país, pero como ellos mismos lo mencionan: "la única diferencia es que no se ha negado su existencia, como en otros países (México entre ellos), sino que en cambio, se ha regulado³.

² El País Digital.- 200.26.107.200/ediciones/20020407/elpais3.asp.

³ USINFO, Dept. of State.- usinfo.state.gov/journals/ithdr/0698/ijds/round.htm.

Por lo anterior, podemos decir que el *lobby* no escapa a los intereses de la lógica del poder, y éste, "... es pues, la clave de la concepción realista... Ya que lo que el Estado puede hacer en la política internacional depende del poder que posee"⁴.

Esto lo han entendido bien varias naciones y grupos de presión, que han aprovechado este sistema del *Lobby* para inclinar la balanza a su favor; tal ha sido el caso del *lobby* Judío, que ha sido probablemente uno de los ejemplos más significativos⁵, u otros, como el argentino, el árabe, el griego, etc, y el que a nuestro caso interesa: México. El *Lobby* hizo que el gobierno mexicano pudiera allanar más fácilmente el camino para la consecución de la firma del NAFTA. Este hecho marco un precedente por parte de México de hacer política en la "Colina"⁶.

Sin embargo, algo que caracteriza al Realismo Político, es que en esta teoría, no se cuenta con una autoridad superior que nivele a los actores, por eso, se tiende al equilibrio del poder, pero, para un Estado como lo es Estados Unidos, en el que la economía de algunas empresas, como General Motors y estados, como Texas, que pueden fácilmente superar los niveles económicos de varios países emergentes, y en los que los intereses de las compañías transnacionales, o grupos de presión u otros Estados, podrían buscar estar encima de los intereses públicos o nacionales, el sistema político norteamericano, con todas sus instituciones regulatorias y judiciales, hacen las veces de contrapeso para generar ese equilibrio de intereses y fuerzas tanto al interior como al exterior de la política en ese país.

Otra teoría que nos ayuda a entender la lógica del *lobby*, en cuanto a la política nacional de los Estados Unidos, y que permite a los ciudadanos estadounidenses y a los grupos de presión, la oportunidad de hacer uso de éste recurso es: la Teoría de los Sistemas.

Esta teoría, vista desde el punto de vista de Kaplan, y particularmente desde su modelo del Sistema de equilibrio de Poder, nos da buenos indicios de como explicar el funcionamiento del *lobby* y sus variables.

⁴ Celestino del Arenal, *Introducción a las RR.II.*, México, p.128.

⁵ Janet B Romero Glez., *Los Grupos de Presión en los EEUU; el Caso Judío*, Tesis de la UNAM/ENEP Aragón, México 1996, p.87.

⁶ Colina (Hill), es la forma coloquial en la que los estadounidenses se refieren al Congreso de los EE. UU.

El modelo se caracteriza por que:

1) Sus actores son sólo actores nacionales. En el caso del *Lobby*, el patrocinador puede ser extranjero, pero sólo puede actuar por medio de un servicio de *lobbyist* registrados en ese país, lo que garantizaría de alguna forma la no intervención directa de gobiernos extranjeros, asegurando de esa forma su soberanía.

2) Sus objetivos se orientan hacia el acrecentamiento de su seguridad, sin que estén limitados en ese objetivo por ninguna característica interna es por eso que todas las asociaciones o personas que se dediquen a la actividad del *Lobby* tienen que estar registrados, y reportar periódicamente sobre la cantidad de dinero que han manejado, para qué fines lo han utilizado y lo más importante, quién lo ha dado.

3) Existe un impredecible incremento de la productividad que puede llegar a desestabilizar el sistema. La presencia de demasiados grupos de *lobbyist* sobre una misma causa, puede degenerar en una sobre representación de todas las partes, lo que podría resultar en un estancamiento en todas las negociaciones; incluso llegando a ocasionar que el objetivo por el que se pelea quede paralizado y tenga que ser desechado.

4) Cada actor está dispuesto a recurrir a las alianzas para obtener sus objetivos. Los *Lobbist* saben muy bien que tienen que estar monitoreando constantemente el entorno en busca de nuevos aliados, pues a mayor cantidad mayor presión. Sin embargo son muy concientes de que las lealtades son muy débiles y que el aliado de hoy puede ser el mayor oponente mañana.

5) Cada actor esencial sólo tiene una frontera con cada uno de los otros actores esenciales.

Aquí hay que puntualizar que el comportamiento de los actores está regido por unas reglas de conducta que derivan de las propias características del sistema, y que son:

- 1) Actuar para incrementar las capacidades, pero negociar antes que luchar.
- 2) Luchar antes que dejar pasar una oportunidad o para incrementar las capacidades.

- 3) Parar la lucha antes de llegar a eliminar a un actor nacional esencial.
- 4) Oponerse a cualquier coalición o actos que tienda a asumir una posición de predominio con respecto al resto del sistema.
- 5) Oponerse a toda acción favorable a una organización supranacional y
- 6) Permitir que los vencidos recuperen un papel aceptable en el sistema y que los actores anteriormente no esenciales se incorporen dentro del sistema como actores esenciales⁷

Todos los elementos anteriormente descritos, conforman el marco de acción en el que se desenvuelve el *lobby norteamericano*; así que comprender su funcionamiento, como sus marcos de acción, y de coacción son temas importantes de ésta investigación.

En el capítulo uno se analizará al Congreso de los Estados Unidos y su proceso legislativo, para poder estudiar el proceso por el cual se crean las leyes; en el capítulo dos, se estudiará lo que es el *lobby* y sus métodos, cómo funciona y cómo busca influir en el proceso legislativo; y finalmente en el capítulo tres se analizará el caso del *lobby* mexicano empleado en los Estados Unidos, dirigido especialmente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que marcó un acto sin precedente dentro de la política exterior de México y que incluso llegó a ser calificada por organizaciones no gubernamentales como el *Multinational Monitor* y el *Center for Public Integrity*, como la campaña de cabildeo más importante hecha por un gobierno extranjero sobre un tema en particular, en los últimos 25 años anteriores a la firma del NAFTA (TLCAN).

Como parte final de este trabajo se demostrará la utilidad que tuvo el proceso de cabildeo mexicano en los Estados Unidos para con la firma del NAFTA y de cómo, si se entiende bien el funcionamiento del cabildeo, puede ser éste de gran ayuda para mejorar las relaciones bilaterales entre ambos países, especialmente para México.

⁷ Celestino del Arenal, Op. cit., p. 224.

Capítulo I

"El Lobby en los EEUU, su funcionamiento e importancia dentro del proceso de toma de decisiones en la política norteamericana. Caso de estudio: el Lobby Mexicano."

El Congreso y el Proceso Legislativo en los Estados Unidos

Todo movimiento político que se sucede dentro de un país es reflejo de la sociedad en la que vive, pues son desde esa sociedad que se emanan a los miembros de las cúpulas políticas, y el caso de los Estados Unidos no es la excepción. En este capítulo se verá la historia de la composición de los Estados Unidos como nación; además de la forma en la que se conforma el Congreso y el camino por el que ha de atravesar una iniciativa para convertirse en Ley. Todo esto con el propósito de entender un poco más el proceso legislativo de los Estados Unidos, así como la forma en la que se proponen las iniciativas de ley, y cómo se puede facilitar o entorpecer el proceso legislativo por parte de los congresistas que en muchas ocasiones son motivados por los intereses de los *lobbyists*. Una vez analizado este proceso, en capítulos posteriores podremos estudiar las formas específicas usadas para influir dentro del sistema.

1.1 La Constitución y el Congreso de los Estados Unidos

Los Estados Unidos habían surgido como una colonia británica y como tal tenían que seguir las órdenes y disposiciones provenientes de Inglaterra, y así fue hasta que el 4 de Julio de 1776 se aprueba la Declaración de Independencia y con la firma del Tratado de París en 1783, que puso fin de forma definitiva a la guerra con Gran Bretaña, los Estados Unidos se enfrentaron a nuevos problemas como la establecimiento de una forma de gobierno que mantuviera a los trece estados en una unión sólida y efectiva.

Poco después de la independencia se firmó un acuerdo entre los miembros del Congreso Continental, conocido como los Artículos de la Confederación que fueron aprobados por el Congreso en 1777 y ratificados sucesivamente por los diversos estados. Según tales artículos, los estados miembros conservaban de forma explícita su autoridad soberana, el Congreso era un

órgano en el que estaban representados los estados y no el pueblo, que funcionaba como un gran poder ejecutivo plural, no como una asamblea legislativa.”⁸

Sin embargo, “los Artículos de la Confederación fallaron en su papel para gobernar al país, ya que los estados no cooperaron como se esperaba. Ya que cuando llegó el momento de pagar los salarios del ejército nacional o la deuda de guerra que se tenía con Francia, algunos estados se negaron a contribuir y -para resolver este conflicto- el Congreso pidió a los estados a que mandasen a un delegado a una convención. La llamada Convención Constituyente que tuvo lugar en Filadelfia, en Mayo de 1787, presidida por George Washington.”⁹ Los conflictos continuaron, puesto que uno de los problemas principales era que no todos los estados estaban de acuerdo con el tipo de gobierno que deberían seguir, pues había aquellos que querían un sistema central fuerte y otros que no. Pero tras muchas pláticas, el resultado fue un plan maestro, o Constitución, que estableció un sistema en el que algunos poderes se le fueron otorgados al gobierno nacional o federal, mientras otros fueron reservados a los estados, quedando de esta forma un cierto balance que permitió a ambas facciones ponerse de acuerdo en el tipo de gobierno a seguir.

La Constitución resultante dividió al gobierno nacional en tres partes, o ramas: la Legislativa (que era el Congreso, el cual se compone de la Casa de Representantes y un Senado), la Ejecutiva (liderada por el presidente), y la Judicial (las cortes federales). Esto se llamó “separación de poderes”, y otorga a cada rama ciertos deberes e independencia sustancial de las otras ramas. Esta libertad e independencia de cada una de las tres ramas del gobierno es lo que se conoce como el sistema de pesos y contrapesos (checks and balances) que consiste en otorgar facultades a las tres ramas para que ninguna de ellas sobresalga en especial, sino que el poder pueda ser distribuido entre las tres. Esto llevado al ámbito legislativo se puede indicar en que para que una iniciativa de ley sea aprobada, se necesita del voto afirmativo de las dos cámaras así como la autorización del ejecutivo, y que además dicha iniciativa de ley no se contraponga a la Constitución, so interpretación hecha por la rama judicial. De esta forma se pretende garantizar la equidad, justicia y participación de los tres componentes del gobierno.

⁸“Estados Unidos de América,” *Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001*. © 1993-2000 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁹ United States Department of State, *Portrait of the USA*, Ed. United States Department of State, USA 1997, p33.

1.2 Composición del Congreso

Las facultades legislativas del gobierno federal recaen según el artículo I de la Constitución en un Congreso que debe estar dividido en dos cámaras: un Senado, y una Casa de Representantes. El Senado, el más pequeño de ambas, se compone de dos miembros por cada estado según lo estipula la Constitución. Y la integración de la Casa de Representantes se basa en el número de habitantes, y por consecuencia, su tamaño no se especifica en la constitución.¹⁰

Según la enmienda XX, se estipula que el Congreso deberá de reunirse en sesiones regulares cada 3 de enero, a menos que éste fije otra fecha y estará en sesión hasta que sus miembros voten por un receso, que por lo general sucede a finales de año. Pero aunque el Congreso se encuentre en receso, el Presidente puede convocar a una sesión extraordinaria cuando así lo convenga. Las sesiones del Congreso se llevan a cabo en el Capitolio, en Washington, D.C.¹¹

Sobre la permanencia de los congresistas en sus puestos, cabe mencionar que la duración de los senadores es de seis años, y que cuentan con derecho a la reelección, aunque sólo un tercio del Senado contiene, por lo que una tercera parte del Senado se encuentra en proceso electoral cada dos años. Por lo que toca al periodo de servicio en la Casa de Representantes, este periodo es de dos años con derecho a la reelección. Por lo que se suele considerar que la vida del Congreso es de dos años.

Como se ha podido observar, la vida en la Colina (*Hill*) – que es la forma en la que se le suele llamar al Congreso-, es bastante agitada y siempre está en constante movimiento. Una vez que hemos mencionados los periodos de permanencia de los legisladores en el Congreso, vale la pena observar las obligaciones constitucionales a las que son sometidos, con el propósito de entender cabalmente el tipo de trabajo que desempeñan, y con este propósito a continuación se enlistaran tanto las facultades como las obligaciones a las que se someten dos congresistas según el artículo I, sección 8 de la Constitución de los Estados Unidos.

¹⁰ Richard C. Schroeder, Perfil del Gobierno Norteamericano, Ed. Servicio Informativo y Cultural de los EUA, USA 1990, p.76.

¹¹ *Ibidem*, p.79.

Poderes Delegados al Congreso

Tabla 1.1

Poderes delegados al Congreso por el Artículo I, Sección 8 de la Constitución

1. Establecer y recolectar los impuestos, deberes, imposiciones e impuestos especiales con el propósito de pagar las deudas y proporcionar el bienestar común general de los Estados Unidos.
2. Pedir dinero prestado.
3. Regular el comercio externo como el interno.
4. Formular reglas para el caso de quiebra bancaria y naturalización.
5. Establecer la moneda y señalar los standards para pesos y medidas.
6. Castigar la falsificación.
7. Crear oficinas postales y caminos postales.
8. Garantizar derechos de autor y patentes.
9. Establecer cortes federales que sean inferiores a la Suprema Corte.
10. Castigar la piratería y ofensas en contra de la ley de las naciones.
11. Declarar la Guerra.
12. Incitar y apoyar a ejércitos.
13. Asistir y mantener una marina.
14. Promulgar un código de ley militar.
15. Llamar a la guardia nacional.
16. Regular, armar y disciplinar al ejército.
17. Gobernar el Distrito de Columbia. Crear todas las leyes necesarias y adecuadas para llevar a cabo los poderes anteriores (la "Cláusula Elástica").

Fuente: Sanford & Green, Basic Principles of American Government, Ed. AMSCO, USA 1983, p. 94.

Las disposiciones arriba mencionadas hacen que el país pueda ser administrado y gobernado; logrando que la rama ejecutiva sepa el tipo de obligaciones que le corresponden para poder trabajar de forma eficiente y puntual. Cada uno de los poderes delegados al Congreso tiene que ver con aspectos importantes de la vida de los estadounidenses, como lo son las áreas de la economía, la política y la social.

1.3 El proceso legislativo

Una vez que ya hemos visto las facultades del Congreso, procederemos a analizar la forma en la que éste realiza el proceso legislativo con el propósito de entender su funcionamiento. Por principio básico mencionaremos que para que una iniciativa se convierta en Ley, ésta tiene que ser aprobada por las dos cámaras (Senado y Representantes) y firmada por el presidente y que no contenga elementos que contradigan a la Constitución de no cumplirse alguna de las partes la iniciativa no podrá obtener el carácter de Ley.

Pero el proceso legislativo es en sí lo que será nuestra materia de estudio, pues para que una iniciativa pueda convertirse en ley, esta ha de pasar por un largo y muchas veces difícil trayecto.

1.3.1 Introducción de las Iniciativas

Para que una iniciativa de ley (o *bill* en inglés) pueda iniciar su camino ésta tiene que ser propuesta o llevada al Congreso sólo por algún miembro del mismo, sin embargo, esto no significa que sólo ellos pueden proponerlas, pues cualquiera, ya sea un grupo de interés u otra organización pueden hacerlo; pero es un miembro del congreso quien se debe encargarse de llevar la iniciativa a la Cámara de Representantes o al Senado.

Cuando la iniciativa entra a través de la Casa de Representantes, la iniciativa es firmada por el que la introduce y la coloca sobre el Esperanzador (o *Hopper* en inglés, que es una caja sobre el escritorio del encargado de la Casa de Representantes). Una vez allí un encargado le asigna un número y lo registra en el Diario de la Casa de Representantes (o *Journal en inglés*), y acto seguido lo envía a la Imprenta Oficial Gubernamental (*Government Printing Office*). En unos días se imprimen suficientes copias para cada miembro del Congreso, así como para cualquier agencia que mejor se encuentre interesada.

Las iniciativas en el Senado se introducen de forma verbal durante la Hora de la Mañana (*Morning Tour*)-la cual dura desde el medio día hasta las 2:00 P.M. -una vez hecho lo anterior- se imprimen el número¹² y título de la iniciativa en el Registro del Congreso (*Congressional Record*) y una vez que aparece en el Diario, técnicamente se satisfacen los requerimientos de una primera lectura. Este paso sirve para notificar a los partidos interesados que hay una iniciativa en proceso que podría serles de interés¹³

En el siguiente cuadro se observan los diferentes actores que pueden proponer una iniciativa de Ley, así como una pequeña descripción del procedimiento que siguen para ser propuestas.

¹² Por principio se le asigna un número de identificación, por la cual será conocida, por ejemplo, "si se introduce la iniciativa "bill" en la Cámara de Representantes, podría ser llamada H.R. 1776 (las iniciativas son numeradas de acuerdo a su orden de introducción). La versión de la misma iniciativa en el Senado podría ser conocida como la S.85" - Sanford & Green. *Basic Principles of American Government*, Ed. AMSCO, USA 1983, p. 110.

¹³ *Ibidem*, p. 111.

Origen de las Iniciativas

Tabla 1.2

| Fuente de las Iniciativas | Descripción de procedencia |
|---|---|
| <i>De particulares y grupos de interés</i> | <i>La mayor parte de iniciativas son propuestas por estos grupos, después les son dadas a miembros del congreso para su presentación. La legislación propuesta tiene la intención de promover la causa de la persona o el grupo que la propone.</i> |
| <i>La administración (La Casa Blanca y otras agencias de la rama ejecutiva)</i> | <i>La rama ejecutiva sugiere leyes y regulaciones que ayuden a llevar a cabo sus responsabilidades legislativas y constitucionales.</i> |
| <i>Congreso</i> | <i>Miembros del Congreso elaboran legislaciones sobre sus áreas de interés. Las iniciativas pueden ser en beneficio de los votantes o pueden reflejar la visión propia del legislador sobre las necesidades del país.</i> |
| <i>Comités del Congreso</i> | <i>Un comité o subcomité, con la ayuda del staff, puede proponer una legislación encaminada a resolver problemas específicos descubiertos durante las audiencias e investigaciones.</i> |

Fuente: Sanford & Green, Basic Principles of American Government, Ed. AMSCO, USA 1983, p. 106.

Como se puede observar en la tabla, prácticamente cualquier persona o grupo, puede proponer una iniciativa de ley, siempre y cuando ésta cumpla con los procedimientos descritos. De esta forma se garantiza la representación de todos los sectores, y que da lugar a la pluralidad y representatividad de una amplia gama de sectores de la sociedad norteamericana. Los *lobbyists* conocen perfectamente a estos actores, ya que dependiendo el área y el sector para el cual trabajen, serán los canales que puedan utilizar, tanto para ejercer presión a favor o en contra de una iniciativa propuesta.

Dentro de las iniciativas de ley existen dos categorías, que son las *Bills* y las *Resolutions* y es que se puede dar el caso de que una iniciativa sólo contenga observaciones u opiniones de una de las cámaras (de Representantes y Senado) o que inclusive la iniciativa sólo contenga un llamamiento al poder ejecutivo para que proporcione información, es en este caso en que la iniciativa se conoce como Resolución. En el caso de que ambas casas aprueben una misma Resolución, a esta se le conoce como Resolución Conjunta (*Joint Resolution*) y en caso de ser firmada por el presidente la resolución tendrá el carácter de Ley, pero si no sucediera lo último la iniciativa se conocería como una Resolución Concurrente (*Concurrent Resolution*), que no tendría carácter de ley pero que sirve principalmente para anunciar decisiones formales, por ejemplo, el inicio de una investigación.¹⁴

Mientras que por el otro lado se encuentran las iniciativas de Ley, que sí tienen el carácter de ser precursoras de leyes, puesto que siguen todo un proceso para ser revisadas y en su caso aprobadas y firmadas por el Presidente, dicho camino se verá a continuación.

1.3.2 El Camino de las Iniciativas de Ley

En este inciso veremos el camino que una iniciativa de ley que debe de pasar: el *Staff*, el *Speaker*, los *Party leaders*, etc. para así poder comprender el proceso legislativo y los diferentes actores que en él participan, qué los mueve, cómo suelen ser contactados y porqué son tan importantes durante el camino hacia la aprobación de una ley. Una vez explorado este proceso se podrá entender mejor la forma en la que los *lobbyists* influyen en los mismos.

¹⁴ Ibidem, p. 110.

1.3.2.1 El *STAFF* (Grupo de Apoyo)

El *staff* lo integra un grupo de personas, de orden administrativo, analistas y simpatizantes, que se encargan de auxiliar a los congresistas en sus actividades diarias en los comités permanentes, tanto de la Casa de Representantes como del Senado. Estas personas siempre han existido, sin embargo, no fue sino hasta 1946 que a cada comité se le asignaron fondos gubernamentales para la contratación de un *staff* profesional, que incluía un mínimo de cuatro integrantes, incluyendo un director de *Staff* y cuatro oficinistas.

Las funciones del *staff* pueden dividirse en cuatro:

1.- Investigación.- El *Staff* se encarga de investigar y recolectar toda la información disponible que sea de utilidad al comité. Su principal fuente es la Biblioteca del Congreso.

2.- Anteproyectos de Ley.- Los miembros del *Staff* proveen ayuda técnica para la elaboración de los anteproyectos. Además trabajan de cerca con la Oficina de Consejería Legislativa. *Office of Legislative Council*.

3.- Exploración.- Los miembros del *Staff* se encargan de planear las audiencias públicas. En estas audiencias, el deber de los miembros del *Staff* incluye entrevistar a los testigos (las personas que hacen uso de la palabra), asesorarlos, y en general todo el trabajo a pie que los congresistas no pueden realizar.

Asesoría.- Al ser un *Staff* conformado por varios expertos, estos proveen al comité análisis técnicos y de asuntos complejos como en asuntos de impuestos, presupuesto, política exterior, defensa. En dado caso de que su asesoría resultara insuficiente se suele llamar, de forma temporal, a expertos de agencias gubernamentales, universidades, del mundo de los negocios, para que aporten sus conocimientos¹⁵

¹⁵ *Ibidem*, pp. 107-108.

Los miembros del Staff son una parte muy importante para la realización del trabajo cotidiano de un congresista, pues es en ellos en quien radica la responsabilidad del trabajo diario, de la organización de las agendas y de buena parte de la investigación que solicita el legislador, por lo que un gobierno que pretenda cabildar, debería de incluir a los miembros del Staff, pues ellos son en la mayoría de las ocasiones, los filtros del personaje a cabildar.

