

## **El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)**

*Claudia Franco Hijuelos\**

Hace tan sólo unos años un ensayo sobre el tema del cabildeo como instrumento de política exterior mexicana se hubiera dirigido a un reducido número de especialistas. Sin embargo, después de vivir la experiencia de la negociación y aprobación legislativa en Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio (TLC), el cabildeo forma parte del vocabulario de amplios sectores de opinión mexicanos interesados en ese país. Con el propósito de hacer una aproximación a la justa dimensión del cabildeo como un recurso más de política exterior hacia Estados Unidos, en este ensayo se busca ilustrar la dificultad para evaluar el impacto real del cabildeo extranjero sobre la toma de decisiones en Estados Unidos. Desde el anuncio de la intención de iniciar las negociaciones en 1990, hasta su conclusión en 1992 y la aprobación del TLC en 1993, se describe el contexto de política interna de Estados Unidos, los actores y sus intereses que llevaron a la aprobación del tratado por el Congreso estadounidense. Se señalarán aquellos factores que aumentan la probabilidad de un cabildeo exitoso y se derivarán recomendaciones para México a fin de tener expectativas realistas con respecto al cabildeo en Estados Unidos, sea por cabilderos profesionales o por los diversos actores políticos mexicanos que tendrán cada vez mayor acceso a dicha actividad como resultado de la intensificación de contactos con sus contrapartes estadounidenses.

El origen y la justificación del cabildeo como actividad legítima e incluso reglamentada dentro del sistema político estadounidense se fundamenta en la

---

\* Internacionalista egresada de El Colegio de México, con estudios de posgrado en la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins. Es especialista en política exterior estadounidense. Actualmente se desempeña como directora general de Política Laboral Internacional en la Secretaría del Trabajo.

---

convicción de que una sociedad abierta y plural alcanza el “bien común” en la competencia de intereses disímiles y en la interacción entre adversarios. El cabildeo está constituido por acciones como los contactos personales y la difusión de información para influir sobre funcionarios, la opinión pública y especialmente miembros del Congreso para, en la medida de lo posible, encauzar la toma de decisiones y así acercarlas a intereses particulares. Con base en la primera enmienda de la constitución estadounidense, que garantiza la libertad de hacer peticiones al gobierno,<sup>1</sup> quienes ejercen el cabildeo abogan por una causa determinada, ya sea propia o en favor de un cliente, en el caso de los cabilderos profesionales. Tratándose de intereses extranjeros, que no tienen el recurso a la primera enmienda para hacer peticiones al gobierno estadounidense, han sido los mismo legisladores y funcionarios de Estados Unidos quienes han sostenido que la utilización del cabildeo se justifica dada la complejidad de los asuntos que se deliberan y las repercusiones internacionales que conllevan.<sup>2</sup>

No obstante, existe y se acentúa recurrentemente entre la opinión pública estadounidense la impresión de que el cabildeo, sobre todo aquel que se lleva a cabo en favor de intereses extranjeros, no es más que el tráfico de influencias por medios poco ortodoxos que rayan en el soborno: viajes “todo pagado” a legisladores, bajo el supuesto de fines informativos; regalos; contribuciones a fondos de campaña electoral a través de compañías de cabildeo estadounidenses; entre otros. Se percibe entonces al cabildeo no como un medio para llegar al “bien común”, sino como uno que en la mayoría de los casos pervierte la toma de decisiones en favor de intereses ajenos o antagónicos a los estadounidenses.<sup>3</sup>

El cabildeo se legitima por medio de reglamentación según la cual deben declararse las actividades de cabildeo que se realizan. Se somete así el cabildeo al escrutinio público, con lo cual se supone que el hecho de revelar lo que se está haciendo concilia el derecho a hacer peticiones al gobierno —detenido por cualquier ciudadano pero ejercido más efectivamente por los mejor organizados y dotados de recursos— y el derecho del público en general a contar con la información necesaria para formarse un juicio acerca de en qué medida las

---

<sup>1</sup> La primera enmienda garantiza también la libertad de culto, expresión, prensa y reunión.

<sup>2</sup> Véase Senado de Estados Unidos, “Non-diplomatic Activities of Representatives of Foreign Governments”, estudio preparado para el Comité de Relaciones Exteriores, julio de 1962.