De esta forma el *Staff* se muestra como uno más de los objetivos de todo *lobbyists* para considerar dentro de las negociaciones, pues es el *staff* el encargado de filtrar mucha de la información que le es suministrada a los congresistas, por eso es importante para un *lobbyist* no sólo acercarse al congresista indicado, sino también a su equipo de trabajo.

1.3.2.2 El *Speaker* (Portavoz –líder de la Casa de Representantes-) y el *President of the Senate* (Presidente del Senado)

Hablando específicamente del Congreso, podemos puntualizar que cada casa tiene sus líderes. Si se trata de la Casa de Representantes al líder se le conoce como el *Speaker*, quien tiene un poder político importante, pues es él quien tiene la capacidad de reconocer a los miembros de la Casa de Representantes que puedan hacer uso de la palabra o permanecer convenientemente ciego a un representante opuesto, sin importar que tan desesperadamente el legislador quiera hacer uso de la palabra. Además de que también tiene el poder de interpretar las reglas de la Cámara, dándole la posibilidad al *Speaker* de referir las iniciativas a comités más favorables, o incluso poder apresurar o retrasar el calendario legislativo.

La nominación y elección del *Speaker* es por medio de la asamblea del partido (*party conference*) o del *caucus*,¹⁶ del partido de mayor representatividad en la Casa de Representantes, antes de que una nueva sesión del Congreso inicie. La duración del *Speaker* en el puesto es de dos años, al igual que la legislatura en la que sirve y rara vez vota, a excepción de empate. Además el *Speaker* es considerado como el segundo en turno a la presidencia del país, después del Vicepresidente.

¹⁶ Los *Caucus*, son grupos informales de congresistas que tienen intereses y filosofías en común.

Por otra parte, el líder del Senado es el Vicepresidente, quien normalmente delega su responsabilidad a un miembro del Senado para que presida la mayoría de las sesiones. El líder del senado normalmente no vota a excepción de empate y en caso de ausencia total del Vicepresidente, se elige a un *President pro tempore*, para que ejerza las funciones correspondientes.

Anteriormente estos personajes llegaban a tener tal cantidad de poder que buena parte de los esfuerzos del *lobbyist* se dirigían hacia estos dos individuos, en la actualidad ya no gozan de tanta autoridad, sin embargo aún son capaces de enviar las iniciativas a la ‘congeladora’, es decir, descartarlas o mandarlas a los comités equivocados con el fin de retrasarlas, por lo que los *lobbysyts (cabildadores)* vigilan de cerca el camino que sus iniciativas va siguiendo y esto incluye estar en estrecho contacto con los líderes del Congreso.

1.3.2.3 Los *Party Leaders* (Líderes de los Partidos)

Así como cada Cámara tiene un líder, los partidos políticos también, y esto es verdad tanto para el partido mayoritario como para el minoritario. Estos líderes encabezan los Comités Directivos (*Steering comitees*), que son los que supervisan los ejercicios legislativos en el Congreso, y de hecho trabajan conjuntamente con el *Speaker* de la Casa de Representantes y el Presidente del Senado, a llevar a cabo los debates de todos los asuntos ante el Congreso, para coordinar el trabajo de los comités en el mismo, así como para designar los tiempos de debate, y a trabajar con el presidente del Comité de Reglas para llevar las iniciativas a discusión e incluso también ayudan a organizar a los miembros del partido para hacer frente común; tanto para apoyar o para rechazar algunas iniciativas.¹⁷

Los líderes de los partidos también son objeto de cabildeo intensivo, esto principalmente debido al estrecho acercamiento que tienen con los líderes de las cámaras y a los miembros del Congreso en general, así como a sus miembros de partido, que puede garantizar un acercamiento y nivel de influencia relativamente mejor, para poder ayudar a impulsar o bloquear las iniciativas. Sin embargo, hay que señalar que la ‘línea’, -instrucción que se les da a los miembros del partido

¹⁷ *Ibidem*, p. 89.

para votar a favor o en contra de una iniciativa-, no es tan fuerte como en nuestro país, y por lo contrario ofrece muchos riesgos políticos para los líderes de los partidos, puesto que ante los electores esto sería una clara señal de que los congresistas le son más fieles a sus intereses de partido que a sus comunidades, por lo que los congresistas correrían el grave riesgo de ser castigados por los electores en las próximas elecciones, y debido a esto no se suele usar.

1.3.2.4 Los Comités

Debido a que la extensión de las iniciativas es tan grande y la cantidad de estas también, y a que los congresistas tienden a especializarse sólo en áreas de su interés, se crearon los comités orientados a asuntos específicos para que la mayor parte del trabajo legislativo pueda ser dirimido en esas instancias.

Los Comités se dividen en tres: a) Permanentes; b) Especiales; y c) de Disertación

- a) Permanentes.- La mayoría de los asuntos en el Congreso son dirimidos en los comités permanentes, 19 en la Casa de Representantes y 16 en el Senado. Sin embargo, por la complejidad o relevancia de algunos asuntos, cada comité puede ser dividido en subcomités.

Los Comités del Congreso

Tabla 1.3

| House of Representatives Committees Standing | Senate Committees Standing |
|--|--|
| 1. Comité de Agricultura (<i>Agriculture</i>) | 1. Agricultura, Nutrición y Silvicultura (<i>Agriculture, Nutrition, and Forestry</i>) |
| 2. Comité de Asignaciones (<i>Appropriations</i>) | 2. Asignaciones (<i>Appropriations</i>) |
| 3. Comité de Servicios Armados (<i>Armed Services</i>) | 3. Servicios Armados (<i>Armed Services</i>) |
| 4. Comité de Presupuesto (<i>Budget</i>) | 4. Banca Finanzas y Asuntos Financieros (<i>Banking, Housing, and Urban Affairs</i>) |
| 5. Comité de Educación y Trabajo (<i>Education and the Workforce</i>) | 5. Presupuesto (Budget) |
| 6. Comité de Energía y Comercio (<i>Energy and Commerce</i>) | 6. Comercio, Ciencia y Transporte (<i>Commerce, Science, and Transportation</i>) |
| 7. Comité de Servicios Financieros (<i>Financial Services</i>) | 7. Energía y Recursos Naturales (<i>Energy and Natural Resources</i>) |
| 8. Comité de Reformas Gubernamentales (<i>Government Reform</i>) | 8. Ambiente y Obras Públicas (<i>Environment and Public Works</i>) |
| 9. Comité de Administración de la Cámara (<i>House Administration</i>) | 9. Finanzas (<i>Finance</i>) |
| 10. Comité de Relaciones Internacionales (<i>International Relations</i>) | 10. Relaciones Exteriores (<i>Foreign Relations</i>) |
| 11. Comité de Asuntos Judiciales (<i>the Judiciary</i>) | 11. Asuntos Gubernamentales (<i>Governmental Affairs</i>) |
| 12. Comité de Recursos Naturales (<i>Resources</i>) | 12. Salud, Educación, trabajo, y Pensiones (<i>Health, Education, Labor, and Pensions</i>) |
| 13. Comité de Normatividad (<i>Rules</i>) | 13. Asuntos Judiciales (<i>Judiciary</i>) |
| 14. Comité de Ciencia (<i>Science</i>) | 14. Reglamentos y Administración (<i>Rules and Administration</i>) |
| 15. Comité de Pequeñas Empresas (<i>Small Business</i>) | 15. Pequeñas Empresas y Emprendedores (<i>Small Business and Entrepreneurship</i>) |
| 16. Comité de Reglamentación de la Conducta Oficial (<i>Standards of Official Conduct</i>) | 16. Asuntos de los Veteranos (<i>Veterans Affairs</i>) |
| 17. Comité de Transportes e Infraestructura (<i>Transportation and Infrastructure</i>) | |
| 18. Comité de Asuntos de Veteranos (<i>Veterans Affairs</i>) | |
| 19. Comité de Medios y Arbitrios (<i>Ways and Means</i>) | |
| <u>Fuente: Casa de Representantes de los EE.UU.</u> | <u>Fuente: Senado de los EE.UU.</u> |

b) Especiales.- Son comités especialmente creados cuando ninguno de los comités existentes puede abarcar la temática, sus funciones se restringe al tiempo en que se pueda desahogar la temática que normalmente es de menos de un año. Los miembros de estos comités son seleccionados por el *Speaker* y el Presidente del Senado respectivamente.

c) Disertación.- En ocasiones dos versiones de la misma iniciativa (de la Casa de Representantes y del Senado), son incompatibles, especialmente en el lenguaje técnico de

la misma y su efectividad, por lo que se concerta a un comité de disertación para resolver el problema.

Una vez que la iniciativa se ha referido al comité adecuado, no hay garantía de que no morirá la iniciativa rápidamente. El proceso legislativo toma lugar sólo después de que el presidente del comité (o subcomité) decide programar una Audiencia Pública (*Hearing*) para la iniciativa. Si el presidente del comité (o subcomité) cree que la iniciativa no amerita una consideración seria, este puede simplemente posponer la iniciativa indefinidamente. Esta acción puede estar influenciada, (1) debido a la propia apreciación de la iniciativa, (2) la acción crítica de los *lobbyists*, o (3) por la acción de otros miembros del comité¹⁸

1.3.2.5 Las Audiencias Públicas

Las Audiencias públicas juegan un papel importante en el camino de las iniciativas de ley, ya que proveen de un foro en el cual se puede promocionar la iniciativa. Para los que apoyan la iniciativa, este es el momento de reunir los votos necesarios para sacarla del comité y llevarla al pleno (*floor*), en donde pueda ser considerada por la totalidad de la Casa de Representantes o el Senado y por otra parte, es aquí también donde la iniciativa puede no probar su utilidad y ser rechazada. En general la audiencias están abiertas al público, excepto en los casos que por la naturaleza del tema, se vea afectada la seguridad nacional.

Una audiencia sirve principalmente como un medio para la recolección de información. La forma en la que se lleva a cabo es muy similar a la de una corte estadounidense, pues se da bajo el testimonio juramentado de los interesados y expertos, además de intercambiarse algunos comentarios agudos e incisivos. El tiempo utilizado para la audiencia varía dependiendo de la importancia y complejidad del tema, ya que puede ir desde unas cuantas horas hasta varios meses, dependiendo de la voluntad de los legisladores, la importancia y polémica que la iniciativa genere.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 89, 90, 112.

De forma sintetizada podemos decir que los propósitos de las audiencias son:

- 1.- Transmitir información.- Información relacionada a la iniciativa: técnica, económica, social o política que pueda ser presentada al comité.
- 2.- Canal de Propaganda.- Dar ideas nuevas o controversiales que puedan ser vendidas al Congreso y al público a través de la audiencia.
- 3.- Válvula de Seguridad.- Una audiencia puede aliviar las tensiones o mediar conflictos al proveer a todos los involucrados de los medios para ventilar sus diferencias.¹⁹

Cuando un *lobbyist* llega a esta etapa trata de rodearse con los mejores asesores posibles y toma muy en cuenta que los grupos opositores posiblemente saben tanto como él, por lo que es de vital importancia que las personas que vayan a comparecer, sea en favor o en contra de una iniciativa estén perfectamente preparadas, informadas y convencidas. Los que comparecen suelen ser los afectados o los interesados en impulsar o bloquear las iniciativas, pero también suelen ser especialistas que brindan su opinión y sus conocimientos para fundamentar los argumentos dados en estas audiencias.

Durante el proceso de cabildeo del NAFTA el gobierno mexicano, como se verá en el tercer capítulo, no vaciló en contratar asesores y firmas de cabildeo que ayudaran tanto a asesorar, como a tratar de convencer a la mayor cantidad de personajes claves e importantes para llevar a cabo la firma de dicho acuerdo.

Si la iniciativa logra sobrevivir a este último paso y sigue vigente, la siguiente etapa será la de la *House Rules Committee*. (Comité Instructor de la Casa de Representantes).

¹⁹ *Ibidem*, p. 112,113.

Audiencias Públicas

Tabla 1.4 Ejemplo de cómo se informa al público sobre las Audiencias Públicas (*Hearings*).

| Senado | Casa de Representantes |
|---|---|
| Reunión a las 9:30 a.m. | Reunión a las 10 a.m. |
| Comités | Comités |
| Comité de Asuntos Gubernamentales – 9:00 a.m. Continuación de la audiencia pública para examinar el proceso de adquisición por parte del Departamento de Defensa de nuevas sistemas armamentistas y de otros bienes y servicios. 3302 DOB. | Relaciones Exteriores – 10:30 a.m. Audiencia pública sobre Europa y el Medio Este y derechos humanos y organismos internacionales con respecto a la implementación de las política de derechos humanos. 2712 RHOB. |

Fuente: “*Today in Congress*” *Washington Post*, Nov. 5, U.S. 1981, p.A4.

1.3.2.6 El *House Rules Committee* (Comité Instructor de la Casa de Representantes)

Cuando una iniciativa abandona su comité para continuar con su proceso de convertirse en ley, se coloca en uno de los tres principales calendarios con el propósito de darle la importancia que se crea conveniente para cada iniciativa. En teoría el orden de presentación debería ser de acuerdo al turno en el que llegó, pero éste puede ser modificado por el *Rules Committee*.

Los tres principales calendarios que prevalecen en el Congreso son:

Appropriations Bills (Iniciativas de Adquisiciones).- Son las iniciativas que se encargan de la forma de recabar o gastar el dinero. Éstas van al *Union Calendar* (Calendario de la Union).

Public Bills (Iniciativas Publicas).- Iniciativas que afectan al país en su conjunto. Se asignan al calendario de la Casa de Representantes.

Private Bills (Iniciativas Privadas).- Son iniciativas que afectan a un grupo pequeño de personas.²⁰

²⁰ *Ibidem*, pp. 115-116.

La *House Rules Committee*, regula el flujo de las iniciativas y la importancia que se les ha de prestar para que sean consideradas ante el pleno (o *floor*, que es su termino en inglés), ya que de las miles de iniciativas que llegan a estar en los calendarios, en promedio, sólo un centenar de estas serán juzgadas lo suficientemente importantes como para llegar al pleno en la Casa de Representantes, y de estas, sólo el 50 % serán calificadas por el *Rules Committee* para ser consideradas de importancia.

La *House Rules Committee* garantiza según sus propios puntos de vista e intereses, el tipo de regla que habrá de seguir cada iniciativa. En caso de que se niegue a garantizar una regla específica a una iniciativa, esta puede ser eliminada del proceso legislativo para la sesión del Congreso en la que se encuentre. Las reglas básicas para este procedimiento son cuatro.

1. Reglas Abiertas (*Open Rules*). Esto significa que la iniciativa puede ser sujeta a modificaciones.
2. Reglas Cerradas (*Closed Rules*). Significa que una iniciativa puede estar limitada a ciertas modificaciones o a ninguna según se estipule.
3. Ondeantes Puntos de Orden (*Waving points of order*). No es muy común; se utiliza para prevenir que la iniciativa sea sujeto de objeciones técnicas (*points of order*) si se trata de una iniciativa controversial.
4. Arreglar una Reunión (*Arrenging a Conference*). En caso de que tanto la Casa de Representantes como la del Senado lleguen a dos diferentes conclusiones sobre la misma iniciativa, se convoca a una reunión o Comisión Deliberadora para resolver las diferencias.

Sin duda que el *Rules Committee* posee autoridad a la hora de elegir el tipo de trato e importancia que se le ha de dar a las iniciativas. En el caso de que una iniciativa no cuente con su recomendación, dicha iniciativa puede seguir una camino alterno. Esto es por medio de una suspensión de las reglas o por consenso unánime.

También es posible un Procedimiento de Descargo, el cual fuerza al *Rules Committee* a llevar ante el pleno una iniciativa que ha sido congelada (*pigeonholed*) o como un último recurso, aunque poco frecuente, es el Calendario del Miércoles (*Calendar Wednesday*), en el cual los comités permanentes pueden traer al pleno cualquier iniciativa previamente reportada pero que por falta de status o de nivel de prioridad no pudo llegar al pleno²¹

Por estas razones los cabildadores ponen mucho interés en que sus iniciativas queden en el calendario correcto para que puedan seguir avanzando, o revivirlas si es que quedaron aplazadas.

1.3.2.7 El Pleno

Cuando una iniciativa ha logrado superar las etapas anteriores, llega el turno de pasar ante el pleno de alguna de las cámaras para su discusión en forma de un debate abierto.

Los debates en la Casa de Representantes se apegan a ciertas normativas de tiempo y forma establecidos por la Comisión de Normas y Procedimientos. “Cuando se concluye el debate los miembros votan por la aprobación del proyecto, su desaprobación, su archivo (congelamiento), o su retorno a la comisión.”²² El proyecto de ley que recibe la aprobación se envía a la otra cámara para su consideración.

El proceso en el Senado es muy similar al de la Casa de Representantes, excepto que la duración de los debates puede ser prácticamente ilimitado, generando un retraso o estancamiento en el proceso legislativo que puede durar semanas e incluso meses.

En caso de que surjan diferencias en las dos cámaras por el mismo proyecto de ley, se llama a una comisión deliberadora para que intente conciliar las diferencias; de no lograrse el proyecto es desechado o puesto en revisión nuevamente por la cámara y el comité que le dio origen.

²¹ *Ibidem*, p. 116-117.

²² Richard C Schroeder, *Op. cit.*, p. 85.

Este es el momento en el que gran parte de los esfuerzos de cabildeo empiezan a mostrar su verdadera efectividad, pues de dicho trabajo dependerá la resistencia o facilidad a la hora de su aprobación o rechazo de la(s) iniciativa(s) propuesta(s). Las horas y miles de dólares gastados mostrarán su efectividad o no.

1.3.2.8 Tácticas Dilatorias en el Congreso

Existen varias formas para obstaculizar a las iniciativas de llegar a convertirse en leyes, sea por medio de aplazarlas indefinidamente, de establecerlas en el comité equivocado, o simplemente ignorarlas. Sin embargo, y aunado a las tácticas anteriores existen otras que también son igual de recurridas. Este es el caso de la práctica conocida en el Senado como el *filibuster*, que ocurre cuando un senador o un grupo de senadores hacen uso de la palabra indefinidamente para así retrasar la votación sobre la iniciativa y así poder llegar a consensos con los demás miembros del Senado, o simplemente para sabotear la iniciativa.

Mientras un miembro del Senado haga uso de la palabra no se puede proceder a la votación, aunque lo que el senador este diciendo sea completamente ajeno al tema principal. “A veces, cuando los senadores encaran la necesidad de llenar horas interminables, estos han leído novelas, periódicos, recetas de cocina a sus impacientes colegas”.²³

El término *filibuster*, proviene de una palabra Holandesa que significa ‘pirata’, y debido a las interminables horas de discusión que esta táctica implica, en 1917 se aprobó la regla 22, *Cloture Rule*, que permite terminar el *filibuster* con la aprobación de 2/3 partes del Senado; en 1975 el Senado nuevamente voto a favor del *Cloture Rule*, reduciendo los votos requeridos de 2/3 a 3/5 partes del Senado.

Para que se lleve a cabo el *Cloture Rule*, se requiere de la firma de 17 senadores, seguida por una votación a favor de tres quintas partes del Senado. Sin embargo esta acción es rara vez utilizada ya que cualquier miembro del Senado podría usar el *filibuster*, como parte de su estrategia en el futuro.

²³ Sanford & Green, Op. cit., p. 118.

Otra forma de retrasar una iniciativa es poner en duda la parcialidad, moralidad o validez del patrocinador de la iniciativa (*horse*), lo que puede hacer que los miembros del Congreso que apoyaban inicialmente la iniciativa retiren su apoyo a la misma.

Sumada a las estrategias anteriores queda el recurso del *quórum*, que consiste en evitar que este mismo sea completado, es decir, que el mínimo de legisladores requeridos por ley para llevar a cabo una votación legal no sea cumplida.

Este paso sería el último recurso para detener una iniciativa, antes de que esta sea mandada al Presidente, y muchas iniciativas han sido víctimas de estas estrategias, por lo que para evitar dicha situación, los *lobbyists* normalmente tratan de convencer a la mayor parte de los congresistas. Es un trabajo que requiere incontables reuniones y gastos asociados a ellas, pero ningún elemento puede ser minimizado o menospreciado, tal como se ha visto a lo largo del proceso.

Una vez que el proyecto de ley ha podido sobreponerse a todos los obstáculos y ha sido aprobado por las dos cámaras, este se envía finalmente al presidente pues, en términos constitucionales (artículo primero, sección 7ª, fracción 3ª), éste debe decidir sobre el proyecto para que se pueda convertir en ley.

1.3.2.9 Las Opciones del Presidente

Según el Artículo 1º sección 7ª de la Constitución de los Estados Unidos: “Toda iniciativa de ley, que haya sido aprobada por la Cámara de Representantes y el Senado, será, antes de convertirse en ley, presentada ante el presidente de los Estados Unidos.”

Por lo que una vez que la iniciativa ha logrado ser aprobada por el Congreso, ésta pasa al presidente, quien tiene cuatro opciones: firmarla, hacer nada, vetarla indirectamente, o vetarla.

1. Firmarla.- Al firmar la iniciativa ésta se convierte en ley. El presidente cuenta con 10 días para hacerlo. “El período de 10 días comienza a la medianoche del día en que se reciba la

iniciativa, sin contar los domingos. Además si el presidente recibiera el proyecto de ley el jueves, del 14 de febrero, el primer día de la decena a contar comenzaría el viernes, del 15 de febrero; el último día sería el martes, del 26 de febrero.

2. Hacer nada.- Si el presidente no hace nada (vetarla o firmarla) con la iniciativa, la misma se convertiría en ley automáticamente tras haber transcurrido el período de 10 días. Siempre que el Congreso siga aún en sesión.
3. Veto indirecto (*pocket veto*).- Cuando el Congreso entra en receso tras haber enviado el proyecto al presidente sin que se hayan agotado los 10 días reglamentarios; la negativa presidencial a considerarlo anula entonces el proyecto de ley, sin explicación alguna. Se dice que el presidente mete a su “bolsillo” el proyecto, y deja que el tiempo transcurra.
4. Vetarlo.- El presidente se niega formalmente a firmar la iniciativa y devuelve al Congreso el proyecto junto con sus observaciones y razones que originaron el veto.²⁴

Una iniciativa que ha sido vetada, es devuelta a la Cámara de origen. Si el proyecto es aprobado nuevamente sin modificaciones por las 2/3 partes de la Cámara, se envía a la otra para seguir el mismo proceso. En caso de que ambas Cámaras hayan acordado aprobar la iniciativa sin cambio alguno, esta se convierte automáticamente en ley sin necesidad de la firma del presidente. Éste proceso se conoce como el “*override*” y rara vez sucede.

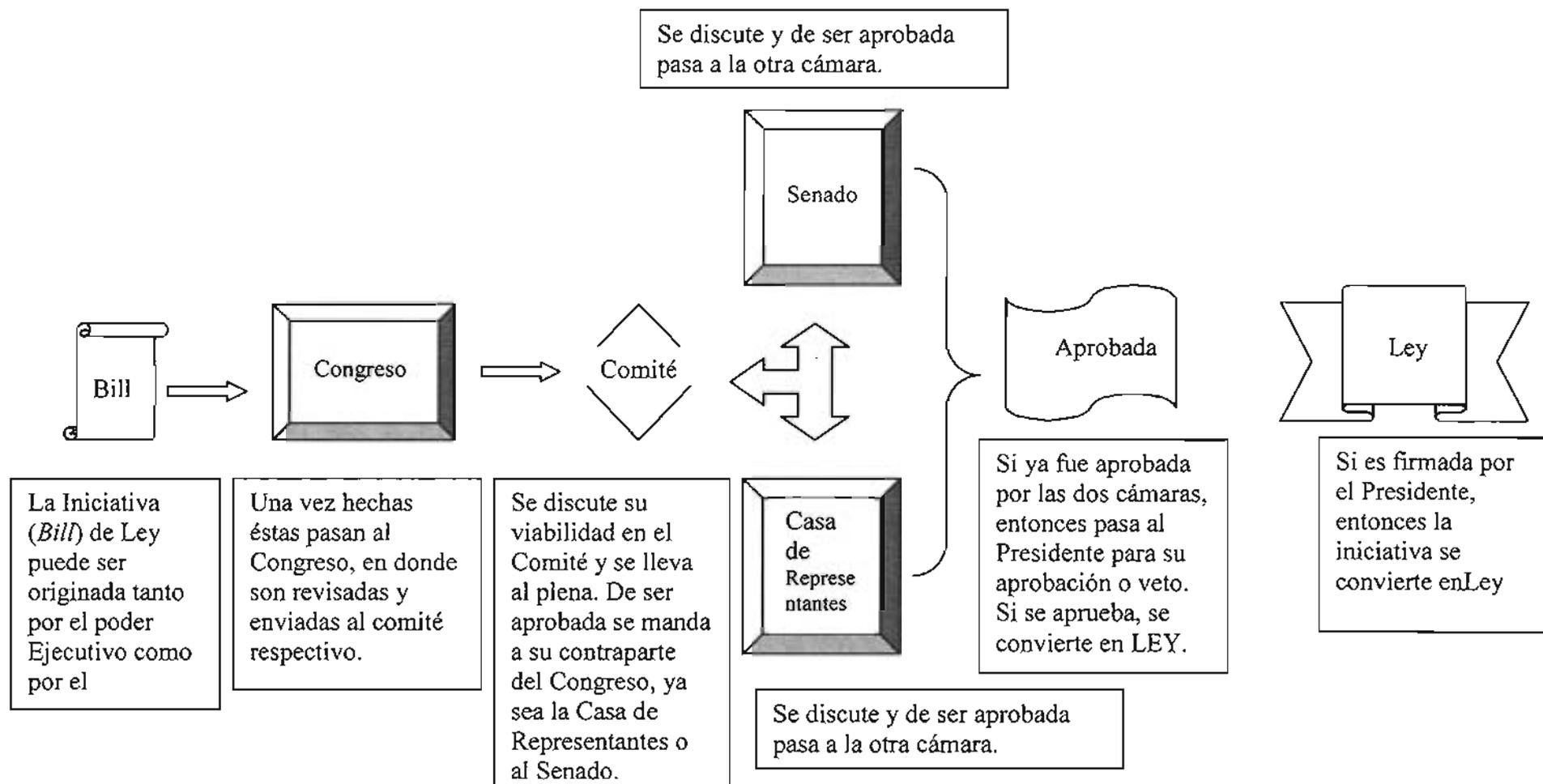
Cabildear al Presidente sería una de las estrategias obligadas, pues es él quien toma normalmente la decisión final, y es por eso que las buenas relaciones entre las naciones y sus gobiernos, con el del Presidente de los Estados Unidos, estén siempre en buenos términos y de amistad, pues de cabildear correctamente al mandatario de dicha nación, lo convertiría en un aliado poderoso durante todo el proceso legislativo.

²⁴ Sanford & Green, Op. cit., p. 120.

El siguiente esquema representa gráficamente todo el camino descrito en este capítulo sobre el proceso legislativo.

El Proceso Legislativo

Tabla 1.5



Cuadro de realización propia.

Capítulo II

El Lobby y sus Métodos

En este capítulo nos referiremos a la historia del *lobby* (cabildeo), así como su evolución a lo largo de los años e incluso siglos, que va desde sus orígenes en Inglaterra hasta su aplicación en nuestros días por parte de los estadounidenses. También se observará cuáles son los pasos comúnmente seguidos en una campaña típica de cabildeo y su normativización. Todo lo anterior con el propósito de poder entender las variables que intervienen comúnmente en esta práctica y como los *lobbyists* intervienen en el proceso.

Para empezar veremos lo que significa el verbo en inglés, "*to Lobby*" (cabildear), que se puede definir según el *Webster's New Collegiate Dictionary*, como: "la conducción de actividades dirigidas a influenciar a oficiales públicos, especialmente a los miembros del cuerpo legislativo en función; promover o asegurar la aprobación de una iniciativa de ley al influir en oficiales públicos; tratar de influir u orientar a un oficial público hacia una acción determinada." Por lo tanto, el *Lobby* se puede definir como la práctica de influir en las decisiones gubernamentales, y sus representantes, por medio de personas que representan a estos intereses llamados *lobbyists* (cabilderos).

La legalidad del lobby se encuentra justificada en la Primera enmienda constitucional que establece que: "El Congreso no promulgará ley alguna... que limite la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y formule petición al gobierno para la atención de quejas"²⁵

En los Estados Unidos el *lobby* ha llegado a ser una práctica ampliamente aceptada dentro de su sistema político, ya que en muchas ocasiones son los *lobbyist*, quienes se encargan de recabar información importante y entregarla a los legisladores, con la finalidad de que tomen la decisión más justa, es decir, más orientada al interés que representan.

²⁵ Congressional Quarterly, El Congreso de los EE.UU. Estructura y funcionamiento, Ed. Limusa Noriega Editores, México 1999, 1ª Ed., p. 190.

Pero también sucede que los legisladores, en ocasiones, pasan demasiado tiempo con los *lobbyist*, por lo que puede darse el caso de que algunos legisladores obedezcan más a intereses de particulares que a los intereses de la nación. Por eso, más que prohibir esta actividad se optó por regularla, para así tratar de mantenerla siempre dentro de un marco institucional y reglamentado.

2.1 Antecedentes del Lobby

La historia del *Lobby*, como medio de persuasión para influir en los quehaceres políticos, se remonta a mediados del siglo XVII, cuando algunos ciudadanos se reunían en una gran sala (o *lobby*, que es su término en Inglés), cerca de la Casa de los Comunes, en Inglaterra, para expresar y persuadir a los miembros del Parlamento Británico sobre sus puntos de vista.

Posteriormente, a principios de 1800, ya con la conformación de los Estados Unidos como nación independiente, esta costumbre del *lobby* permaneció, y se acuñó el término de *lobby-agent* (o agente cabildeador), que se aplicaba a las personas que aguardaban por horas en las antesalas (o *lobbies*) en el Capitolio de New York, ubicado en la provincia de Albany, en busca de favores políticos. Ya en 1832 la palabra de *lobby-agent* se acortó, dejándola en *lobbyist* (cabiltero) únicamente²⁶

Durante el período colonial, en los Estados Unidos el personaje más importante que practicó el *Lobby* fue Benjamín Franklin; una de sus asignaciones más destacadas fue cuando en 1757, miembros de la Asamblea de Pennsylvania, contrataron al "agente" más prestigiado de la época, para convencer al Parlamento Inglés de que no aprobara una ley (la *Stamp Act*). Como pago por sus servicios y gastos incurridos por su viaje a Londres, se le ofreció al Sr. Franklin la suma de 1000 Libras, de las cuales, Franklin sólo aceptó 500.

Una vez pasada la etapa colonial el *Lobby* siguió desarrollándose, y es con la venida del Dr. Manasseh Cutler, abogado graduado en Yale, que además era científico y clérigo, quien establece las bases de lo que se convertiría en el estilo tradicional norteamericano de ejercer el *Lobby*. Esto lo hace al conseguir uno de los tratos sobre terrenos más espectaculares de todos los tiempos: la

²⁶ West's Encyclopedia of American Law, Volume 7, Ed. West Group, USA 1998, p. 78.

compra de 1.5 millones de acres de terrenos inexplorados a precio irrisorio, y la puesta en especulación de otros 3.5 millones de acres, que con el tiempo, estos terrenos pasarían a ser parte de los estados de Ohio, Indiana, Illinois, Michigan, y Wisconsin.

La forma de cabildear de Cutler prevaleció en Washington por casi 200 años, su método era simple: acceder a los legisladores clave, que eran los presidentes de los grandes comités de la Casa y el Senado (*House & Senate*); convencerlos de la importancia de la causa y dejar que ellos la impulsen²⁷.

2.2 El Lobby y la Corrupción

Desde los inicios del *Lobby*, la imagen del *lobbyist* estuvo marcada por la controversia; algunos los veían como personas que se vinculaban con hechos de corrupción²⁸ y otros, como los medios de comunicación, hacían representaciones de estos en forma de siniestras figuras de aspecto corpulento que mantenían a las legislaturas bajo su control²⁹. Algunos casos de esta corrupción serían por ejemplo, cuando Samuel Colt en 1850 buscaba pasar una iniciativa de ley que permitiera la extensión de su patente por siete años, y que para lograrlo, sus agentes (*lobbyists*) agasajaron a los congresistas con fastuosos entretenimientos e incluso les regalaron hermosas pistolas Colt; el principal *Lobbyist* de Colt incluso se caracterizó por haber adoptado la regla de que, "para llegar al corazón o conseguir un voto, la forma más segura es por la garganta"³⁰, cenas opulentas y entretenimientos fastuosos.

Otro caso fue el de uno de los *lobbyists* más famosos que hayan existido, su nombre era Sam Ward, conocido popularmente como el "Rey del *lobby*", quien en una ocasión fue contratado por el Secretario del Tesoro Hugh Mc Culloch durante la década de 1860, para ayudarlo a convencer a los congresistas de que autorizaran el retiro de circulación de una fuerte suma de dinero como medida económica, y para esto, "Ward procedió según el confiable axioma de que la distancia más corta entre una iniciativa en espera de ser aprobada y un congresista, es su estómago. Washington no era en ese entonces una ciudad con restaurantes de primera clase. Muchos

²⁷ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, *How to Win in Washington*, Ed. Basil Blackwell, USA 1990, pp. 2-3.

²⁸ El País Digital.- <http://200.26.107.200/cdicioncs/20020407/elpais3.asp>.

²⁹ González Romero., Janet B., Op. cit., 13.

³⁰ Senate of the U.S. http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm.

congresistas aún vivían y comían en pensiones... Ward, sin embargo, proveyó los alimentos y vinos más finos, así como las conversaciones y los espectáculos más entretenidos, a nombre del Departamento del Tesoro, por unos doce mil dólares³¹. Todos los escándalos generaron, como era de esperarse, controversia en la opinión pública, en especial de los electores, debido a la influencia que estos personajes podían tener en los asuntos de la política, y que no siempre eran del interés o del beneficio de la comunidad, puesto que los *lobbyists*, no sólo representaban a algunas comunidades, sino que solían representar a grandes compañías que buscaban alguna concesión para construir una planta industrial o una vía ferroviaria en zona prohibida, o como en el caso de las aseguradoras que habiendo financiado la campaña presidencial de tres presidentes, entre 1896 y 1904, demandaban favores por parte de los legisladores Republicanos cuando estas se enfrentaban a medidas legales que contravenían sus intereses.³²

Existen sin embargo, una Ley tanto sobre Regalos y Condecoraciones Extranjeros como para Campañas Electorales Federales, “que limitan de manera estricta la generosidad de intereses y gobiernos para con funcionarios públicos norteamericanos, y prohíben a sí mismo, los donativos para campañas. Empero, existen formas perfectamente legales de salvar esas limitaciones. Por ejemplo, pueden arreglarse desayunos y comidas “extraoficiales” patrocinados por organizaciones de cabildeo, a los que asisten representantes de la comunidad internacional de negocios y algún legislador clave. Se pide a éste que ofrezca una breve charla, por la que recibe “honorarios” de alrededor de mil dólares.”³³ Los honorarios también se suelen registrar en el Departamento de Justicia como gastos de la firma de cabildeo, pero no es necesario que se registre quién fue el legislador invitado que los recibió.

Muchas han sido las sospechas a lo largo de los siglos que los *lobbyists* han causado, así como escándalos. Sin embargo, sólo en raras ocasiones estos han sido procesados ante las autoridades. A continuación se mencionarán 2 casos de lobby extranjero, uno efectuado por una compañía y otro por el gobierno de un país que se caracterizaron en su momento por causar controversia o más que una simple sospecha de corrupción ante la opinión pública de ese país y que sirven de

³¹ *Ibidem*.

³² Karl Schiffigiesser, *The Lobbyist: The Art and Business of International Lawmakers*, U.S. 1951, pp. 22-23

³³ Ernest Wittenberg y Elisabeth Wittengergh, *Op. cit.*, p. 454.

ejemplificación de cómo una campaña de cabildeo puede afectar a la vida política de no sólo los Estados Unidos sino también de otros países:

El caso de Toshiba.- En junio de 1987 la compañía japonesa Toshiba había sido acusada de vender ilegalmente equipo de alta tecnología a la entonces URSS, que podrían hacer a los submarinos rusos mucho más difíciles de detectar para el Ejército norteamericano. Lo que representaba un problema para su seguridad nacional. Toshiba fue amenazada con ser totalmente prohibida su presencia en el mercado norteamericano por un periodo de entre 2 y 5 años, y aunque todo parecía que estaba en su contra. David P. Houlihan, quien era el abogado cabildeador de Toshiba en Washington, comenzó a organizar una campaña a favor de la compañía, argumentando que los productos de Toshiba estaban tan profundamente incrustados en el mercado de los Estados Unidos que una prohibición, aunque fuera de manera temporal, dañaría a la economía de ese país, incluso compañías como Hewlett Packard, IBM, AT&T, Compaq, Apple, Xerox y muchas otras empresas de todos tamaños, reclamaban que buena parte de su producción se basaba en productos (chips principalmente), fabricados por Toshiba, y que una prohibición podría dañarlas seriamente, pues sería muy tardado y costoso remplazar esa tecnología. Los congresistas al darse cuenta de los riesgos decidieron fijar varios castigos, entre ellos multas económicas, pero no la prohibición.³⁴

En total se calcula que se emplearon 9 millones de dólares en la campaña de Lobby para lavar la imagen del gobierno japonés.³⁵ Pero el objetivo se logró y los gastos bien se justificaron puesto que quedo demostrado que de haberse llevado a cabo la prohibición, ésta hubiera traído graves consecuencias a las economías domesticas de ambos países, pues las compañías afectadas dan trabajo a muchos empleados en ambos países.

El Caso de Corea del Sur (Koreagate).- En 1977, un comisionista de arroz de Corea del Sur, Tongsun Park, reconoció haber entregado 850 mil dólares en regalos y efectivo a 115 miembros del Congreso de los Estados Unidos, con el fin de preservar un ambiente político favorable hacia Corea del Sur, en 1978, Park fue indultado de los cargos hechos en su contra a cambio de su

³⁴ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., pp. 66-69.

³⁵ Arquimedes Barojas José, Más Allá de la Diplomacia: El Cabildeo Como Instrumento de Política Exterior en las Relaciones de México con Estados Unidos en los Noventa, Tesis de la SRE, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1995, p. 18.

testimonio, lo que devino en que “3 legisladores demócratas fueron reconvenidos: John J. Mc Fall y Edward R. Roybal (California) y Charles H. Wilson (Texas). Dos antiguos representantes demócratas, Richard T. Hanna (California) y Otto E. Pasman, fueron procesados por haber tomado grandes cantidades de dinero de Tongsun Park; el primero fue arrestado por conspiración y fraude contra el gobierno; el segundo fue exonerado en 1979.”³⁶ Una investigación más profunda reveló que las actividades ilegales de Corea del Sur abarcaban intentos de soborno tanto a funcionarios, como a periodistas. Este caso en particular causó mucho interés en la opinión pública norteamericana, puesto que involucró a varios funcionarios públicos de alto nivel y causó el procesamiento de otros tantos, dejando en evidencia que los cabildadores pueden en muchas ocasiones traficar con influencias y favores lo que generó mucho desconfianza ante el electorado y el público en general, así como la venida a menos de la imagen de los políticos.

2.3 Regularización del Lobby

“En la actualidad el ejercicio del *Lobbying* se ve como una práctica legítima, pero en el pasado despertaba muchas sospechas, en parte porque era una actividad nueva y porque sus intereses y sus agentes eran indiscretos con el uso del dinero para conseguir los votos... Por lo que el Congreso tuvo que intervenir... El primer paso se dio en 1876 cuando la Casa de Representantes ordenó a todos los *lobbyists* que se registraran ante el Oficial de la Casa (clerk of the House). En 1879, miembros de las galerías de la prensa en el senado y la Casa de Representantes siguieron el ejemplo. Y fueron ellos quienes propusieron reglas de admisión a las galerías que prohibiría a todos los *lobbyists* pasar como periodistas -y esas reglas-siguen en operación hasta hoy.”³⁷

A nivel estatal fue el estado de Massachussets que, en 1890, establece que todos los *lobbyist* en funciones debían registrarse en un padrón, así como reportar la cantidad de dinero que utilizaban para el mismo; en 1905, Wisconsin se dictaminó que los *lobbyist* sólo podrían operar ante Comités Legislativos o por declaraciones públicas. A New York le toca el turno de legislar sobre el tema en 1906, y que de hecho basa su legislación, apoyado en las de Wisconsin y Massachussets.

³⁶ *Ibidem*, p. 17.

³⁷ U.S. Senate.- http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm.

Hubo también otros estados que siguieron modelos muy similares como el del registro, el reporte de gastos, y el hacer público el nombre de los contratantes de estos servicios.³⁸ Pero hablando a nivel nacional en el año de 1907, el Congreso da los primeros pasos para regular el uso del *Lobby* y el dinero empleado en él; al decretar que se prohibía a los bancos y a las corporaciones contribuir a las campañas políticas. Para 1911 hubo otro intento de regulación, en esa ocasión se propusieron restricciones para el *Lobby*, pero éstas no fueron aprobadas sino hasta 1946³⁹.

Para 1938 se creó la Ley de Inscripción de Agentes Extranjeros, que requería que las personas u organizaciones que hicieran gestiones públicas en representación de gobiernos y partidos políticos extranjeros se inscribieran en el Departamento de Justicia.⁴⁰ Lo anterior para tratar de asegurar la transparencia en todo el proceso, y/o vigilar que otro tipo de intereses no afectara a los estadounidenses.

Durante más de 150 años el Congreso consideró diversas maneras de regular el Cabildeo (*lobby*), Siendo hasta 1946 que se aprobó una legislación general: la Ley de Regulación Federal de Cabildeo.⁴¹ Ésta ley se aprobó bajo la leyenda de: *Federal Regulation of Lobbying Act*.

El objetivo de esa Ley era que se pudieran hacer del conocimiento público las actividades del *Lobby*, para que la gente pudiera saber qué personas y qué organizaciones trataban de influir en sus representantes. Algunas de las medidas que se les exigió, eran: que proporcionaran sus nombres y direcciones; los nombres y direcciones de sus clientes; cuánto se gastaba y a quién se destinaba ese dinero; los nombres de los patrocinadores del *Lobby* así como la cantidad de sus contribuciones; un registro contable de todo el dinero recibido y gastado, especificando en quién se gastaba y para qué propósitos; los nombres de todas las publicaciones en las que los *Lobbyist* habían pagado por la creación de artículos periodísticos y editoriales; y las iniciativas de ley por las que habían sido contratados, tanto para apoyar como para rechazar. Además, los *Lobbyist* tenían que registrarse ante la Casa de Representantes (*House of Representatives*) y en la oficina del Senado (*secretary of Senate*), mientras estaban en funciones.

³⁸ Janet B. Romero Glez., Op. cit., p. 14.

³⁹ *West's Encyclopedia of American Law*, Volume 7, Ed. West Group, USA 1998, p. 79.

⁴⁰ U.S. Info.- www.usinfo.state.gov

⁴¹ *Ibidem*.

Tiempo después ocurriría un acontecimiento que derivaría en una reforma importante del Congreso. Esto sucedió cuando en 1972 un grupo de hombres que trabajaban para el Presidente R. Nixon, fueron atrapados espionando en la sede nacional del Partido Demócrata, el complejo Watergate. El resultado de este incidente fue no sólo el precedente de la renuncia de un presidente en funciones, sino el cambio total del *status quo* dentro del Congreso; los *Old Bulls* (políticos de la vieja guardia), fueron reemplazados en las elecciones de 1974 por grupos de políticos jóvenes, de tendencia liberal que empezaron las reformas en el Congreso. Una de las reformas importantes que llevaron a cabo, fue la desaparición del *Back-Room Cigar Smoke* (lugar en el que se llevaban a cabo todas las negociaciones a puerta cerrada), y dejaron al descubierto todo el proceso político (exceptuando lo concerniente a la seguridad nacional), e invitaron a la ciudadanía a presenciar y ser parte activa en el proceso - antes de estas leyes de transparencia (*sunshine laws*), ni siquiera los miembros de algunos comités tenían acceso a toda la información sobre el proceso legislativo- y como consecuencia natural de todos esos cambios, la forma tradicional de practicar el cabildeo tuvo que evolucionar.⁴²

Los "lobbyist, que estaban acostumbrados a la simplicidad de tratar sólo con los jefes de comités para hacer que las leyes fueran aprobadas o detenidas, de pronto tuvieron que hallar formas de convencer a cientos de antes olvidados legisladores, y de cuyos votos ahora importaban en todos los asuntos". Los lobbyist también se dieron cuenta de que, dada la nueva importancia de todos los congresistas, la nueva forma de presionarlos, sería ir a sus distritos y por lo tanto asirse al poder del electorado; "...las compañías descubrieron que podrían ampliar su impacto en el Congreso, al cultivar redes de clientes, proveedores, y empleados en tantos distritos como fuera posible. Estas voces locales podrían ser organizadas en un coro que podría ser escuchado en los lugares correctos de Washington cuando fuera necesario."⁴³

Pese a todos los esfuerzos por regular el Lobby, la Ley aún resultaba insuficiente pues era vaga e imprecisa sobre a quienes específicamente se debería aplicar. Por lo que en un conteo hecho en 1991, por la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*), se encontró que cerca de 10,000 personas y organizaciones, de las 13,500 enlistadas en los directorios de lobbyist, no estaban inscritos conforme a las reglas de la Ley de 1946.