<sup>3</sup> Ross Perot explotó dicha desconfianza hacia el cabildeo por profesionales en favor de intereses extranjeros durante su campaña contra el TLC. Véase Ross Perot y Pat Choate, *Save Your Job, Save Our Country. Why NAFTA Must Be Stopped—Now!*, Nueva York, Hyperion, pp. 17 y 19. Véase también Charles Lewis y M. Ebrahim, “Can Mexico and Big Business USA Buy NAFTA?”, *The Nation*, 14 de junio de 1993, pp. 826-839.

decisiones y políticas gubernamentales responden a intereses particulares y no a la búsqueda del “bien común”.<sup>4</sup>

Originalmente, la Ley de Registro de Agentes Extranjeros de 1938 fue promulgada para vigilar las actividades alemanas en Estados Unidos y controlar la difusión de propaganda nazi. Años más tarde, esta ley fue enmendada con el objeto de reforzar “la protección de la integridad del proceso de toma de decisiones del gobierno norteamericano”.<sup>5</sup> En ella se especifica que cualquier persona o grupo que actúe como agente o representante empleado o subsidiado por un gobierno o interés privado extranjero, y que esté involucrado en actividades políticas, relaciones públicas, asuntos financieros o cabildero gubernamental, deberá registrarse ante la División Criminal del Departamento de Justicia (en alusión al origen de la ley). El cabildero estará obligado a entregar un informe de actividades periódico, en el cual se detallen honorarios, gastos e incluso contribuciones a comités de acción política hechas por él en su propio nombre, ya que ningún extranjero puede efectuarlas legalmente.<sup>6</sup>

La Ley de Registro de Agentes Extranjeros deja huecos de información esenciales en detrimento del efecto “purificador” de la declaración de actividades. No existe la obligación de declarar 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 como agente de dichos intereses extranjeros, no está obligado a declarar sus actividades ante el Departamento de Justicia. Además, la veracidad de los informes de actividades es difícil de comprobar, de modo que el público depende de la buena fe del cabildero en el cumplimiento de estos requisitos. Finalmente, no sería descabellado suponer que existen cabilderos profesionales contratados por intereses extranjeros que no se registran ante el Departamento de Justicia.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Para una discusión acerca de cuestiones éticas que el liberalismo estadounidense no resuelve, sino legitima por medio de la reglamentación, véase Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Nueva York, Harcourt Brace and Co., 1954, pp. 5-14.

<sup>5</sup> Senado de Estados Unidos, Comité de Relaciones Exteriores, *The Foreign Agents Registration Act*, agosto de 1977, p. 15.

<sup>6</sup> Los Comités de Acción Política (PAC's, por sus siglas en inglés) son grupos de interés que se organizan para hacer contribuciones financieras a campañas electorales. Por ejemplo, el llamado “lobby judío” es formalmente un comité de acción política: el *American Israel Public Affairs Committee* o AIPAC.

<sup>7</sup> Tal podría ser el caso de cabilderos al servicio de gobiernos contra los cuales existe la prohibición del gobierno estadounidense de realizar transacciones comerciales, como el de Libia. Véase “From the K Street Corridor”, *National Journal*, 29 de mayo de 1993, p. 1301. En cuanto al cabildeo

A fin de facilitar la labor analítica, podría hacerse una distinción entre el *cabildeo técnico*, que prácticamente está constituido por actividades de consultoría y relaciones públicas, y el *cabildeo político*. Esta tipología resulta útil, entre otras razones, porque en no pocas ocasiones se ignora dicha distinción para abultar las cifras del monto utilizado por el gobierno mexicano para hacer cabildeo en favor del TLC.<sup>8</sup>

El *cabildeo técnico* incluye el seguimiento y asesoría con respecto a proyectos de ley o procesos de reglamentación para la aplicación de una ley ya aprobada, la identificación oportuna de personalidades clave dentro del Congreso o el Ejecutivo en relación con ellos, la difusión de información, especialmente a formadores de opinión, la promoción turística y de “imagen”, sobre todo por medios masivos de comunicación. El *cabildeo político* lo constituyen entrevistas personales con legisladores y funcionarios — o con sus colaboradores y subordinados, que a menudo son mejor fuente de información y vehículo de influencia — a fin de sondear sus posturas respecto de asuntos de interés para México e influir sobre sus decisiones por medio de información sobre las bondades de la posición que se defiende, o bien respecto de las consecuencias de un curso de acción que no la tome en cuenta. La Ley de Registro de Agentes Extranjeros define como actividades políticas: la difusión de propaganda política o cualquier otra actividad cuyo propósito sea adoctrinar, convertir, inducir, persuadir, predominar o de cualquier otra forma influir sobre la opinión pública, una parte de ésta o un funcionario del gobierno estadounidense, en relación con la formulación, adopción o modificación de políticas internas o externas de Estados Unidos.<sup>9</sup>

La fragmentación y descentralización del poder dentro del sistema de gobierno estadounidense ofrece oportunidades para el cabildeo. Algunos autores sostienen que los funcionarios y miembros del Congreso generalmente se muestran receptivos a los argumentos de intereses extranjeros porque la nacionalidad no es base suficiente para ignorar elementos útiles en la definición de políticas, aun las internas.<sup>10</sup> No obstante, la “utilidad” de dichos elementos proporcionados por intereses extranjeros es función de su compatibilidad con aquellos intereses internos de quienes depende la suerte política del funcionario o legislador de que se trate. De

---

profesional en favor de intereses domésticos, la naturaleza deducible de ciertas actividades de cabildeo constituye un estímulo para declararlas.

<sup>8</sup> Véase Todd Eisenstadt, “Cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos”, *Este país*, junio de 1992, p. 4.