⁴² Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg. Op. cit., pp. 4-5.

⁴³ Ibidem, pp. 5, 6.

Esto hizo patente la necesidad de tener que crear otra Ley; siendo en 1995 cuando el Congreso aprobó una Ley que trataría de cubrir las imprecisiones de la anterior, al incrementar los requisitos contables de los *Lobbyist*. En esta ley, las personas que tengan un ingreso de al menos \$5,000 US, dlls. en un periodo de seis meses y que hayan sido proporcionados por el mismo cliente, tienen la obligación de registrarse ante la secretaría y Casa del Senado (*clerk of the House and the secretary of the Senate*), enlistando a las cámaras y agencias federales que fueron contactados, los asuntos en los que ejercieron el *lobby*, y cuánto dinero gastaron en sus negociaciones. Y sin dejar de lado el espíritu federalista que caracteriza a los estadounidenses, cada estado tiene la libertad de crear sus propias leyes que tengan por fin, regular el *Lobby*.⁴⁴

2.4 Funcionamiento de una campaña de *Lobby*

En un principio, los *lobbyist*, representaban casi exclusivamente a compañías con intereses comerciales o económicos, pero con el paso de los años, y el desarrollo de los medios masivos de comunicación, la gente comenzó a organizarse con el propósito de hacer valer sus puntos de vista y empezó a crear grupos y a contratar los servicios de los *lobbyist*, para generar presión ante los legisladores, y así poder lograr sus objetivos. Amen de lo anterior, todas las decisiones políticas, económicas y sociales hechas en la capital de los Estados Unidos afectan al mundo entero, por lo tanto, el saber como funciona el Congreso, cuáles son sus motivaciones y cómo hacer que la voz de uno, ya sea como persona o como grupo, pueda ser escuchada en esos procedimientos “son habilidades esenciales a cada nivel de la sociedad actual para cada esquina de los Estados Unidos y alrededor del planeta”⁴⁵

Para organizar una campaña, un *lobbyist* toma en cuenta algunos elementos, como: definir el problema; investigarlo; hallar aliados; mover el Congreso a su favor; un buen desempeño en las audiencias públicas; ganar acceso a los que tienen que tomar las decisiones; y hacer publicidad.

Definir el Problema.- Esta es la base de todo el proceso, por tanto un *lobbyist* debe delimitar perfectamente el problema; a tal punto que debería ser capaz de exponerlo en un plazo no mayor a tres minutos e incluso como lo expresa un excongresista de Oklahoma, el Sr. James R. Jones,

⁴⁴ *West's Encyclopedia of American Law*, Volume 7, Ed. West Group, USA1998, p. 80.

⁴⁵ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., p. 1.

que expresa que: "cualquier explicación que tome más de dos minutos es una débil defensa o una ofensiva desperdiciada." y debe tratar de resumir todo el tema a una exposición de dos cuartillas como máximo. Esto se debe principalmente a que Washington es un lugar en el que convergen muchos intereses, con muchas ideas y demandas que fluyen constantemente, por lo que si un *lobbyist* no presenta una idea clara de lo que demanda o quiere, no facilitara su camino. Mientras más concreta sea su definición del problema, mayores podrán ser las posibilidades de captar la atención del legislador o de la opinión pública para poder solucionarlo.

Esta labor es como el trabajo del vendedor en busca de clientes, ya que una vez que ha logrado captar la atención del cliente o del congresista, éste buscara tiempo para que el tema le sea explicado con todo el nivel de detalle que sea necesario.⁴⁶

Investigar el Tema.- Una vez que el *lobbyist* ha seleccionado y delimitado su problema procede a desmenuzarlo para identificar sus componentes y elementos casuales; investiga el tema hasta sus más profundas raíces y tiene siempre presente que cualquiera sea su tema, este podría, y generalmente a sí es, generar oposición por parte de algunos grupos contrarios, que a su vez, tratan de convencer a las mismas personas de lo contrario.

"Espera que todos tus enemigos sean lo suficientemente inteligentes para que sepan al menos tanto como tú acerca del caso que se esta impulsando, y tan capaces como para hacer agujeros en tus argumentos."⁴⁷

Es por lo anterior que muchos factores son considerados en la investigación de un *lobbyist*, como: el trasfondo histórico, qué o quiénes están relacionados o incluso afectados tanto de forma positiva negativa; sean personas, grupos de presión, o instituciones. Y una vez que posee la investigación, no se limita en almacenarla sino que el siguiente paso que toma es analizar esa información, para poder hacer un uso efectivo de la misma, de acuerdo a los intereses para los que ha sido contratado.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁴⁷ México Congreso. Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, El Cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los EE.UU.: la tarca del cabildeo (lobbying) y su importancia en el Congreso de los E.U.A., México: Comité de Biblioteca e Informática, 1997, (Cuadernos de apoyo), p. 3.

Encontrar a un *Lobbyist* adecuado.- El trabajo principal de un *lobbyist* consiste en crear nuevos proyectos de ley. Además, los *lobbyists* proveen asistencia especializada en la creación de nuevos proyectos de ley que sean favorables a sus grupos de interés (o de quienes contraten sus servicios).

Dar testimonio como experto.- Los *lobbyists* se dividen por las áreas en las que se especializan y como expertos de su materia sirven también como testigos ante los diferentes Comités, en el Congreso, para dar testimonio, de todo lo relacionado a los intereses de sus clientes.

Los *lobbyists* trabajan para generar debate y el voto en cada etapa del proceso legislativo y lo hacen usando técnicas que tengan impacto político ya sea entre los votantes, o los legisladores; impulsando de esta forma una iniciativa o deteniendo otra que vaya en contra de los intereses de su cliente.⁴⁸

Para esa actividad existen una amplia variedad de personas y personajes que se dedican a ese trabajo; pueden ser desde ex secretarios de Estado, generales retirados, candidatos no electos, firmas de representación (*lobbying firms*), y hasta especialistas (abogados, economistas, ambientalistas,...) que trabajen para algún comité en el Congreso.

La forma usada para escoger a un *lobbyist*, por parte de un gobierno extranjero, suele ser a través de las recomendaciones de gente conectada al área de interés, o de asociaciones, o congresistas e incluso al *staff* de estos mismos. Uno de los puntos que más se consideran, es que éste debe estar dispuesto a comprometerse por completo, aunque se puede dudar ciertamente de que un nativo norteamericano le sea fiel a la causa de un interés extranjero, sin embargo, para salvaguardar dicho obstáculo, lo que se suele hacer es recurrir al *lobby* étnico, al cual se hará referencia más adelante.

“Advertencia: si algún prospecto.... te dice que el caso es sencillo, que seguramente ganarás, - corre, no camines, a la salida más cercana. No existen los casos fáciles en Washington”⁴⁹

⁴⁸ Sanford & Green, Op. cit., p. 108.

⁴⁹ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., pp. 39, 40.

Costos.- Los costos por los servicios de un *lobbyist* pueden variar considerablemente, en general dependen de la cantidad de apoyo que un interés extranjero se pueda conseguir, es decir, que si el asunto en cuestión es de interés público se podría entonces contar con el apoyo de algún grupo de presión u organización que ayuden en la recaudación de fondos, pero de no ser así, los gastos aumentan considerablemente.

“La sección amarilla está llena de expertos en relaciones públicas, pero hay que recalcar que, la elección debe basarse en un historial exitoso y química entre el cliente y el expertoCuando se te haga una demostración, asegúrate de preguntar quien estará en realidad haciendo el trabajo de supervisar y llevar a cabo tu programa”⁵⁰

Búsqueda de aliados.- Existe una frase comúnmente usada entre los *lobbyist* a la hora de buscar partidarios y es: "Busca tantos aliados como sea posible, y entonces busca algunos más."⁵¹ Ya que para que un gobierno extranjero pueda tener cierto éxito al cabildear su causa, el *lobbyist* busca e identificar tanto a los posibles aliados, como a los contrincantes e incluso a los indecisos, pues de eso dependerá el éxito o resistencia del problema a cabildear.

Cuando el *lobbyist* ha identificado a los posibles aliados, busca conservarlos y organizarlos. Sin olvidar que los aliados de hoy pueden ser los enemigos en un futuro, pues las alianzas tienden a ser débiles, puesto que cada grupo e individuo busca siempre hacer prevalecer sus intereses.

Una forma efectiva, que suelen usar los *lobbyists* para generar alianzas surge de las coaliciones entre dos o más grupos de interés o de *lobbyist*, que aunque puedan tener motivaciones diferentes, en el fondo busquen el mismo fin: sea detener una iniciativa de ley o proponer una.

Otra forma que ejemplifica mejor la anterior y dar mejores ideas es que: "si se quiere encontrar nuevos prospectos de aliados se debe pensar en quién más va a salir beneficiado o perjudicado por dicho proyecto. Este proceso requiere un razonamiento creativo, junto con el abandono de la idea sobre quienes son tus enemigos tradicionales.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 40.

⁵¹ *Ibidem*, p. 13.

Una vez identificados los posibles aliados, el acercamiento debe hacerse con tacto, precaución y con argumentos que definan perfectamente el problema en términos de su propio interés⁵², es decir, en términos que expliquen perfectamente el por qué deberían o les convendría sumarse a su causa.

Como ya se ha mencionado, un buen *lobbyist* frecuentemente busca hacer coaliciones que sean de provecho, y para esto Anne Wesler, una especialista en crear coaliciones legislativas, propone lo siguiente:

Tabla 2.1

Diez Pasos a Seguir para una Coalición Exitosa.

Anne Wesler, una especialista en coaliciones legislativas, ha identificado 10 pasos para el éxito de las mismas.

1. *Apela al propio interés de tu prospecto.* Asegurase de identificar cuidadosamente quien ganaría en caso de que tu propuesta fructifere y quién perdería, así como quien permanecería neutral.
2. *Se agresivo.* Identifica cada organización que debería ser contactada, grupos que estarían contigo y en tu contra así como grupos de cuya posición desconozcas. Contacta a cada uno y mantén un registro de sus prioridades así como de los puntos que pueden influir en sus posiciones.
3. *Encuentra a los activistas y pongalos a trabajar.* No sólo enliste aliados. Descubra que cosa cada miembro es capaz de a portar. Determine quién trabajará duro y quién no y quien necesita más apoyo para ser efectivo.
4. *Instruya a los legisladores, al público y a usted mismo.* Infórmese sobre qué es lo que la oposición sabe. Tenga una estrategia de actualización y un plan de comunicación para implementarla.
5. *Cree consenso.* Haga que la coalición llegue a acuerdos y desarrolle trabajos específicos.
6. *Establezca un diálogo con la contraparte* Estudie los argumentos de la otra parte y esfuércese en aminorar sus críticas – con la esperanza de que pueda animar a algunos de ellos a permanecer neutrales.
7. *Negocie.* Debe de haber voluntad para negociar en cualquier momento del proceso legislativo – primero con los aliados, y luego con los adversarios – con el propósito de alcanzar las metas de la coalición.
8. *Este abierto a nuevas ideas.* Permanezca flexible. No vaya a dejar pasar ideas innovadoras solo por reaccionar negativamente.
9. *Sepa cuando comprometerse.* Para estar seguro de que se encuentra en el lugar adecuado cuando las decisiones finales sean tomadas, usted debe saber cuando

⁵² *Ibidem*, p. 129.

hacer un compromiso. Actué demasiado rápido y podría perder cualquier posibilidad de una victoria total; espere demasiado y nadie lo necesitara.

10. *Mantenga su red.* No olvide a sus aliados, una vez que la batalla ha terminado y ganó. Uselos a nivel de apoyo popular para realzar el futuro de usted en esfuerzos de cabildeo futuro.

Fuente: Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, How to Win in Washington, Ed. Basil Blackwell, USA 1990, pp. 130 y 131.

Las recomendaciones arriba mencionadas, pueden ser un tanto obvias, pero no por eso dejan de ser útiles, no sólo para el *lobbyist*, sino para todo aquel que quiera conocer un poco más sobre la llamada "psicología interna en la política estadounidense". Y como se puede observar, muchos de los pasos recomendados son producto de una organización lógica y bien planeada en lo que nada se debe dejar al azar, puesto que el o los oponentes buscarán anteponerse a toda costa.

Los Oponentes.- En cuanto a los oponentes, un buen *lobbyist* sabe que, "no se les debe considerar como enemigos....hay que dejarlos de lado para ahorrar esfuerzos, y sí concentrarse en aquellos que es posible convencer o neutralizar su posición -pero los contrincantes nunca deberán ser subestimados. Además, los indecisos- se pueden convertir en un blanco alterno. La tarea es convertir a los indecisos en aliados potenciales"⁵³

El proceso de hacer y buscar alianzas para un *lobbyist* es muy importante, puesto que una vez que ha sido resuelto y se proceda a hacer los contactos, uno de la primeros cuestionamientos que se hacen es el de ¿con qué clase de apoyo cuenta? Así que "sigue buscando aliados hasta que los encuentres en cada estado y distrito.... En la práctica, deberás tener un núcleo de aliados antes de acercarte a un posible patrocinador en el Congreso -ya que con los aliados, como con el dinero, nunca se tienen suficientes"⁵⁴

El Uso de un Patrocinador o *Horse* para Influir en el Congreso.- Una de las acciones más importantes que un *lobbyist* lleva a cabo, es la búsqueda de un Patrocinador en el Congreso (o *Horse*).- Este paso también es de suma importancia puesto que "nada importante sucede en la Colina (El Congreso), hasta que un miembro decide involucrarse seriamente en el proyecto"⁵⁵.

⁵³ México Congreso. Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, Op. cit., p. 6.

⁵⁴ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., p. 13.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 13.

El conseguir un *Horse* no es tarea sencilla, puesto que un congresista sabe que el serlo significa exponer prestigio, influencia, e ideología ante los demás congresistas; medios de comunicación y la opinión pública, así como ante sus propios electores. Sin embargo, las ventajas que puede obtener un congresista victorioso pueden resultar en un aumento de su prestigio y seriedad, que puedan elevar su carrera o apoyo por parte de su electorado.

Pero, ¿cómo hace un *lobbyist* para conseguir uno o incluso varios patrocinadores? Por principio busca entre los miembros de algún comité que tenga jurisdicción en el tema propuesto, y para eso, revisa el historial de votación de sus miembros para localizar a los congresistas con mayor afinidad al problema, o sólo se acerca a algún congresista que sea conocido por su interés en causas iguales o similares a la propuesta. Una vez hecho lo anterior, el cabildeador busca la forma de acercársele, y un método muy eficaz suele ser, a través de sus propios representantes políticos o por medio de alguien que este de su lado y que sea un votante del *Horse* en potencia.⁵⁶

"El *Horse* ideal es aquel que es *CHAIRMAN* (Presidente) o *SENIOR MEMBER* (Miembro de alto rango) del subcomité adecuado y que esta filosóficamente sintonizado con tu causa. Contar con el presidente del comité provee seguridad extra ya que tendrás un importante defensor en cada etapa legislativa, incluyendo un asiento en la *House of Representatives* y/o el Senado hasta el final de la larga batalla, cuando un vocero dedicado puede ser esencial para evitar que tu propuesta sea retirada del proceso legislativo."⁵⁷

Importancia de las Audiencias en el Congreso.- Como parte del proceso legislativo, se haya el proceso de las Audiencias Públicas. Estas audiencias se dan cuando un proyecto de ley, reforma o contrarreforma, han logrado llegar al Congreso y como paso inmediato se turna a la comisión o subcomisión correspondiente. Dentro de estas comisiones se llevan a cabo las audiencias públicas, cuyos objetivos principales son el obtener toda la información posible sobre el por qué debe o no debe pasar dicho proyecto (*bill*), y también sirven para hacer publicidad sobre el mismo. Una buena exposición es importante pues redundante principalmente en no sólo la continuidad del proyecto a través del proceso legislativo, sino también en un posible aumento de los aliados y de una opinión pública más favorable a la causa.

⁵⁶ Ibidem. p. 31.

⁵⁷ Ibidem.

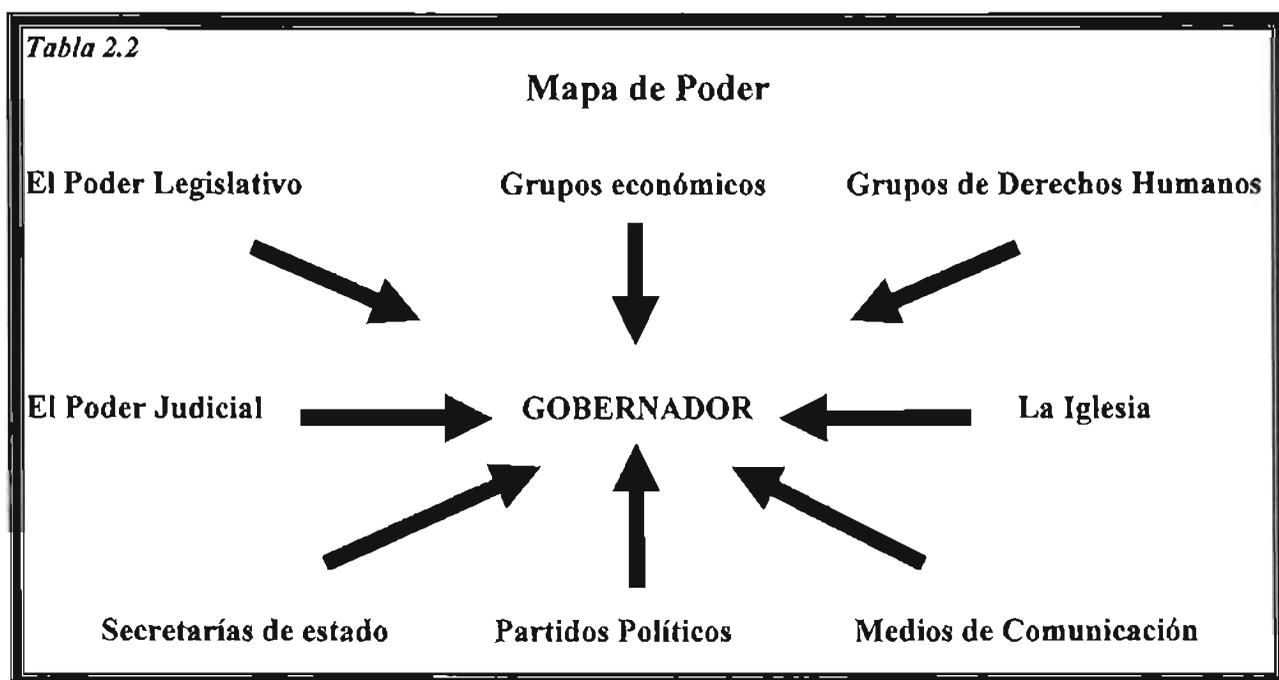
Por lo tanto, para un *lobbyist* es muy importante preparar una buena comparecencia, ya que si a esto se le agrega que, incluso el caso más extraño es reportado con lujo de detalles por algunos segmentos de la prensa, los resultados pueden redundar en una mayor publicidad al tema, que puede, dependiendo el caso, ser o no ventajoso.

Algunos puntos considerados importantes para el cabildeo según una importante firma de cabildeo norteamericana, como es la de James Fitzpatrick, de la firma Arnold & Porter son:

1. Ser Breve.- No importa que tan compleja o larga sea la temática, ésta debe ser expuesta de forma clara y concisa, de lo contrario no retendrá la atención del público ni de los medios.
2. No leer el tema.- Esto es que mientras sea la comparecencia, se debe reducir la lectura en medida de lo posible. Las razones son muy similares a aquellas que se enseñan en los cursos de oratoria, en las que nada es más efectivo para llamar la atención de los espectadores que mirarlos a los ojos, pues denota seguridad y dominio del tema.
3. No ser arrogante.- Puede ser que los congresistas no sean expertos en el tema expuesto, pero una actitud arrogante por parte del *lobbyist*, ya que lejos de generar empatía e interés causa lo contrario, provocando que el proyecto sea desechado.
4. No adivinar.- En ocasiones, después de la audiencia se dan cuestionamientos y si estos resultan ser de difícil respuesta, siempre se considera que es mejor responder correctamente después, que incorrectamente en el momento, esto significa el aceptar que no se conoce la respuesta y que se propondría enviarla después al comité, un *lobbyist* que no sigue éste principio no resulta ser eficaz. Y por último:
5. Ser visual toda vez que sea posible.- "Ver es creer", y esto suele ser particularmente cierto para convencer, en cuanto a los elementos persuasivos y probatorios en una audiencia; ya sean gráficas, encuestas, testimonios e incluso pequeñas demostraciones. Un cabildeador suele recurrir a todo tipo de elementos que le sean de utilidad para apoyar su causa. La

razón de la efectividad de esto, radica en la forma de aprender de las personas, ya que la mayoría de la gente para poder aprender o comprender algo necesitan verlo, y éste estilo de aprendizaje se clasifica dentro del visual.

Ganar acceso con los que toman las decisiones.- El acceso es la moneda de cambio de los *lobbyist*, y existen varias formas utilizadas por estos para ganarlo, pero sería conveniente analizar primero el cómo un *lobbyist* identifica a quiénes y en dónde se encuentran las personas que tienen y pueden tomar las decisiones; para ejemplificar esto se realiza un "mapa de poder" que ubica en el centro al blanco y alrededor a todos los actores secundarios que influyen en él, escribiendo sus nombres y apellidos, No hay que olvidar que aunque se trate de una campaña a nivel nacional, se debe tener en cuenta la influencia internacional.



Fuente: México Congreso. Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, El Cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los EE.UU.: la tarea del cabildeo (lobbying) y su importancia en el Congreso de los E.U.A., México: Comité de Biblioteca e Informática, 1997. (Cuadernos de apoyo), p. 6

"El mapa de poder puede cambiar constantemente en el desarrollo de la campaña de cabildeo, por lo que se recomienda realizar este ejercicio por lo menos cada dos semanas para refrescar y agregar nueva información. También para los actores secundarios se puede realizar un mapa de poder para realizar mini cabildeos."⁵⁸

⁵⁸ México Congreso. Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, Op. cit., p. 6.

Una vez que el *lobbyist* ha identificado a todos los participantes en la toma de decisiones, procede a buscar la forma de acceder a ellas. La forma más segura es si se es un votante; otra es si se es representante de un vasto número de votantes. Otra incluso es por amistad personal pero si no se cuenta con ninguna de estas ventajas, su nombre debería ser conocido en la oficina del representante popular como contribuyente a su fondo oficial de reelección.⁵⁹

Aunado a lo anterior, existe otro proceso paralelo que también es usado por los *lobbyists* para conseguir el acceso deseado a un miembro del Congreso y estas acciones de cabildeo casi siempre van dirigidas hacia miembros del Congreso, porque aunque existan otras oficinas, áreas o grupos, se tiene que recordar que todas convergen o convergerán tarde o temprano en el Congreso. El primer punto de contacto lo suelen realizar a través de la oficina del representante distrital o de la oficina del Senador del estado, y la razón por la que esas personas generalmente ponen mucho interés es, porque cada persona es un votante en potencia, es decir, que aunque sea una campaña de *lobby* extranjero, éste *lobby* puede representar o puede involucrar a los intereses de muchos votantes; que son parte del electorado y pueden ejercer presión a los políticos que tengan interés de ser elegidos o reelegidos. Es debido a esto que los representantes populares aunque se encuentren en Washington D.C. siempre tienen una oficina en su lugar de origen la cual procuran visitar periódicamente.

El *Staff*.- Para que un *lobbyist* obtenga una cita con un congresista no es tarea sencilla, depende mucho del grado de influencia, aunque generalmente tienen que tratar con los miembros de la oficina, o *Staff*. El *staff* es el instrumento que tienen, tanto los congresistas, como los comités en el Congreso, que se centran no sólo en las cuestiones de administración, logística o de apoyo, sino que también se encargan de analizar los casos, discriminarlos, resumirlos y de informar al congresista o al comité lo que esta pasando, en palabras del Senador Bob Dole, quien sostiene que es mejor ver al *staff* primero antes que otra cosa, dice que: "Si se logra interesar al Staff, se está en buen camino."⁶⁰

⁵⁹ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., p. 23.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 22.

2.4.1 Los Medios de Comunicación (*mass media*) en el *lobby*.

Para que un acto de *lobby* pueda tener posibilidades de éxito esta tiene que ser apoyada por el público o por lo menos conocida por los sectores adecuados, es decir que, si el tema comienza a tener cierta relevancia en los medios de comunicación, por ejemplo en una localidad, no tardara mucho en llegar a oídos del representante local.

Un *lobbyist* sabe que captar la atención de la gente o del Congreso no es tarea sencilla y la mejor forma de hacerlo es a través de los medios de comunicación, sean estos impresos o electrónicos ya que su influencia en la opinión pública y en el estado de ánimo de los congresistas es muy fuerte, e incluso se llega a afirmar que: "los medios masivos de comunicación dictan la agenda en la Capital"⁶¹ y es que los políticos tienden a centrar su atención en los asuntos de interés público, puesto que en gran medida del éxito o no que obtengan en estos asuntos, dependerá su popularidad ante sus electores y por lo tanto su permanencia en el puesto.

Pero capturar la atención de los medios no es sencillo, y para lograrlo, un *lobbyist* sabe que los medios de comunicación siempre se encuentran en búsqueda de nueva información que pueda ser noticia, por lo que mientras más atractiva o llamativa sea la causa a cabildear, con más facilidad se podrá captar la atención de los medios y así lograr la atención de las personas. Para que estas puedan ejercer presión sobre sus representantes en un sentido favorable al interés cabildeado o en contra.

Otras formas comúnmente usadas para poder entrar en los medios son a través de las editoriales en los periódicos, artículos o inserciones pagadas en otros medios impresos, o incluso en comerciales electrónicos. Aunque de conocer a algunos periodistas los *lobbyists* no dudaran en ponerse en contacto con ellos. Pero aún en ese supuesto, estos siempre buscaran llamar la atención de aquellos medios de comunicación con prestigio, pues por ejemplo se ha llegado a afirmar en el caso de algunos prestigiados medios de comunicación que: "nada es más influyente en Washington que una primera plana en el *Washington Post*, El *The New York Times*, o el *Wall Street Journal*", e incluso algunos políticos han llegado a mencionar, en el caso de las grandes

⁶¹ *Ibidem*, p. 117.

cadenas de televisión, que “si el asunto no ha sido transmitido por *CNN*, entonces no es noticia”, y por lo tanto nadie presta un verdadero interés.

Sin embargo algo que nunca pierde de vista el *lobbyist*, es la importancia de los medios locales de comunicación, pues aunque la causa promovida por el agente logre captar la atención de la opinión pública en la mayor parte de los Estados Unidos sobre la causa, si los votantes de los congresistas en sus distritos sienten que no es de su incumbencia, estos podrían pensar que su representante sólo está perdiendo el tiempo y éste podría incluso perder las próximas elecciones, así que lograr el interés de los votantes del distrito de los congresistas es de gran relevancia no sólo para la causa cabildeada sino para el (los) congresista(s) que la llevan ante el pleno.

Algunas guías utilizadas por los *lobbyists* para aparecer ante los medios y lograr el efecto deseado son:

1. Hacer que la noticia sea digna de imprimirse.- El único deber del periódico y de casi cualquier otro medio, es imprimir lo que sus editores perciben como noticia, por lo tanto un *lobbyist* normalmente hace su material tan valioso, noticiosamente hablando, como sea posible. Para que sea digno de leerse y pueda captar la atención de la gente.
2. No confiarse de las amistades.- El que un *lobbyist* cuente con un reportero como amigo, puede facilitarle el acceso, sin embargo, de él no dependerá que el artículo sea seleccionado. Por otra parte, si cuenta con la ayuda de algún editorialista o columnista que se encuentre interesado en la temática podría ser de utilidad, pero incluso así no sería garantía pues existen muchos temas que pueden ser más importantes que el llevado por el *lobbyist*.
3. Estudiar al medio de comunicación que se quiere acceder.- Un *lobbyist* investiga cuáles son los distintos departamentos y áreas de su interés o de especialidad; a qué sector de la sociedad está dirigido el medio, y cuál es su influencia en la opinión pública. Todo esto con el propósito de saber en qué departamento o área del medio, causaría mayor interés el proyecto y a qué tipo de personas, sean estas televidentes, radioescuchas y/o lectores, se

quiere llegar. Puesto que de nada sirve a un *lobbyist* el hecho de querer el apoyo de un sector de la población que históricamente ha estado en contra de iniciativas como las que él este negociando en ese momento.

4. Algunos lineamientos muy generales que normalmente sigue un *lobbyist*, son los de no llamar a las redacciones de los medios o a las oficinas de estos, a horas inconvenientes (poco antes del almuerzo o la salida); así como planear las conferencias de prensa con toda conciencia y cautela para evitar que otro acontecimiento pueda dejar en segundo plano u opacar su conferencia, y por último, procurar que los comunicados de prensa, en caso de haberlos, sean breves pero explícitos, de lo contrario poca gente se interesaría.⁶²

2.4.2 La Opinión Pública

La opinión pública se define como: actitudes, tendencias y preferencias de una sociedad hacia sucesos, circunstancias y cuestiones de interés mutuo. La forma típica de evaluar la opinión pública es mediante muestreo o sondeo... Los sondeos de opinión son aceptados como una herramienta útil por empresas, organizaciones políticas, medios de comunicación y gobiernos, así como por los investigadores científicos. Cientos de agencias de sondeos de opinión pública operan en todo el mundo y los resultados de las más conocidas *Gallup Poll*, *Mori Poll* y *Harris Poll* aparecen publicados en los principales medios de comunicación de forma regular. La importancia de las encuestas radica que la política, los sondeos se utilizan para obtener información sobre la opinión de los votantes acerca de temas de actualidad, para promocionar candidatos y para planificar campañas.

La opinión pública tiene un gran peso para la política norteamericana y el saber como influir en ella es de suma importancia para los *lobbyists*, pues mientras más aliados y frentes de presión se tengan, más seguras son sus posibilidades de salir adelante. La opinión pública tiene tres fuentes principales: Propaganda, fuerzas económicas, y patrones culturales,⁶³ que se verán a continuación:

⁶² Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., p. 117.

⁶³ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, *How to Win in Washington*, Ed. Basil Blackwell, USA 1990, p. 83.

La Propaganda.- Propaganda se define como la difusión de ideas e información, con el fin de inducir o intensificar actitudes y acciones específicas... La propaganda puede ser difundida para o por personas, empresas, minorías étnicas, organizaciones religiosas o políticas y gobiernos a cualquier nivel.

Miles de grupos con intereses específicos difunden propaganda: sociedades patrióticas, ligas anti alcohol, comités de prevención de accidentes y de seguridad vial, asociaciones que promocionan la conservación del medio ambiente o que defienden los derechos de los animales, sindicatos y cámaras de comercio. Sea cual sea su objetivo, intenta la persuasión a través de los sentimientos o de la razón. Una forma habitual de propaganda política es la denominada propaganda 'blanca', cuyo objetivo es crear una opinión favorable sobre una organización, grupo o gobierno específico, como la que difundían los nazis en la década de 1930 para destacar la supremacía y la prosperidad de su país. De forma análoga, la propaganda política, denominada con poco acierto 'propaganda negra', intenta fomentar la intranquilidad y la superstición con respecto a las acciones o intenciones de otra entidad. Un ejemplo de este tipo de propaganda es la difundida durante la Guerra fría a través de las emisoras de radio, donde cada país cantaba sus excelencias y atacaba a sus enemigos.⁶⁴

El uso eficaz de los Medios de Comunicación es una herramienta fundamental en este sentido ya que mucha de la información que la gente en general recibe es a través de los medios de comunicación, sean los medios electrónicos, como el radio, la televisión, el internet, o la prensa escrita. Por lo tanto, estos son grandes formadores de opinión pública.

Otros medios serían, el cine, al tratar temas controversiales; los anuncios publicitarios, al insertar publicidad específica para un fin; el gobierno, que generalmente son tema de los noticieros y análisis de la prensa; grupos de presión, que conducen campañas vía cartas o llamadas masivas y publicidad en los medios.

En conjunto con lo anterior, una fuerza muy importante; generadora de opinión pública son las fuerzas económicas. Esto se explica debido a que generalmente, cuando la gente que se encuentra

⁶⁴"Propaganda." *Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001*. © 1993-2000 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

en estado de apatía en cuanto a los temas políticos, suele involucrarse cuando se ven afectadas sus capacidades adquisitivas, o se discuten asuntos relacionados a los impuestos. Y son estos temas que frecuentemente caracterizan el éxito de un gobierno o no.

Por último mencionar la influencia cultural como medio para la formación de criterios como los Patrones Culturales, ya que “Investigaciones muestran que la mayoría de los estadounidenses tienden a reflejar sus opiniones de acuerdo a su posición geográfica, o grupo religioso, social o de educación.”⁶⁵ Es decir, los grupos México-Norteamericanos le darán prioridad a los asuntos migratorios en la frontera, mientras que los de procedencia Judía o Palestina lo harán con temas relacionados principalmente con el conflicto en medio oriente y los Cubano-Norteamericanos harán lo propio cuando se trate de asuntos relacionados con la Isla de Cuba.

Con base en lo anterior cabe señalar que cada uno de estos grupos suele integrarse en Grupos de Presión, que a su vez realizan acciones de cabildeo según sus intereses.

Para empezar habría que definir qué son estos grupos. Los grupos de presión son: “Ciudadanos que se unen con la intención de influir en la política pública...Tales grupos se pueden encontrar en cualquier lugar y van desde unas cuantas docenas de miembros, hasta más de un millón de miembros... Los grupos de presión apoyan a partidos políticos, candidatos... a cambio de acciones favorables a sus intereses.”⁶⁶

Los grupos de presión siempre han existido, pues donde quiera que exista una iniciativa o una inconformidad, habrá grupos de personas que estén dispuestas a apoyar o cambiar la situación.

“Los grupos de presión son más activos en las capitales de los estados y de la nación (de EE.UU.), pero pueden ser encontrados en cualquier lugar en el que un cuerpo gubernamental se encuentre. Los grupos de presión apoyan a partidos políticos, candidatos, administradores públicos en todos los niveles a cambio de acciones favorables a sus intereses”⁶⁷

⁶⁵ Sanford & Green, Op. cit., p. 385.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

Los grupos de presión son muchos y muy variados, sus intereses pasan por lo económico, las cámaras de comercio, las organizaciones de negocios y grupos políticos, por ejemplo: La Liga de las Mujeres Votantes (*League of Women Voters*), Causa Común (*Common Cause*); *Greenpeace*; Grupos Religiosos y étnicos, entre otros.

Algunos de los grupos de presión más representativos por el constante movimiento y capacidad de organización en la actualidad son: *Common Cause*, *Mothers Against Drunk Driving*, *The National Abortion and Reproductive Rights Action League*, *the National Rifle Association* entre otros. Otros grupos que suelen conformarse para realizar campañas de cabildeo muy eficaces, son los que ejercen el *Lobby* étnico.

2.4.3 El Cabildeo Extranjero

Las organizaciones de cabildeo llamadas étnicas, son los aliados internos más evidentes, aunque no son los únicos posibles, y suelen ser buenos aliados del cabildeo extranjero. Su influencia se encuentra en la capacidad de apelar a los fuertes lazos emocionales de gran número de norteamericanos con el objetivo de movilizar su apoyo con fines políticos, como los descritos a continuación.

El Lobby Judío.- El Lobby Judío es sin duda uno de los más influyentes en los Estados Unidos y se le conoce como, Comité Americano-Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC). Éste comité fue fundado en 1951 y registra a más de 50 mil miembros, entre los que se encuentran cuarenta asesores y varios cabilderos, además de incluir a economistas, asesores de imagen y expertos militares, entre otros especialistas.⁶⁸ Este lobby es particularmente famosos por la cantidad de dinero que invierte todos los años en esta actividad y por la efectividad de sus acciones ante el Congreso.

Un ejemplo de esta influencia sería la aprobación de la iniciativa “Jackson Vanik” en 1974, que condicionaba el comercio entre EE. UU. y la ex URSS, a la libertad de los judíos de poder emigrar a ese país. Incluso algunos miembros del Congreso dijeron que las actividades del cabildeo israelí habían reforzado la convicción legislativa de que se aplicarían sanciones políticas

⁶⁸ José Arquímedes Barojas, Más Allá de la Diplomacia: Op. cit., p. 16.

a quien no cumpliera con lo que el gobierno norteamericano esperara de él. Esto particularmente se refería principalmente a países que se mostraran reticentes a la comunidad e intereses de los judíos⁶⁹. Aunque en un espectro más amplio, se aplica a toda nación que no quiera cooperar con los Estados Unidos en sus intereses.

El Lobby Árabe.- El lobby árabe fue creado en 1972 bajo el nombre de *Central National Association of Arab American (NAAA)* con más de 80 000 miembros afiliados, sin embargo este grupo de presión o lobby étnico no ha sido tan efectivo, debido principalmente a la dificultad de asociación por parte de sus integrantes ya que debido a la diversidad étnica-religiosa de los árabe-americanos, entre los que se encuentran comunidades de árabes cristianos, sirios, del Líbano, y musulmanes. Esto en su conjunto hace que sea muy difícil la convivencia y tolerancia mutua, debido principalmente a razones religiosas o históricas, que han sido la causa de tantos conflictos intestinos en esa parte del mundo y que aunque todos coexisten en territorio de los Estados Unidos, esto no ha sido motivo suficiente para superar las diferencias y acrecentar el sentimiento panarabista.

El Lobby Griego.- El Lobby Griego surgió en la década de los 1970's con el nombre de *'The American Hellenic Institute Public Affairs Committee' (AHIPAC)*, y aunque es un grupo pequeño, por la poca población de los Griego-Americanos, en ocasiones se alía con otros como con el AIPAC para sumar fuerzas. Uno de los motivos para la creación de este movimiento fue la disputa que por muchos años ha mantenido Turquía y Grecia por la isla de Chipre, que se encuentra en el Mediterráneo, y que con este *Lobby* pretendía lograr el apoyo del gobierno norteamericano para evacuación de los turcos de la isla.

El Lobby Africano.- La población negra en Estados Unidos formó en 1977, el grupo llamado "Trans-Africa" que estaba orientado en lograr un cambio en la política exterior estadounidense sobre el Sur de África y en especial en el año de 1984 luchar políticamente en contra del "apartheid". La solidaridad en este grupo étnico de color no ha sido muy fuerte concerniente a la política exterior, lo que explicaría su poca actividad.⁷⁰ Sin embargo es un buen ejemplo del lobby

⁶⁹ Claudia Franco Hijuelos, Op. cit., p. 450.

⁷⁰ Ibidem, pp. 87, 89.

étnico encaminado ha influir en la política exterior norteamericana y que es creado con un interés y propósito en particular.

Dentro de los Grupos de Presión existen algunos con características muy particulares como lo es el caso de los *Grassroots*, que son movimientos políticos conformados por las bases -el pueblo-. Estos *Grassroots* se definen según el *American Heritage Dictionary*, como gente o sociedad que se reúne en un evento local más que en un centro de actividad política mayor.

Un ejemplo de *Grassroots*, sería el caso de George Washington Plunkitt, quien comenzó su carrera política en 1880 al convencer a su primo de que votara por él, acto seguido, convenció a los jóvenes del piso en la pensión en la que vivía; después siguió con todo el edificio y poco después a toda la cuadra, al final ya había juntado un número importante de personas que lo apoyaban, por lo tanto, ganó importancia dentro de su partido.⁷¹ Ya en tiempos recientes el *Grassroot* tomó sus características modernas cuando en la década de 1960 “con las protestas de los ciudadanos. El movimiento de derechos civiles, las marchas en masa en contra de la guerra de Vietnam y luego Ralph Nader y su grupo de interés público, entre ellos *Common Cause*, abrieron el *Lobbying* en masa”⁷²

“La teoría del cultivo de los *Grassroots* es simple. Y es generalmente verdad que cuando la opinión pública apoya una iniciativa, la iniciativa es aprobada, y cuando no apoya una iniciativa ésta no pasa, así que si quieres convencer al congreso de que tu propuesta hace lo mejor por la política pública sobre un asunto, tendrás que encontrar y motivar a los votantes de todo el país, para que apoyen tu causa.”⁷³

Aunque con el avance de la tecnología parecería ser que lo que tenga que decir un ciudadano ordinario careciera de importancia, la realidad es que no lo es, y mucho menos si este apoyo o queja no sólo proviene de un ciudadano sino de miles. Este fenómeno se apoya principalmente en la importancia que los procesos electorales tienen para los políticos.

⁷¹ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., p. 52.

⁷² Janet B. Romero Glez. Op. cit., p. 69.

⁷³ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, Op. cit., p. 44.

El apoyo de la gente por paradójico que pueda sonar, se encuentra en donde haya gente, pues inevitablemente siempre habrá alguien que este de acuerdo con la propuesta dada. Así que un *grassroot* puede ser encontrado en donde se sabe que se encuentran concentraciones o grupos de personas a fines a los intereses propuestos, o creados a partir de unos cuantos amigos o individuos afines y dispuestos a comprometerse.

La forma en que los *grassroots* se manifiestan, va desde marejadas de llamadas telefónicas a las oficinas de los congresistas, hasta reuniones con personas interesadas en convocar, como: ejecutivos, empresarios, la comunidad en general, los congresistas; hasta llegan a utilizar las manifestaciones públicas, el envío masivo de e-mail y/o cartas. Algo importante a destacar en lo anterior y que es de vital importancia es que cada uno de los participantes de un *grassroot* debe ser perfectamente identificable y localizable, para que así se pueda interpretar como un apoyo legítimo, es decir, de una persona existente y no de personas involucradas sin haber sido consultadas o inexistentes, con el propósito de engrosar de forma ficticia la cantidad de miembros. Y es que de descubrirse algo parecido se perdería automáticamente toda credibilidad en el grupo y la causa que se abandera.

Algunas de las reglas más importantes que se siguen dentro del proceso de los *Grassroots* son:

Tabla 2.3

Las Campañas de Cabildeo a Nivel de las Bases

1. Una causa que un número substancial de personas puedan apoyar
2. Acceso a listas de votantes interesados en el éxito de la causa.
3. Una conexión en Washington que provea información legislativa y consejo sobre estrategias y tácticas.
4. Una campaña educativa dirigida a mantener informados y deseosos de actuar a todos los aliados.
5. Un esfuerzo concentrado para hacer que los puntos de vista de los votantes rápidamente en el Congreso.
6. Un grupo de miembros del Congreso que estén ideológicamente en sintonía con los objetivos y gocen de apoyo sustancial a favor en sus distritos.

Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, How to Win in Washington, Ed. Basil Blackwell, USA 1990, p. 52.

Como se puede ver en el cuadro anterior, la estrategia del cabildador sobre el *grassroot* consiste en dirigirse directamente con la gente y como lograr su apoyo, pues como ya se ha mencionado, el éxito o no de un cabildador, ésta estrechamente ligado a la opinión que sobre el particular tenga el público, y más en particular sus electores, pues hay que recordar que en los Estados Unidos la política antes que ser considerada a nivel mundial, se mide en términos de importancia local para la comunidad a la que pertenecen los legisladores.

Los Political Action Committees (Comités de Acción Política, *PACs*).- En los últimos 30 años, han proliferado los *PACs*. Tal vez como respuesta a los excesos en el financiamiento, por parte de particulares.

Los *PACs* están formados por grupos especiales de interés con el propósito de canalizar contribuciones a las campañas políticas de los miembros del Congreso y otros oficiales, y constituyen una sutil pero sofisticada forma de *lobbying*. El aumento en el costo de las campañas en ésta era electrónica ha hecho que los miembros del Congreso dependan cada vez más de las contribuciones que los *PACs* hacen. La necesidad de fondos requeridos para una campaña política exitosa se ha convertido en algo tan excesivo que un senador se ve forzado a recaudar en promedio más de 12 mil dólares cada semana por un periodo de 6 años, reuniendo en promedio 4 millones de dólares, para poder permanecer en el servicio público. En los estados más populosos, el costo puede ser mucho mayor y puede fácilmente exceder los 10 millones de dólares por candidato; y los costos se incrementan en cada período electoral⁷⁴.

Las contribuciones de los *PACs* están limitadas por ley a \$5, 000.00 *US Dlls.* por candidato, para las elecciones primarias y esa misma cantidad de nuevo en noviembre.⁷⁵ Sin embargo, no hay que olvidar que estas contribuciones no son de forma altruista pues el que las realiza busca obtener alguna ventaja relativa para poder influir en el/los político(s).

Estas contribuciones limitadas han sido objetadas por muchos, por ser una forma en la que se puede influir en los políticos, sin embargo, conforme el tiempo ha ido pasando, y el costo de las campañas se ha incrementado, se ha hecho obvia la necesidad de que para orquestar una gran

⁷⁴ U.S. Senate.- http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm

⁷⁵ Ernest Wittenberg and Elisabeth Wittenberg, *Op. cit.*, p. 25.

campaña no bastaría con la participación de un sólo *PAC*, sino de muchos, haciendo difícil que por una mínima cantidad de \$10,000 *US Dlls*, sumando las dos campañas, se pueda influir exageradamente en el candidato. Por lo que en palabras de un congresista quien acepta estas contribuciones, dice que: “La gente que me ayuda en mi campaña lo hace porque les gusta mis ideales políticos.”⁷⁶ Lo cual sería bastante acertado, pues un *lobbyist*, como ya se vio anteriormente, busca acercarse a los políticos que estén a favor de sus intereses.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 26.

Capítulo III

El Lobby mexicano y el Tratado de Libre Comercio

El Cabildeo dentro de los Estados Unidos no sólo es ejercido por fuerzas políticas nacionales, sino también por actores de la esfera internacional, ya sean gobiernos extranjeros o compañías transnacionales, que buscan influir dentro de la política de ese país, debido a las posibles ventajas o desventajas que a sus intereses correspondan las políticas propuestas o implementadas.

Y es que "la trascendencia que tienen algunos acuerdos internos estadounidenses para gobiernos e intereses privados extranjeros, y el impacto de consideraciones de tipo interno sobre el proceso de definición y aplicación de políticas exteriores, han convertido la toma de decisiones norteamericana en motivo de atención mundial permanente. La comunidad internacional tiene que vivir con los efectos de las decisiones gubernamentales de Estados Unidos, así que ha optado por recurrir cada vez más al cabildeo por medio de profesionales para influir en ellas."⁷⁷

Y para llevar a cabo ese cabildeo se podría pensar que por regla general uno entendería que no hay nadie que conozca mejor un lugar que sus propios habitantes y bajo esta premisa los *lobbyists* alegan que son los norteamericanos los que conocen los matices de su sistema mejor que nadie, pudiendo así salvar la brecha entre la búsqueda de influencia por los gobiernos extranjeros y sus conocimientos limitados sobre el sistema legislativo de Estados Unidos, por lo que siempre se prefiere contratar a un *lobbyist* norteamericano.

La forma de describir a un buen *lobbyist* sería decir que, es aquel que no sólo es conocedor de su área sino que además posee contactos, por lo tanto estos personajes "... ofrecen a sus clientes extranjeros desde aquellas cualidades un tanto etéreas que supuestamente surgen de su conocimiento profundo de la mentalidad estadounidense y de su instinto político, hasta otras más tangibles, como la vigilancia constante del Congreso frente a iniciativas en potencia dañinas."⁷⁸

Tal vez se podría pensar que la forma de operar de los *lobbyists*, tanto para intereses internos como para extranjeros es diferente, pero en realidad es básicamente la misma; dando asistencia

⁷⁷ Claudia Franco Hijuelos, p. 451.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 452.

técnica, asesorías en cuestiones legales, relaciones públicas, etc. Pero ¿qué tan efectivo es el cabildeo profesional en la tarea de influir en las políticas y decisiones legislativas norteamericanas? Así ¿como la realidad de los contactos y el acceso a centros de poder? Estos no pueden cuantificarse, es imposible medir con un criterio uniforme los resultados para diversos países con intereses diferentes aunque si bien existen contratos entre clientes y cabilderos que detallan bonificaciones especiales en caso de lograrse metas establecidas -como introducir o detener una propuesta de ley-, no es posible trazar una conexión directa entre los contactos y las influencias de los que hace alarde el gestor profesional y el curso final de las políticas estadounidenses. Dicho lo anterior se puede decir que aunque ciertamente hay un alto grado de incertidumbre en la utilidad y efectividad del lobby, cuando el *lobbyist* logra organizar de manera efectiva toda una campaña en favor de los contratantes, se pueden obtener buenos resultados.

Hasta este momento ya se ha estudiado el aparato legislativo de los Estados Unidos y los medios más comúnmente usados por los *lobbyists* para llevar a cabo sus tareas de influir en las decisiones del Congreso y así poder beneficiar a sus clientes, por lo que en acto seguido procederemos a estudiar la forma en la que el gobierno mexicano por fin deja a tras su política de no usar el *Lobby* como instrumento de persuasión, y pone manos a la obra al contratar casas de cabildeo, y asesores de imagen para que coadyuven en las negociaciones del NAFTA. Además, también se estudiara la forma en la que este cabildeo influyó en las negociaciones.

3.1 Antecedentes del Lobby Mexicano en los Estados Unidos

La historia del Lobby mexicano en los Estados Unidos tiene sus orígenes desde las gestiones que el diplomático mexicano Matías Romero, llevaba acabo en ese país para poder conseguir a nombre del gobierno nacional fondos para la capitalización del gobierno de Juárez, en 1871. Sin embargo, aparte de este caso, el gobierno mexicano rara vez utilizaría este recurso sino hasta los tiempos de la Revolución Mexicana y luego, ya con un amplio uso, hasta el mandato del Presidente Salinas. Aunque cabe puntualizar que la promoción turística de México en Estados Unidos siempre ha sido parte del trabajo cotidiano de nuestro país en esa nación. Éste tipo de promoción, no es una forma de cabildeo directo, pero sí indirecto, pues ayuda a las buenas relaciones bilaterales, al presentar a México como un país, abierto y amable con los estadounidenses.

La razón por la que el *Lobby* no había sido utilizado ampliamente por México, era debido a que "el gobierno mexicano había sostenido la idea de que el cabildeo en Estados Unidos constituía una práctica cuestionable y cuya utilización podría hacer vulnerable al Legislativo y Ejecutivo mexicanos a las mismas presiones por parte del gobierno estadounidense"⁷⁹ Esta idea de perspectiva tan conservadora resultaba un tanto ingenua, pues la naturaleza misma del sistema político estadounidense hace posible el cabildeo y lo propicia, incluso por parte de intereses extranjeros y de cualquier forma los Estados Unidos siempre han mostrado una política intervencionista en nuestro país, ya sea que cuenten con un motivo real o no. Pues lo único que necesitan es una razón que afecte a sus intereses y los medios para tal razón suelen ser encontrados.

Pero ya en tiempos más recientes, se encuentran los primeros esfuerzos por acercarse más al Congreso de los Estados Unidos, en la década de 1970, "periodo en el que se registran las primeras campañas de relaciones públicas y gestiones ante el congreso de Estados Unidos a 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

⁷⁹ Claudia Franco Hijuelos, *Revista Mexicana de Política Exterior*, "El Cabildeo como instrumento de Política Exterior: el Caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)", Ed. Nueva Época y IMRED, Primavera No. 46, 1995, publicación Trimestral, México, p. 15.

ambos países parecían deteriorarse rápidamente."⁸⁰ Y para el Sexenio de López Portillo, la Cancillería decidió contratar al despacho de "Lee Fontres" con el propósito de obtener asesoría legal e información sobre el Congreso de los Estados Unidos así como posibles formas de influir en él.⁸¹

Por su parte, la oficina de la Presidencia contrató la asesoría de Arnold and Potter para asesorarse sobre las leyes de los Estados Unidos, e incluso el gobernador de Baja California Norte, Roberto de la Madrid, contrató una firma para promover los intereses de su estado en ese país.⁸² Durante la presidencia de M. De la Madrid se decidió contratar los servicios de dos gestores, Michael Deaver y Peter Hannaford para que dieran una imagen más positiva de México. A Hannaford se le contrató por un monto de 419 643 *U.S. Dlls*, con el propósito de que se ocupara de los medios de comunicación y los asuntos públicos; mientras que a Deaver, fue contratado por 62 500 *U.S. Dlls*, y se le encomendó revisar las cuestiones económicas, como el ingreso de México al *GATT*, la afectación de los aranceles sobre la importación del petróleo, y los préstamos del Banco Mundial.⁸³

La decisión de contratar a Hannaford y a Deaver, tiene la particularidad de ser un acto político, puesto que para este tipo de tareas, el gobierno mexicano rara vez se había contratado a alguien externo, debido al miedo a una posible intervención de los Estados Unidos, mencionado más arriba, y es debido principalmente a este hecho de nunca haber querido contratar antes a expertos *lobbyist* de los Estados Unidos, que en el gobierno de Reagan algunos funcionarios de ese país asestaron golpes duros al gobierno mexicano, deteriorando cada vez más las relaciones bilaterales. Algunos de los problemas que se sucedieron fueron en el sentido de la inmigración ilegal, el tráfico de drogas, la inestabilidad política del país, por las elecciones fraudulentas en México de 1988, la corrupción, el asesinato del agente de la *DEA* G. Camarena y por si fuera poco se da un informe de la *CLA* en el que se advertía que México era un país en extremo inestable y que representaba una "bomba de tiempo", en la que en cualquier momento podría gestarse un conflicto social grande.

⁸⁰ Todd Eisenstadt, *Foro Internacional*, "Nuevo estilo Diplomático: Cabildeo y Relaciones Públicas (1986-1991)" Ed. COLMEX, Vol. XXXII, Oct-Dic, 1992, Num. 5, p. 668.

⁸¹ Arquímedes Barojas José, *Op. cit.*, p. 22.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Todd Eisenstadt, *Op. cit.*, p. 681.

Las relaciones entre ambos países se deterioraron a tal grado, que incluso el Congreso de los Estados Unidos tomó cartas en el asunto cuando en sus discusiones sobre la propuesta de ley contra el narcotráfico de 1986, se discutió sobre la posibilidad de imponer sanciones económicas y políticas en contra de nuestro país.⁸⁴

Como ya se mencionó, el gobierno mexicano contrató los servicios de Deaver, pero desafortunadamente, y tal vez por la inexperiencia de los funcionarios mexicanos que lo contrataron, esta contratación trajo un giro inesperado cuando "Deaver fue detenido en 1987 por violar la ley de ética gubernamental de 1978 y por un conflicto de interés al representar al gobierno de Canadá ante las mismas agencias para las que trabajara días antes."⁸⁵ "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"⁸⁶

Pero la nueva realidad mundial, en el que los lazos de interdependencia se van agudizando entre los países, con la globalización y el libre comercio, así como la necesidad de modernizar y mejorar las relaciones bilaterales, van haciendo que poco a poco se vaya incrementando el número de *lobbyists* contratados, de hecho en 1985, el reporte de la Ley de Registro de Agentes Extranjeros del Departamento de Justicia de Estados Unidos informa de 38 agentes contratados por el gobierno o por intereses privados mexicanos que costaron más de 13 millones de dólares.⁸⁷

Entre los contratantes se encontraban, "Presidencia, SECOFI (ahora Secretaría de Economía), SECTUR, empresas paraestatales y la iniciativa privada, como Aero México, Nacional Hotelera, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Sidermex, y Ferrocarriles Nacionales"⁸⁸

Ya en el sexenio del Presidente Salinas, el uso del *Lobby* obtuvo una remarcada importancia, especialmente durante el proceso de negociación del TLC y esto se debió principalmente al

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 679, 680.

⁸⁵ José Arquímedes Barojas, *Op. cit.*, p. 23.

⁸⁶ Todd Eisenstadt, *Op. cit.*, p. 668.

⁸⁷ Franco Hijuclos, *Claudia Op. cit.*, p. 461.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 23.

“predominio de la política pro internacionalista del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, que empezó en 1988, la estrecha relación de éste con el presidente Bush de Estados Unidos y el reconocimiento de Salinas de la creciente dependencia de su país con Estados Unidos”⁸⁹ y de los cambios en “las circunstancias y el liderazgo mexicanos. Ya que el gobierno del presidente Carlos Salinas incorporó en sus mandos medios superiores a egresados de universidades estadounidenses familiarizados con la maquinaria política de Washington; dispuestos a cuestionar antiguos tabúes de la relación bilateral. Sin embargo, quizás más importante que la nueva mentalidad, fue la enorme trascendencia del Tratado de Libre Comercio para su proyecto de gobierno.”⁹⁰ Tan poderosa motivación propició que se considerara al *lobby* como recurso necesario de política hacia Estados Unidos para lograr el éxito en la negociación y aprobación de ese tratado.

3.2 El Cabildeo Mexicano

El cabildeo por parte de México, como ya se ha mencionado, siempre ha estado presente, aunque nunca con la fuerza y vigor que se ocupó para la consecución del NAFTA, como se verá a continuación.

Según el Centro para la Integridad Pública (*Center for Public Integrity, CPI*), una organización parcialmente fundada por sindicatos laboristas, calcula en una cantidad de 30 millones de dólares los gastos totales erogados, tanto por el gobierno como por la iniciativa privada en México para la promoción del NAFTA; gastos que incluyen cabilderos y consultores.⁹¹ Aunque hay que tomar en cuenta que es frecuente la costumbre de sub reportar o usar algunos huecos de la ley, como el hacer cabildeo por medio del *lobby* étnico, que al ser nacional, no tiene que reportar de igual forma que un *lobby* extranjero los gastos totales y así poder quedar dentro de los límites preestablecidos por la ley y no levantar sospechas.

De acuerdo a un informe publicado por otra asociación civil, el *Multinational Monitor*, la campaña de cabildeo llevada a cabo por México, “en el contexto de cabildeo por intereses

⁸⁹ Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, *México y su Interacción con el Sistema Político Estadounidense*, Ed. Porrúa y CIDE, México 2000, p. 176.

⁹⁰ Claudia Franco Hijuelos, Op. cit., p. 15.

⁹¹ José Arquímedes Barojas, Op. cit., pp. 40-41.

extranjeros sobre un asunto específico, la campaña de México se trató de la más compleja y onerosa campaña jamás conducida por un gobierno extranjero en los Estados Unidos”⁹² hasta entonces. Por las enormes sumas de dinero gastadas y de las cuales se hará referencia detalladamente un poco más adelante.

Incluso, en un artículo publicado en el diario de *Los Angeles Times* el 28 de Mayo de 1993, señala, que según investigaciones, hasta ese momento “Los esfuerzo de México en Estados Unidos para asegurar la aprobación del Congreso en ese país, había costado más que las tres grandes campañas de cabildeo previas –la de Corea del Sur, Japón y Kuwait – en el último cuarto de siglo “⁹³

Pero de dónde parte la idea de crear un tratado comercial, la concepción de la idea surge principalmente por las necesidades que tienen una, dos o más partes de facilitar y acelerar sus relaciones, ya sean estas políticas o comerciales, por lo que una vez identificada la necesidad se procede a los acercamientos entre los interesados. Para el caso del TLC, un posible antecedente en las negociaciones se puede ubicar en una entrevista presidencial que sostuvieron el Presidente de México, Carlos Salinas y su homólogo de los Estados Unidos George Bush en Washington, el 10 de junio de 1990. En la que platicaron sobre las relaciones bilaterales. De dicha conferencia ambos mandatarios coincidieron en la necesidad de buscar nuevas formulas que permitieran ampliar los flujos comerciales y las inversiones entre ambas naciones, con el fin de ayudar al crecimiento de ambas economías. Con tal propósito en mente, el presidente Salinas instruyó al Doctor Jaime Serra Puche, que era el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (antes SECOFI, ahora Secretaría de Economía SE), y por el lado de los Estados Unidos el presidente Bush asigna a la embajadora Carla Hills, que era la representante comercial, para que ambos llevaran a cabo consultas y todo tipo de trabajos necesarios que ayudaran a iniciar las negociaciones.

Es así, que tras un par de meses de intensas consultas, el 8 de agosto de 1990, los resultados de estos trabajos preparatorios fueron presentados en la ciudad de Washington, en la VIII Reunión de la comisión Binacional México-Estados Unidos, y con esto acuerdan las autoridades

⁹² Multinational Monitor.- http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1993/10/mm1093_06.html

⁹³ The Tech.- www-tech.mit.edu/V113/N28/nafta.28w.txt.html

comerciales de cada país el iniciar las negociaciones formales para la concertación de un Tratado de Libre Comercio.⁹⁴

La decisión del gobierno mexicano de negociar un tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y de utilizar todos los medios a su disposición para lograrlo, especialmente el *lobby*, marcaba un hecho notorio y radical dentro de la política exterior tradicional de México y por lo tanto, nuevas funciones y oficinas tuvieron que ser creadas, tanto para contactar como para coordinar los esfuerzos.

En ese sentido, la Secretaria de Relaciones Exteriores decide crear una sección en la embajada en Washington con diplomáticos que se especializaran en negociaciones con el Congreso, que junto con la Oficina de Representación de SECOFI, que tenía a su cargo las áreas de imagen, relaciones públicas, cabildeo, análisis sectorial y de negociación, se dedicaron a establecer contactos informales con los miembros del Staff de las Comisiones Permanentes del Congreso y coordinaban los esfuerzos de las firmas de “*Lobbyist*” contratados. En suma se cuentan poco más de 500 visitas a miembros del Congreso norteamericano.⁹⁵

⁹⁴ Jaime Zabudovsky, El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Ed. SECOFI, México 1998, pp. 175-176.

⁹⁵ José Arquímedes Barojas, Op. cit., pp. 46-48.

En la siguiente tabla se puede observar a los funcionarios estadounidenses que fueron contactados con mayor frecuencia por las diferentes casas de cabildeo en aras de la promoción del NAFTA.

Tabla 3.1

| FUNCIONARIOS ESTADOUNIDENSES CONTACTADOS CON MAYOR FRECUENCIA POR FUNCIONARIOS MEXICANOS O SUS AGENTES EXTRANJEROS DURANTE 1991 Y 1992 | | | |
|---|---|---|----------------------------|
| <i>Fechas</i> | <i>Funcionario estadounidense</i> | <i>Quien realizó el contacto</i> | <i>Número de contactos</i> |
| 7/91-7/92 | John Scheibel, House Foreign Affairs Committee | Gold & Liebengood | 45 |
| 5/91-9/92 | Barry Moehring, Office of Rep. Kolbe (demócrata por Arizona) | COECE | 30 |
| 3/91-12/92 | Rep. Bill Richardson (demócrata por Nuevo México) | Gold & Liebengood Public Strategies, Inc. Solar & Ellis TKC International, Inc. Toney Anaya Abelardo Valdés | 26 |
| 2/91-9/92 | Robert Kyle, Senate Finance Committee | Burston-Marsteller COECE Public Strategies, Inc. Walker/Free Associates | 23 |
| 5/91-12/92 | Patrcia Kery, Office of Rep. Kennedy (demócrata por Connecticut) | COECE Gold & Liebengood | 20 |
| 6/91-4/92 | Mary Irace, Office of Sen. Roth (republicano por Delaware) | COECE Gold & Liebengood | 17 |
| 3/91-9/92 | Richard Kiy, Enviromental Protection Agency | Abelardo Valdés COECE Burston-Marsteller Gold & Liebengood Toney Anaya Walker/Free Associates | 16 |
| 3/91-9/92 | George Weise, House Ways & Means Committee | COECE Public strategies, Inc. Walker/Free Associates | 16 |
| 8/91-6/92 | Mary Latimer, Office of Rep. Pease (demócrata por Ohio) | Gold & Liebengood | 15 |
| 1/92-12/92 | Todd Malan, Office of U.S. Trade representative Walker/Free Associates | Borwnstein Zeidman | 14 |

Fuente : Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, Op. cit., p. 180.

3.2.1 Los Actores Involucrados en las Negociaciones

Desde 1989 el gobierno mexicano buscó influir de la forma más eficaz dentro de la política de los Estados Unidos para poder llevar con éxito las negociaciones y firma del NAFTA, y con ese propósito en mente, según el *Multinational Monitor*, se contrataron al menos a 33 ex oficiales gubernamentales de ese país con experiencia en diferentes áreas, como: el Congreso, la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro, entre otros. Y algunos de esos ex oficiales incluían a famosos cabildeadores y firmas, que se pueden ver en el anexo, con el propósito de detallar cuáles fueron esas casas, así como los personajes que intervinieron y las sumas gastadas, para así observar las dimensiones de dicha campaña de cabildeo, que como ya se ha mencionado, se le ha calificado como la más impactante hecha por un gobierno extranjero en ese país hasta ese momento

Por parte de la Iniciativa Privada esta también se dio cuenta que debía sumar esfuerzos para la consecución del NAFTA, pues al parecer de muchos empresarios, éste les traería beneficios. Para tal fin el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) crea la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), conformada por los "...presidentes de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Cámara de Comercio de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Cámara de Comercio de la Ciudad de México (CANACO México), el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y el Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONACEX)"⁹⁶

Uno de los objetivos más importantes del COECE fue apoyar las labores de los negociadores oficiales mexicanos, y para este objetivo, dentro del mismo COECE se creó un equipo de trabajo

⁹⁶ Juan Gallardo, La Coordinadora de organismos empresariales para el comercio exterior, Ed. SECOFI, México 1999, p. 311.

llamado Coordinación Empresarial para el Tratado de Libre comercio México-Canadá-Estados Unidos (CETLC o Coordinación Empresarial), y su función era apoyar a SECOFI en la consecución más óptima de los intereses de los empresarios mexicanos.

Otro objetivo que se propuso la COECE, era el explicar las ventajas, naturaleza, y alcance de un Tratado con Estados Unidos y Canadá, a los empresarios de todos los niveles y regiones del país y esto con el propósito de que los empresarios hicieran conciencia de las ventajas que podría traerles. Al mismo tiempo la COECE organizó al sector privado para la elaboración de monografías en las que cada rama de producción describiera su situación, sus características, y explicara sus intereses y planes respecto al NAFTA. La respuesta de los empresarios de todo el país fue cumplida. Más de cien monografías fueron entregadas a la COECE y puestas a disposición de los negociadores mexicanos⁹⁷

Al ser el COECE un organismo de la iniciativa privada, éste enfocó sus esfuerzos hacia sus contrapartes en los Estados Unidos, especialmente a través de la alianza de negocios norteamericana creada por grandes compañías multinacionales para promover el NAFTA (USA-NAFTA Coalition), para que presionaran a los congresistas a que votaran en favor del NAFTA.

La COECE contrató a las firmas de cabildeo *Steptoe & Jonson* y *SJS Advanced Strategies, Inc.* (subsidiaria de aquélla) por 146 mil 803 dólares (de junio de 1991 a diciembre de 1992) y 223 mil 277 dólares (de agosto de 1991 a diciembre de 1992) y 223 mil 277 dólares (de agosto de 1991 a diciembre de 1992), respectivamente. Asimismo, trabajaron para la COECE Timothy Bennet, un ex asesor del Representante Comercial de los Estados Unidos, Charlene Barshefky y Daniel Tarullo, funcionarios de la administración Clinton⁹⁸

La COECE no sólo contrató a lobbyists, sino que también hizo trabajo de cabildeo directo; analizando las votaciones de los congresistas para el *Fast Track* (proceso de negociación rápida, que permite al presidente negociar un tratado, sin el riesgo de que éste pueda sufrir

⁹⁷ Jorge A Bustamante, *El Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio*, Ed. SECOFI, México 1995, p. 306.

⁹⁸ José Arquímedes Barojas, *Op. cit.*, 49.

modificaciones por parte del Congreso, es decir, que de discutirse un tratado éste sería aprobado o rechazado en su totalidad), en favor del NAFTA.

De este modo la COECE, por medio de la *lobbyist* R. Kurtz, organizó viajes a México para los staffers de congresistas dubitativos, a quienes se les mostraron fábricas y datos que mostraban los cambios del país. “No sólo se invitó a éstos, en un número de 48: también se invitó al menos a tres congresistas y a un gobernador”⁹⁹

Pero no debemos dejar de lado el Cabildeo hecho a las clases populares, que después de todo también eran un importante actor ya que en determinado momento estas podían presionar o convencer al Congreso norteamericano de la aceptación popular a dicho tratado. Sin embargo ésta no sería tarea sencilla ya que la opinión se encontraba muy dividida por lo que “SECOFI inauguró una segunda estrategia menos directa para atraer por sí misma a los votantes estadounidenses en los estados que podrían resultar importantes para el NAFTA, ya sea por su tamaño, por su localización en la frontera mexicana o por su población latina”¹⁰⁰, para estos efectos SECOFI contrató a *lobbyists* como Toney Anaya (ex gobernador de Nuevo México); Jerry Apodaca (También ex gobernador de Nuevo México); Eduardo Hidalgo (ex Secretario de Marina durante el gobierno del presidente Carter); Abelardo Valdés (ex funcionario del Departamento de Estado); y a Solar & Ellis (una compañía de relaciones con base en Houston).

Estos *lobbyists* se encargaron de establecer y poner en marcha un plan de acción para localizar y convencer a los grupos minoritarios étnicos y raciales, trabajadores, ecologistas, líderes empresariales latinos de las ventajas que les traería el NAFTA en sus fuentes de empleo. Y también se encargaron de organizar seminarios y mesas de información para informar al público en general y en particular a las comunidades hispanas para así obtener una respuesta positiva en favor del tratado.

También se contrataron (por parte de SECOFI), a compañías locales de relaciones públicas en los estados fronterizos para que fungieran como embajadores del NAFTA y como parte de sus

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, Op. cit., p. 183.

actividades se realizaron: conferencias, seminarios, ferias comerciales, convenciones y entrevistas con comités y personas privadas.¹⁰¹

Otro actor con el que SECOFI trabajó muy de cerca para acercarse al público en general fue la asociación comercial de USA-NAFTA, quien resultaba un aliado natural, y aunque al principio de las negociaciones esta asociación mostró un perfil bajo en comparación con los esfuerzos hechos por SECOFI, su importancia resaltó cuando en el otoño de 1993, USA-NAFTA compró comerciales de televisión en las horas de mayor audiencia; echo a andar una campaña abierta en medios impresos; y contrató a empresas de relaciones públicas para buscar votos a favor dentro del Congreso.¹⁰² Todo esto hizo que fuera de gran importancia el trabajo coordinado entre SECOFI y el USA-NAFTA puesto que lograron obtener una fuerte presencia del NAFTA en la mente de las personas, líderes empresariales y congresistas.

Otro actor muy importante que no puede ser dejado de lado son los *Think Tanks*, que se pueden explicar como “instituciones no lucrativas que realizan investigaciones sobre las políticas públicas, dedicadas a difundir ideas y recomendaciones respecto a ellas en los medios de comunicación y el gobierno y a la formación de la opinión pública estadounidense”¹⁰³, esta figura es un poco difícil de explicar puesto que en México estas instituciones no existen como tal, aunque un símil lo más aproximado de estos sería la “clase intelectual”.

Durante los trabajos del NAFTA, los *think tanks* fungieron como un canal importante de comunicación entre los intereses mexicanos y el gobierno de Estados Unidos; también ayudaron a centrar los debates en los asuntos fundamentales sobre el tratado y fueron aliados la mayoría de ellos para predisponer a la opinión pública norteamericana a favor de este acuerdo. Algunos de los think tanks que eran proclives al NAFTA eran el: CSIS (Centro de Estrategia y Estudios Internacionales); La Fundación Heritage; el Instituto Hudson; y el IIE (Instituto para la Economía Internacional).¹⁰⁴

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 186-187.

¹⁰² *Ibidem*, p. 191.

¹⁰³ Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, *Op. cit.*, p. 220.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Un aspecto importante a resaltar de los *think tanks* es su facilidad de comunicación que tienen con ambos lados de la sociedad; el político y la sociedad, ya que los *think tanks* son grupos formadores de opinión que tienen acceso a las altas esferas de la política y que además poseen acceso a los medios masivos de comunicación, lo que les permite llegar a las masas y exponer sus puntos de vista y sus investigaciones y que sobre todo sus estudios cuentan con un amplio nivel de credibilidad y respetabilidad ante la sociedad. Por lo que “el gobierno mexicano creía que los *think tanks* desempeñarían un papel central en vista de su estrecha relación con el personal del Congreso y los legisladores, y porque organizaban muchos grupos de estudio con miembros del Congreso y grupos empresariales”¹⁰⁵

Para que los *think tanks* a favor del NAFTA pudieran hacer mejor su trabajo el gobierno del presidente Salinas les ofreció toda la ayuda necesaria, desde otorgarles acceso completo a las elites políticas mexicanas, patrocinarles viajes a nuestro país para que pudieran conocer de primera mano todo lo que necesitaran saber.

Con este tipo de actos el gobierno mexicano buscaba influir en el ambiente político y también lograr que la opinión pública norteamericana fuera favorable al NAFTA.

3.2.2 Las Negociaciones del Tratado en su Última Etapa

Después de todo el trabajo y dinero que se había invertido para convencer a los congresistas de los Estados Unidos sobre la necesidad de un TLC, para marzo de 1993, un sondeo llevado a cabo por el USA-NAFTA, indicó la magnitud de la tarea de convencimiento que aún debía llevarse a cabo, pues para que el Tratado fuera aprobado se requería la mitad más uno en la Cámara de Representantes (esto es 218 votos) y sólo había 115 miembros que según la encuesta estaban de acuerdo, 157 estaban indecisos y 115 en contra.

Por otra parte, como ya se había mencionado, desde la campaña presidencial de Bill Clinton, éste había tomado una posición un tanto reservada de no apoyar completamente el TLC, sin embargo, a partir de septiembre la situación cambió notablemente; esto principalmente a que desde el mes

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 236.

de agosto ya se habían terminado los acuerdos complementarios sobre los temas que más incomodaban al público y que habían sido parte de la campaña de Clinton: sobre medio ambiente, cuestiones laborales y salvaguardas. “Así con los acuerdos paralelos en blanco y negro, y una vez aprobada la iniciativa presupuestal del presidente Clinton, su gobierno inició decididamente la campaña a favor del TLC”¹⁰⁶ Esto favoreció enormemente a la causa del TLC, puesto que al estar respaldado por la Casa Blanca se le daría un estatus de prioridad, lo que sin duda ayudaría para la aprobación del Tratado.

Como parte de este nuevo apoyo se realizó una respuesta en contra de los argumentos negativos a favor del NAFTA, dados principalmente por el congresista Ross Perot, quien había sido uno de los opositores más acérrimos. Y como parte de esta medida, se anunció que el gobierno de Clinton destinaría 5 mil millones de dólares, en los próximos 10 años para proyectos ambientales en la frontera con México. Incluso ex presidentes como George Bush, James Carter y Gerald Ford apoyaron públicamente la causa, lo que también influyó a favor sin duda, puesto que ante la opinión pública norteamericana la opinión de los expresidentes, si bien no es crucial en la toma de decisiones, si tiene un gran peso moral ante la sociedad; sobre todo si se trata de personajes con prestigio como lo es Carter y Ford.

Para seguir con el apoyo “a cada miembro del gabinete de Clinton se le asignó un grupo de legisladores, a quienes debían acercarse con información sobre los beneficios del TLC para su distrito. Clinton pidió y obtuvo la colaboración del liderazgo de ambas Cámaras para evitar tácticas dilatorias que pudieran retrasar el voto del TLC una vez enviado al Congreso el 1º de noviembre. Asimismo, usó la amenaza japonesa diciendo que si el Congreso no aprobaba el TLC, tal vez Japón negociaría un arreglo con México para triangular sus productos hacia Estados Unidos”¹⁰⁷ Por lo que de esta forma Clinton quería ejercer presión, en el sentido de que más valía un buen tratado con México a tener que lidiar después con una avalancha de mercancía triangulada japonesa, que pudiera inundar el mercado estadounidense, y que en caso de llegar primero a un acuerdo con México, se podría evitar que esto sucediera además de aprovechar los beneficios que un tratado comercial traería a ambas naciones.

¹⁰⁶ Claudia Franco Hijuelos. Op. cit., p. 23.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 24.

También hay que señalar que junto con todo lo anterior hecho por el presidente Clinton algo que fue crucial en su política para convencer a los legisladores de aprobar el NAFTA fue que “a un costo de miles de millones de dólares en incentivos y estímulos para los congresistas indecisos que venderían sus votos por proyectos que gozaran de patronazgo político y financiero para sus distritos o para grupos importantes de votantes “¹⁰⁸ Siendo de esta forma que se logró convencer a otro número importante de congresistas que aún faltaban para lograr la mayoría de la mitad más uno para aprobar el tratado en el Congreso.

A continuación se muestra una tabla en la que se puede observar a los representantes de diferentes estados a los que se les fueron ofrecidos una serie de beneficios para sus comunidades y en algunos casos se pueden observar los costos de dichos acuerdos.

¹⁰⁸ Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, Op. cit., p.193.

Tabla 3.2

| ACUERDOS DEL GOBIERNO DE CLINTON PARA CONSEGUIR VOTOS A FAVOR DEL NAFTA | | |
|---|---|-----------------------------------|
| <i>REPRESENTANTE</i> | <i>OFRECIMIENTO DE CLINTON PARA BENEFICIOS PARTICULARES</i> | <i>VALOR EN MILES DE MILLONES</i> |
| Allard, Wayne (R-CO) | Reducción al impuesto a pasajeros de aerolíneas y barcos | Inexacto |
| Allard, Wayne (R-CO) | Marcha atrás en el aumento en la tarifa federal por pastoreo | Inexacto |
| Bacchus, Jim (D-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Luisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Becerra, Xavier (D-CA) | Fondos de la NADB para proyectos de infraestructura | 250,000 dividido por 6 |
| Brewster, Hill (D-OK) | Límites a las importaciones canadienses de trigo duro | Inexacto |
| Bryant, John (D-TX) | Fondos de la NADB para proyectos de infraestructura | 250,000 dividido por 6 |
| Cardin, Benjamin L. (D-MD) | Presión sobre Canadá para que los subsidios a la industria química sean más bajos | Inexacto |
| Clement, Bob (D-TN) | Más rutas a Londres para American Airlines | Inexacto |
| Combest, Larry (R-TX) | Límites a las importaciones canadienses de trigo duro | Inexacto |
| Deal, Nathan (D-GA) | Aplicación intensificada de las leyes de importación textil | 15,000 dividido por 3 |
| Dunn, Jennifer (R-WA) | Reducción del impuesto a pasajeros de aerolíneas y barcos | Inexacto |
| English, Glenn (D-OK) | Límites a las importaciones canadienses de trigo duro | Inexacto |
| Ewing, Thomas (R-IL) | Reducción del impuesto a pasajeros de aerolíneas y barcos | Inexacto |
| Fowler, Tillie (R-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | Inexacto |
| Frost, Martin (D-TX) | Garantía federal para proteger a los productores de vidrio | Inexacto |
| Goss, Porter (R-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Grandy, Fred (R-IA) | Presión sobre México para que reduzca los aranceles para aparatos eléctricos | Inexacto |
| Hastert, Dennis (IL) | Reducción del impuesto a pasajeros de aerolíneas y barcos | Inexacto |
| Hastings, Alcee (D-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Hayes, James (D-LA) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |

| ACUERDOS DEL GOBIERNO DE CLINTON PARA CONSEGUIR VOTOS A FAVOR DEL NAFTA | | |
|---|---|-----------------------------------|
| REPRESENTANTE | OFRECIMIENTO DE CLINTON PARA BENEFICIOS PARTICULARES | VALOR EN MILES DE MILLONES |
| Hefley, Joel (R-CO) | Marcha atrás en el aumento a la tarifa federal de pastoreo | Inexacto |
| Hefner, W.G. (D-NC) | Aplicación intensificada de las leyes de importación textil | 1,400,000 dividido por 12 |
| Hobson, David (R-OH) | Protección para el vidrio plano y el mijo | Inexacto |
| Hoekstra, Peter (R-MI) | Promesa federal para proteger a los cultivadores de espárragos | Inexacto |
| Hutto, Earl (D-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Jefferson, William (D-LA) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Johnson, Eddie Bernice (D-TX) | Construcción de dos aviones militares C-17 | 1,400,000 |
| Johnson, Sam (R-TX) | Reducción del impuesto a pasajeros de aerolíneas y barcos | Inexacto |
| Johnson, Harry (D-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Lewis, Tom (R-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| McCrery, Jim (R-LA) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Meek, Carrie (D-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Miller, Dan (R-FL) | Protección para el azúcar y la producción de Florida y de Louisiana | 1,400,000 dividido por 12 |
| Mineta, Norman (D-CA) | Promesa de protección para la industria de corte de flores | Inexacto |
| Packard, Ron (R-CA) | Reducción del impuesto a pasajeros de aerolíneas y barcos | Inexacto |
| Pastor, Ed (D-AZ) | Fondos del NADB para proyectos de infraestructura | 250,000 dividido por 6 |
| Payne, Lewis (D-VA) | Consideración de un Instituto Nacional de Normas | De 5, 000,000 a 3,000,000 federal |
| Pelosi, Nancy (D-CA) | Fondos del NADB para proyectos de infraestructura | 250,000 dividido por 6 |

| ACUERDOS DEL GOBIERNO DE CLINTON PARA CONSEGUIR VOTOS A FAVOR DEL NAFTA | | |
|---|--|----------------------------|
| REPRESENTANTE | OFRECIMIENTO DE CLINTON PARA BENEFICIOS PARTICULARES | VALOR EN MILES DE MILLONES |
| Pickle, J.:J. (D-TX) | Creación del Centro de Estudios para el Comercio en el Hemisferio Occidental | 1,000 |
| Price, David (D-NC) | Más rutas a Londres para American Airlines | Inexacto |
| Rowland, J. Roy (D-GA) | Límites a las importaciones canadienses de mantequilla de cacahuete | Inexacto |
| Roybal-Allard, Lucille (D-CA) | Fondos del NADB para proyectos de infraestructura | 250,000 dividido por 6 |
| Sarpalius, Bill (D-TX) | Límites a las importaciones canadienses de trigo duro | Inexacto |
| Sarpalius, Bill (D-TX) | Dar marcha atrás a la iniciativa de Clinton para recortar el subsidio al helio | 470,000 |
| Shaw, Clay (R-FL) | Presión sobre México para extraditar a los sospechosos de violación | Inexacto |
| Inexacto | Marcha atrás en el aumento a la tarifa federal por pastoreo | Inexacto |
| Smith, Neal (D-LA) | Presión sobre México para que reduzca los aranceles para aparatos eléctricos | Inexacto |
| Spratt, John (D-SC) | Aplicación intensificada de las leyes de importación textil | 150,000 dividido por 3 |
| Stump, Bob (R-AZ) | Marcha atrás en el aumento a la tarifa federal por pastoreo | Inexacto |
| Torres, Esteban (D-CA) | Fondo del NADB para proyectos de infraestructura | 250,000 dividido por 6 |
| Valentine, Tim (D-NC) | Rutas a Londres de American Airlines | Inexacto |
| Total de 51 | | 19 tratos cerrados |

Nota: NADB = North American Bank

Este cuadro menciona únicamente a los receptores de los acuerdos más evidentes.

Anderson y Silverstein, 1993. Reimpreso con permiso del ejemplar de *The Nation* correspondiente al 20 de diciembre de 1993.

Fuente: Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, Op. cit., pp. 195-198.

Ya para la recta final de las negociaciones y tras todo el cabildeo realizado, sólo quedaban algunos puntos que podían marcar la diferencia entre el voto favorable y no, y básicamente eran concesiones que el gobierno mexicano debía hacer para obtener el apoyo de varios congresistas indecisos: “Al parecer, más que el cabildeo que podrían efectuar los cabilderos profesionales contratados por el gobierno de México...., la suerte del tratado en el Congreso dependería en última instancia de las concesiones que otorgará México, así como de los recursos que el gobierno de Clinton comprometiera a proyectos internos en Estados Unidos asociados con el TLC.

A fines de octubre, la aprobación del tratado en el Senado estaba prácticamente asegurada, con un mínimo de 55 senadores de ambos partidos a favor. En la Cámara de Representantes había un déficit aproximado de 30 votos, por lo cual si México cediera en cítricos, azúcar y el Banco de Desarrollo para Norteamérica –que había sido propuesto por el Consenso Latino, integrado por 18 organizaciones hispanas, y que se dedicaría a financiar proyectos de infraestructura y educación-... convencería a algunos estados fronterizos, y estaría asegurada la aprobación del TLC. A principios de noviembre se anunciaron dichas concesiones.”¹⁰⁹ Lo que allanó enormemente el camino como se esperaba.

Finalmente otro aspecto que fue decisivo para cambiar la opinión de la opinión pública, fue el bajo desempeño de Ross Perot en un debate televisado contra el vicepresidente Al Gore, sobre el TLC, pues este cometió errores básicos de preparación de su material expuesto, que sirvieron a su oponente para resaltar los beneficios de dicho tratado sobre la pobre y mal presentada información expuesta por su oponente, que nervioso no supo dar salida a sus argumentos y le restó credibilidad. Esto fue un accidente afortunado para los promotores del TLC puesto que uno de los principales contrincantes había sido derrotado en un foro público, lo que causaría descrédito a su oposición y ventaja para la aprobación del tratado ante la opinión pública.

Así, “El 17 de noviembre de 1993 la ley de ejecución del TLC fue aprobada por la Cámara de Representantes con 234 votos a favor (102 demócratas y 132 republicanos) y 200 en contra (156 demócratas, 43 republicanos y 1 independiente). Tres días después, el Senado aprobó el TLC con

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 25.

61 votos a favor (27 demócratas y 34 republicanos) y 38 en contra (28 demócratas y 10 republicanos).”¹¹⁰ De esta forma se llegaba a la culminación de toda una larga carrera de negociaciones y cabildeos que por fin habían arrojado frutos.

¹¹⁰ Ibidem, p. 26.

CONCLUSIONES

La determinación por parte de un gobierno extranjero a los Estados Unidos, como lo es México en este caso de estudio, de sumar a sus estrategias de negociación política una basada en el *lobby*, puede como se ha visto en el presente trabajo, significar un punto importante de apoyo dentro de cualquier negociación, ya que la estrategia del *lobby* aporta desde conocimientos, hasta presiones en elementos, grupos y personas, que pueden ser clave dentro de la toma de decisiones e influencia sobre los actores interesados a afectar, para conseguir de ellos el apoyo necesitado para beneficiar los intereses de México reflejados en esa nación.

Sin embargo también se ha visto que la influencia de los cabildeadores puede en ocasiones ser considerada como un espejismo, puesto que no se puede medir en forma certera su verdadera influencia ni presión, ya que los únicos verdaderos intereses a ser considerados por los legisladores, que estén interesados en continuar en sus cargos, es el de los electores. Y aunque se gasten millones de dólares para tratar de convencer o persuadir a estos, tanto a los legisladores como a los electores, no hay garantías de que lo gastado en acciones de *lobby*, vaya a dar los resultados que se esperan de él, pero bien vale la pena el intento, porque en muchas ocasiones estas acciones de cabildeo han ayudado a otros actores y en el caso de las negociaciones del NAFTA, si bien no se puede medir con total certeza su efectividad, si ayudo a dar elementos a su favor como las ventajas comerciales que traería a los sectores de la maquila que mejoraría los costos de producción en los Estados Unidos y traería empleos a nuestro país lo que resultaría en una mejora de la economía para ambos países.

En este sentido vale la pena resaltar la forma en la que se dieron las votaciones en el Congreso, y es que la presencia más activa de México, durante la negociación, marcó sin duda una nueva base para el futuro de las relaciones bilaterales, entre México y Estados Unidos. En el que el cabildeo pasó a ser una nueva herramienta para la política exterior, sin embargo, siempre habrá que cuestionarse sobre la verdadera efectividad del mismo, en el caso del NAFTA la relación del voto fue la siguiente:

En el Senado hubo 61 votos a favor (y 38 en contra) del TLC. De ellos, 24 congresistas pasaron de una postura negativa o de indecisión, a votar a favor. Por otro lado, 14 miembros del Senado manifestaron indecisión o simpatía durante la negociación, y terminaron votando en contra... En la Cámara de Representantes, el TLC fue aprobado por 234 votos a favor y 200 en contra. Hubo 53 congresistas que pasaron de una actitud de rechazo a respaldar finalmente el TLC. Por otro lado, se detectan 36 legisladores que de una actitud de apoyo pasaron a rechazar el TLC en la votación.

Algunos puntos que no hay que dejar de lado son, que el hecho de que parezca decisivo el uso del cabildeo para la causa mexicana, no hay que olvidar que la coyuntura política de ese momento fue de ayuda, y el hecho de que el mismo presidente de los Estados Unidos apoyará el proyecto fue de gran ayuda y esto se pudo hacer principalmente porque el capital político de Clinton estaba en aumento, debido a su buena popularidad entre el público, y que un riesgo político como la batalla por el presupuesto ya había sido ganada en agosto de 1993, por lo que no se tendrían riesgos de costos políticos inmediatos; otro punto importante a señalar es que todo legislador debe justificar su decisión con base en el interés nacional y el de sus electores. De ahí que el cabildeo efectivo en favor de intereses extranjeros dependa de su habilidad para encontrar aliados internos con la legitimidad suficiente para presionar al liderazgo, así como de su capacidad para asociar su causa al interés nacional de Estados Unidos.

Por lo que las motivaciones de los miembros de la 103 Legislatura para votar a favor o en contra del NAFTA obedecieron a varios factores como el cabildeo, el grado de vulnerabilidad de los legisladores, a presiones de sus electores, a la influencia del liderazgo de Bill Clinton y sus convicciones ideológicas en relación con el libre comercio, al margen de maniobra político con que contaban, etc. Y que afortunadamente todas convergieron en favor de la aprobación del Tratado.

Otro aspecto al que se le debe de poner atención es a las sumas económicas empleadas ya que las cantidades reales invertidas para ésta actividad son muy discrepantes, pues no existe una forma rigurosa de contabilidad para esta actividad, ni una obligatoriedad infalible para reportarlas pero se pueden agrupar en tres aspectos:

- ✓ El gobierno de los Estados Unidos reporta que usando los datos del Departamento de Justicia: el gasto en 1993 en asesoría legal, relaciones públicas y cabildeo a favor del NAFTA por medio de más de 25 compañías ascendería a 37.8 millones de dólares.
- ✓ La Dirección de Prensa Internacional de Los Pinos, dice que el gobierno mexicano desembolsó sólo 3.18 millones de dólares en cabildeo en 1992, y el gasto en 1993 fue de 3.17 millones de dólares.
- ✓ Según el Multinational Monitor, que cita como fuente al diario de “The LA Times”, el gobierno mexicano gastaría en actividades relacionadas al *lobby*, alrededor de 100 millones de dólares.

También hay que puntualizar que el gobierno de México se da cuenta, que si bien la utilización de una campaña de *lobby* rompería con el tradicional y estricto principio de la “No Intervención”, muchos gobiernos extranjeros han juzgado que bien vale la pena el riesgo, y es que más vale una oportunidad a ninguna. Además que de cualquier forma, la organización política del gobierno norteamericano permite este tipo de intervención que se encuentra regulada por sus leyes. Por lo que al organizar una buena campaña de cabildeo, que sea capaz de abarcar a la mayor variedad de actores como a los grupos de presión, al electorado, legisladores, etc. Las posibilidades de éxito en la persecución de un interés en particular se multiplican.

Sin embargo no hay que olvidar que lo que en verdad puede mover al Congreso y establecer su agenda política en los Estados Unidos depende mucho más de los acontecimientos internos e incluso locales, que de lo que suceda en el exterior, por lo que si el gobierno mexicano quiere influir efectivamente éste debe comprender a cabalidad el funcionamiento del sistema político de los Estados Unidos y en particular del mejor uso del *lobby* que es de vital importancia para cualquier nación extranjera con interés de influir en la nación más poderosa del mundo, y en especial para el caso de México, ya que cuenta con la ventaja adicional de tener varios millones

de mexicanos viviendo en ese país y que bien organizados podrían conformar un muy buen frente de lobby étnico.

Y es que a lo largo de la historia de nuestro país, México ha pasado por muchos momentos y no siempre momentos placenteros en la relación bilateral, y si el *lobby* representa una oportunidad para mejorar las mismas, bien vale la pena el considerarlo y practicarlo abiertamente, el caso del NAFTA representó un parte aguas en las relaciones bilaterales, y hay que señalar que desde ese momento las acciones de cabildeo aún continúan.

Por lo que toca a la sociedad mexicana, sería deseable que se generara desde el gobierno una nueva cultura de aceptación a nuestra situación geográfica y así explicarle a la gente (pueblo mexicano), que las relaciones entre ambos países deben evolucionar hacia una mejor comprensión mutua, y dejar atrás los patriotismos austeros que no ayudan en nada a tener mejores relaciones y sí a distanciar a los pueblos, y es que una aceptación no debe significar un entreguismo total, sino más bien un aprovechamiento de las cosas buenas: como la cercanía existente entre nosotros y el mercado comercial más grande del mundo.

Y es que si estrategias políticas y comerciales basadas en el cabildeo pueden brindar una oportunidad de desarrollo, habría que fomentar su utilización. Pero siempre pensando que no sean utilizadas de forma discrecional, sino moderadas bajo un plan de acción integral, que bien puede ser regulado por el Senado, ya que está dentro de sus facultades el supervisar la política exterior de nuestro país. Porque el cabildeo sólo es una herramienta que se puede utilizar de forma abierta dentro del ámbito de las relaciones entre ambos pueblos.

Por todo lo anterior hay que señalar que si México ha de querer tener un futuro de mejor entendimiento y comprensión con su vecino del norte, es necesario que se le de importancia a las actividades de cabildeo que logran, si bien no de una forma perfectamente medible y predecible, sí logra una cierta influencia sobre los diferentes actores de la política norteamericana y más particularmente hacia aquella orientada a las relaciones con nuestro país y a su imagen, que viene a redundar en no sólo una mejor imagen de nuestro país ante los estadounidenses sino que intrínsecamente esta buena relación puede propiciar más y mejores oportunidades de negocios. Y

aunque las relaciones de poder entre ambas naciones son totalmente asimétricas, el gobierno de México tiene la responsabilidad constitucional de velar por el bienestar de su población y de sus intereses, por lo que debe hacer lo posible por utilizar y aprovechar todas aquellas oportunidades disponibles para lograrlo, y así llegar a un equilibrio en las relaciones de ambas naciones. Dicho equilibrio es de una difícil consecución debido a las grandes diferencias que caracterizan a ambos pueblos pero por lo que toca al gobierno de México, el comprender la operatividad del gobierno de los Estados Unidos, así como su funcionamiento económico y político, puede ser un elemento que marque la diferencia para bien de los intereses mexicanos en nuestro vecino del norte.

Sin embargo, para poder llevar a cabo estrategias de cabildeo totales hace falta mayor madurez política entre los actores de la esfera nacional, así como acelerar la modernización y reforma del Estado para facilitar el avance del país. Dichas reformas deberán ser encaminadas hacia una mayor libertad de acción, de parte de los actores ejecutores de la política internacional pero sin perder de vista que toda acción llevada a cabo sea perfectamente justificable y regulable por los intereses y los actores involucrados de nuestra nación, para que esta estrategia no se vuelva botín político.

Por último puntualizar que aunque parezca muy difícil el estudiar al sistema norteamericano desde aquí, no existen sistemas ni secretos que no puedan ser develados por aquellos que estudian a fondo los quehaceres políticos de un país, ya que existen centros de estudios en México como la UNAM y el COLMEX que pueden aportar valiosos conocimientos, además de todos los estudiosos y personas respetables que trabajan en el Servicio Exterior y otras áreas del gobierno, así como a nuestros connacionales que radican en ese país, que siendo bien organizados pueden representar una ayuda muy valiosa, sobre todo para las acciones de cabildeo étnico, y es que refiriéndonos a Estados Unidos: “La Cámara y el Senado develan sus secretos a aquellos que se preocupan por estudiar, entender y participar en cómo trabaja el Congreso. El mito del misterio en política, si alguna vez existió se ha derrumbado”

El gobierno de México sigue haciendo uso hoy en día del cabildeo, en especial a los referidos hacia la mejora de imagen de nuestro país y sobre el tema de migración, que se ha convertido en últimos tiempos en un tema de capital importancia, ya que según comentarios de personas

allegadas a la Oficina de Comunicación Social de la Presidencia de la República, aún se siguen gastando enormes sumas de dinero en cabildeo de manera extraoficial, pues se considera a este como un elemento más de las relaciones entre México con Estados Unidos

Los tiempos siguen cambiando, los medios, las tecnologías y los pueblos también; tal vez sería ya hora de que la sociedad mexicana empezará a hacerlo, pues no se puede seguir teniendo esa visión de un México alejado del mundo y sus prácticas, y que las políticas que en otrora funcionaron puedan seguirlo haciendo sin necesidad de cambio o adaptación. Y aunque no se justifique por completo esa frase maquiavélica de que el “fin justifica los medios”, sí se puede decir que los medios deben justificar el fin. Y si esos medios son el uso del cabildeo en forma plena y abierta, para lograr más influencia positiva a nuestros intereses ante nuestro vecino del norte, que resulta ser el país más poderoso del mundo, además de ser el destinatario de cerca del 80% de nuestras exportaciones y cuya influencia en nuestra historia es tan profunda, bien valdría la pena examinar todas las posibilidades para poder influir en él, incluido el cabildeo.

Anexo

Costos y Casas Contratadas

En el Acta de Registro de Agentes Extranjeros, “FARA” (*Foreign Agent Registration Act*), todas las firmas y agentes (*Lobbyists*), que trabajen para gobiernos extranjeros deben registrarse ante el Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Además, estos deben de incluir copias de sus contratos, descripción de los servicios a realizar y copias de cualquier información que sea difundida a favor de sus clientes, incluyendo cartas, comunicados de prensa, panfletos, videos y paquetes informativos para periodistas. Sin embargo el Acta deja huecos y tiene poca claridad en la redacción. y da lugar a omisiones o reportes inexactos, por ejemplo, no existe la obligación de declarar a cuáles legisladores, funcionarios gubernamentales o formadores de opinión fueron objeto del cabildeo. Hay casos en que las organizaciones étnicas estadounidenses e intereses extranjeros afines colaboran para hacer sentir su peso en el proceso de toma de decisiones; como el cabildeo interno no está actuando, oficialmente, como agente de dichos intereses extranjeros, no está obligado a declarar sus actividades ante el Departamento de Justicia.

Además, la veracidad de los informes es difícil de comprobar, de modo que el público depende de la buena fe del cabildeero en el cumplimiento de estos requisitos,¹¹¹ como resultado, sólo es posible estimar la cantidad mínima que el gobierno mexicano ha pagado en sus relaciones públicas, lobby y despachos jurídicos.

Bill Brock del Grupo Brock: Ex representante de negocios de los Estados Unidos, quien hizo comentarios sobre asuntos comerciales en favor a México ante un comité del Senado en 1991, y que percibía estipendios económicos por parte de México, al estar subcontratado por parte de Burson Marsteller.

Timothy Bennett de SJS Advanced Strategies: Ex Asistente de negocios de los Estados Unidos, y que trabajó en asuntos comerciales entre ambos países, fue contratado por México para atender asuntos relacionados al NAFTA.

¹¹¹ Claudia Franco Hijuelos, “El Cabildeo como instrumento de Política Exterior: el Caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)”, Revista Mexicana de Política Exterior, Ed. Nueva Época y IMRED, Primavera No. 46, 1995, publicación Trimestral, México, p. 13.

Ruth Kurtz: Ex analista en Comercio Internacional del Senado, también fue contratada por México y fue la responsable de organizar varios viajes a México, con todos los gastos pagados, a los que habían sido sus colegas en el Congreso. “Recibió un salario anual de 80 mil dólares”.¹¹²

Según Herman von Bertrab, dirigente de la representación en Washington, se seleccionó a las casas de cabildeo de acuerdo a su conocimiento y relación no sólo con el Congreso sino con el poder ejecutivo y los diferentes grupos de presión. Así para 1992 al menos 30 despachos daban servicio de cabildeo al gobierno mexicano, entre ellos se encontraban:

Abelardo Valdés, Law/Consulting: Quien era ex jefe de Protocolo de la Casa Blanca, se le pagó entre 1991/1992, 444 mil dólares por asesorar en las negociaciones y establecer contactos con los congresistas vinculados a la comunidad hispánica.¹¹³

Apodaca-Sosa and Associates, Incorporated, Public Relations: Se le pagó 174 mil dólares, en 1992 por llevar a cabo seminarios de comercio entre la comunidad hispánica. Jerry Apodaca había sido gobernador en New Mexico.¹¹⁴

Burson Marsteller, Public Relations: Fue una de las compañías que más recibió encargos por parte del gobierno mexicano. La Secretaria de Economía (entonces SECOFI) le pagó a la firma alrededor de \$3,989,320 dólares en 1991 y 3,855,996 dólares en 1992, con el propósito principal de revertir la mala imagen de México por medio de acciones de cabildeo y propaganda audio visual e impresa, distribuida en las agencias gubernamentales, miembros del Congreso y organizaciones en pro del NAFTA, como la Fundación Heritage y la coalición USA-NAFTA. Además, por instrucción de SECOFI se subcontrataron a dos firmas: al Grupo Brock y a Gold & Liebengood.

Además de lo anterior, Burson Marsteller tenía otras dos cuentas separadas con el gobierno mexicano: una de la Oficina de la Presidencia quien le pagó a la empresa citada por concepto de consultoría, que incluía la creación de anuncios de prensa y televisión en los que se resaltaban los

¹¹² José Arquimedes Barojas, Op. cit., p. 49.

¹¹³ Ibidem, p. 42 y http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1993/05/mm0593_html

¹¹⁴ Ibidem.

esfuerzos de México en la lucha contra las drogas por 1.5 millones de dólares; y otra con la Secretaría de Pesca, resaltando el trabajo de México a favor del delfín en la pesca del atún.¹¹⁵

The Brock Group Ltd.: Compañía subcontratada por Burson Marsteller. Recibió por parte de SECOFI, por sus servicios sobre comercio, trabajo y temas políticos 630 mil dólares.¹¹⁶

Campos Communications, Inc: Operó en Texas y con cercanía a Burson Marsteller al diseminar panfletos y comunicados de prensa, así como sostener reuniones sobre el NAFTA con varios grupos civiles. SECOFI le pagó alrededor de 278 mil dólares en 1992.¹¹⁷

Charls Walker Associates: Era considerado como uno de los más influyentes lobbyist en Washington. Había sido ex-asistente del secretario del Tesoro, ex-subsecretario y ex-secretario del mismo. Sus servicios consistieron en brindar consultoría política y recopilación de información relacionada con las posturas de los funcionarios de los Estados Unidos. “Según Plazuelos-Planas, su gestión se enfocó a 91 congresistas republicanos. Según el CIP, se encargó de los legisladores de los Estados del Medio Oeste. La firma recibió 727 mil dólares de honorarios, de julio de 1991 a diciembre de 1992 y tuvo contactos con el Comité de Finanzas del Senado (17 veces) y el Comité de Medios y Arbitrios (11 ocasiones)”.¹¹⁸

Edward Hidalgo: Acercó a la comunidad hispana a las negociaciones del NAFTA, además brindó asesoría legal y cabildeo, pues se había desempeñado como antiguo secretario de marina. Por sus servicios, SECOFI le pagó 220 mil 468 dólares.¹¹⁹

Gold & Liebengood: Se dedicó a contactar a los congresistas y a sus respectivos staff de forma continua. El gran atractivo de esta firma era que todo su personal se había desempeñado en labores gubernamentales. Sus honorarios fueron de 523 mil dólares.¹²⁰

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ José Arquímedes Barojas, Op. cit., p. 43.

¹¹⁷ Multinacional Monitor.- http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1993/05/mm0593_html

¹¹⁸ José Arquímedes Barojas, Op. cit., p. 43.

¹¹⁹ Ibidem, p. 44.

¹²⁰ Ibidem.

Manchester Trade: Brindó asesoría comercial e información sobre funcionarios y ejecutivos norteamericanos. Se le pagaron 194 mil 15 dólares.¹²¹

Moya, Villanueva & Associates: Se enfocó en el estado de California, realizando trabajos de publicidad y propaganda a favor del NAFTA. Recibió al menos 600 mil dólares por sus servicios de parte del gobierno mexicano.¹²²

Pantin Partnership: Trabajó en la Florida diseminando información favorable sobre el NAFTA entre los líderes de opinión asociaciones y medios de comunicación. Recibió de SECOFI 130 mil dólares.¹²³

Public Strategies Washington, Inc: Consiguieron entrevistas con miembros del congreso de los Estados Unidos, especialmente con la facción demócrata. También hizo cabildeo en el Comité de Finanzas del Senado, y el Comité de Medios y Arbitrios. Y diseñaron estrategias de relaciones públicas para el gobierno de México. SECOFI pagó 455 mil 771 dólares.¹²⁴

Sherman & Sterling: “Fue la única firma que contrató México para realizar trabajo legal y de cabildeo”¹²⁵. SECOFI le pagó más de 5 millones 240 mil 938 dólares, por sus servicios.

Toney Anaya: Quien también había sido gobernador de New México, organizó reuniones y seminarios con grupos de minorías raciales y étnicas, trabajadores, ambientalistas, entre otros grupos de interés, y ayudo a movilizar el apoyo para que ejercieran presión sobre los congresistas. Se le pagaron por parte de SECOFI 222 mil dólares.¹²⁶

TKC International: Realizó trabajos de cabildeo con los congresistas hispanos electos en 1992 recibió 388 mil 376 dólares de SECOFI.¹²⁷

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem y Multinational Monitor.- http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1993/05/mm0593_html

¹²³ José Arquímedes Barojas, Op. cit., p. 44.

¹²⁴ Ibidem, pp. 44-45.

¹²⁵ Ibidem, p. 45.

¹²⁶ Ibidem y Multinational Monitor.- http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1993/05/mm0593_html

¹²⁷ José Arquímedes Barojas, Op. cit., p. 45.

Un dato importante a destacar durante el período de cabildeo fue el hecho de que se llevaron a cabo elecciones presidenciales en los Estados Unidos y aunque al principio el gobierno mexicano tenía todas sus esperanzas puestas en la reelección del presidente Bush, cuando el gobierno se da cuenta que dicho acontecimiento podría no suceder, los esfuerzos se reorientaron hacia el candidato Demócrata, Bill Clinton.

Para el gobierno Republicano de George Bush, era una prioridad la consolidación del NAFTA, con México, debido a los beneficios internos que aportaría su país y por ser una forma de alentar los cambios económicos en México, pero la mayoría demócrata en el Congreso y el público en general estaban poniendo mucha resistencia al respecto y cuando George Bush perdió las elecciones en noviembre de 1992 y el Congreso conservó la mayoría demócrata, pareció que las negociaciones entraban en una crisis.

Para el 4 de Octubre, el entonces candidato a la presidencia Clinton, se pronunció hacia un apoyo al NAFTA, pero con condiciones, particularmente en cuanto al medio ambiente y al empleo en Estados Unidos, logrando de esta forma, hacerse de un buen espacio de maniobra política.¹²⁸

“México comenzó a hablar con los oficiales de campaña de Bill Clinton en el verano de 1992. Semanas después de la elección, dos oficiales de transición de Clinton se encontraron con el jefe del Staff del presidente Salinas, y el 9 de enero de 1993, Salinas y Clinton se entrevistaron en Texas”¹²⁹. Cabe señalar que el presidente Salinas fue el único jefe de Estado en entrevistarse con Clinton durante el periodo de transición, además de que según el *Multinational Monitor*, al menos dos Lobbyists pagados por México: Joseph O’ Neil de *Public Strategies*, y Gabrielle Guerra-Mondragon, de Guerra & Associates y TKC International, trabajaban en el equipo de transición de Clinton.

También se contrató a Robert Rubin de Goldman Sach’s, que era en ese entonces asesor de campaña de Clinton y que se convertiría en el Secretario del Tesoro; a O’Melveny and Myers,

¹²⁸ Claudia Franco Hijuelos, Op. cit., pp. 16-17.

¹²⁹ Multinational Monitor.- http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1993/10/mm1093_06.html

que trabajaban en el despacho jurídico de Warren Christopher, quien se convirtió en el Secretario de Estado.¹³⁰

Tras las elecciones en los Estados Unidos, “Cada nuevo legislador fue específicamente contactado por algunas de las firmas contratadas por México. Walker/Free tomó los del Medio Oeste. Public Strategies, a los de California y Texas; *Gold and Liebenghood*, a los republicanos del Senado y *TKC International* a los nuevos miembros hispánicos”¹³¹

¹³⁰ José Arquímedes Barojas, Op. cit., p. 46.

¹³¹ Ibidem.

BIBLIOGRAFIA

Arquímedes Barojas José,
Más Allá de la Diplomacia: El Cabildeo Como Instrumento de Política Exterior en las Relaciones de México con Estados Unidos en los Noventa,
Tesis de la SER, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1995.

Bustamante, Jorge A.
El Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio, Ed. SECOFI
México 1995.

Celestino del Arenal,
Introducción a las Relaciones Internacionales
Ed. Alianza Editorial Mexicana, México 2000.

Dela Garza Rodolfo O. y Velasco Jesús
México Y Su Interacción Con El Sistema Político Estadounidense
Ed. Porrúa/CIDE, México. 2000.

Congressional Quarterly,
El Congreso de los EE.UU. Estructura y funcionamiento,
Ed. Limusa Noriega Editores, México 1999, 1ª Edición.

Gallardo, Juan
La Coordinadora de organismos empresariales para el comercio exterior, Ed. SECOFI,
México 1999.

México Congreso. Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca e Informática LVII
Legislatura,
*El Cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los EE.UU.: la tarea del cabildeo (lobbying)
y su importancia en el Congreso de los E.U.A.*
México: Comité de Biblioteca e Informática, 1997, 18 pp (Cuadernos de apoyo).

Romero Glez., Janet B.
Los Grupos de Presión en los EEUU; el Caso Judío,
Tesis de la UNAM/ENEP Aragón, México 1996.

Sanford & Green,
Basic Principles of American Government,
Ed. AMSCO, USA 1983.

Schriftgiesser, Karl
The Lobbyist: The Art and Business of International Lawmakers,
USA 1951.

Schroeder, Richard C.
Perfil del Gobierno Norteamericano,
Ed. Servicio Informativo y Cultural de los EUA, USA 1990.

United States Department of State,
Portrait of the USA,
Ed. United States Department of State, USA 1997.

West's Encyclopedia of American Law,
Volume 7, Ed. West Group, USA 1998.

Wittenberg Ernest and Wittenberg Elisabeth
How to Win in Washington,
Ed. Basil Blackwell, USA 1990.

Zabludovsky Jaime,
El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Ed.
SECOFI, México 1998.

HEMEROGRAFÍA

Eisenstadt, Todd “Nuevo Estilo Diplomático: Cabildeo y Relaciones Públicas (1986-1991),
Foro Internacional, Ed. COLMEX, Vol. XXXII, Oct- Dic, México 1992, Num., 5.

Franco Hijuelos, Claudia “El Cabildeo en Washington”, Foro Internacional, Ed. COLMEX,
Vol. XXVIII, Enero-Marzo, 1988 Num.3, México.

Franco Hijuelos, Claudia “El Cabildeo como instrumento de Política Exterior: el Caso del
Tratado de Libre Comercio (TLC)”, Revista Mexicana de Política Exterior, Ed. Nueva Época
y IMRED, Primavera No. 46, 1995, publicación Trimestral, México.

“Today in Congress” *Washington Post*, U.S.A. Nov. 5, 1981.

INTERNET

El País Digital.- Consultado 08/ Abril/ 2005.- 200.26.107.200/ediciones/20020407/elpais3.asp

USINFO.- Consultado 07/ Abril/ 2005.-
www.usinfo.state.gov/journals/ithdr/0698/ijds/round.htm

Senate.- Consultado 06/ Abril/ 2005.-
www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm"

Multinational Monitor.- Consultado 08/ Abril/ 2005
http://multinationalmonitor.org/hyper/issues/1993/10/mm1093_06.html

The Tech.- Consultado 07/ Abril/ 2005.- www-tech.mit.edu/V113/N28/nafta.28w.txt.html

MULTIMEDIA

Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001. © 1993-2000 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.