<sup>9</sup> Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo en Washington”, *Foro Internacional*, vol. XXVIII, núm. 3 (111), enero-marzo de 1988, p. 444.

<sup>10</sup> Charles F. Doran y Joel L. Sokolsky, *Canada and Congress: Lobbying in Washington*, Canadá, Dalhousie University, 1985, p. 66.

---

ahí que la coordinación con intereses estadounidenses afines, entre otros factores que se detallan más adelante, aumente las probabilidades de que el cabildeo extranjero sea exitoso.

### **Cabildeo, TLC y política interna estadounidense**

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. Esta perspectiva conservadora resultaba un tanto ingenua pues, como se explicó antes, la naturaleza misma del sistema político estadounidense hace posible el cabildeo y lo propicia, incluso por parte de intereses extranjeros. Además, es poco probable que intereses gubernamentales o privados estadounidenses requieran de una justificación *quasi* moral fincada en la reciprocidad para emprender o evitar alguna forma de cabildeo en México.

La fiebre de utilización del cabildeo por el gobierno mexicano durante el proceso de negociación y aprobación del TLC en Estados Unidos responde a cambios en las circunstancias y en el liderazgo mexicanos. El gobierno del presidente Carlos Salinas incorporó en sus mandos superiores a egresados de universidades estadounidenses familiarizados con la maquinaria política de Washington, así como a elementos jóvenes, incluido el propio presidente, dispuestos a cuestionar antiguos tabúes de la relación bilateral. Sin embargo, quizás más importante aún que la nueva mentalidad imperante en el equipo del presidente, fue la enorme trascendencia del Tratado de Libre Comercio para su proyecto de gobierno. Tan poderosa motivación propició que se considerara al cabildeo, especialmente por medio de profesionales estadounidenses, como recurso necesario de política hacia Estados Unidos para lograr el éxito en la negociación y la aprobación de ese tratado.

El éxito de cualquier esfuerzo de cabildeo extranjero en Estados Unidos requiere de cierta discreción en su puesta en marcha. Ello en virtud de la desconfianza hacia intereses especiales, como se anotó antes, y debido al hecho de que, particularmente tratándose de temas comerciales, el público estadounidense tiende a ser más proteccionista y menos sensible a argumentos de política exterior que sus gobernantes.<sup>11</sup> Sin embargo, las consecuencias internas del TLC

---

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Chicago Council on Foreign Relations, "American Public Opinion and US Foreign Policy, 1987". Los resultados de este estudio aparecieron en *The Washington Post*, 25 de marzo de 1987.

para Estados Unidos, así como la coyuntura electoral por la cual atravesó ese país durante las negociaciones, llevaron el tema al centro mismo del debate político.<sup>12</sup>

Además de la elección presidencial, en noviembre de 1992 se renovarían la totalidad de la Cámara de Representantes y un tercio del Senado estadounidenses. Desde diciembre de 1990, si bien el Congreso estaba en receso, los legisladores habían iniciado su campaña de reelección en su distrito o estado. Encabezados por Don Pease (D-Ohio) y Terry Bruce (D-Illinois), opositores consistentes del TLC, alrededor de tres docenas de diputados enviaron una carta al presidente George Bush recomendándole que temas como el narcotráfico, las condiciones laborales, la protección al medio ambiente y la democratización del sistema político mexicano se incluyeran en las negociaciones del TLC. Paralelamente, en México, la politización del TLC alimentó expectativas respecto de su contenido desde un principio. Casi simultáneamente a la carta de Pease y Bruce, intelectuales mexicanos escribieron al presidente de la Cámara de Diputados de México enfatizando la necesidad de incorporar un capítulo social al TLC que abarcara la seguridad laboral, la defensa de los derechos humanos y la protección al medio ambiente y abordara temas como el narcotráfico y la migración.<sup>13</sup>

La movilización de intereses estadounidenses y “transfronterizos”, en el sentido de aglutinar organizaciones afines en México y en Estados Unidos, continuó dentro y fuera del Congreso. Así, a principios de agosto de 1992, a escasos meses de la elección, el líder de la mayoría demócrata, Richard Gephardt, promovió una resolución en la Cámara de Representantes aprobada por 361 votos a favor y ninguno en contra, que condicionaba la aprobación del TLC al respeto de sus exigencias ecológicas y laborales. La resolución no obligaba legalmente al Ejecutivo, pero como “sentir del Congreso” tuvo la trascendencia política de un exhorto virtualmente unánime de la cámara baja del Congreso.

El 12 de agosto, después de 14 meses de negociaciones, se anunció la conclusión del TLC. La ceremonia de rúbrica del texto en San Antonio, Texas, fue atestiguada por los presidentes Salinas y Bush, en lo que el influyente demócrata Richard Gephardt calificó como un descarado acto de campaña electoral de los republicanos.<sup>14</sup> El 4 de octubre, y después de una persistente ambigüedad, Bill Clinton se había definido por fin con respecto al TLC: lo apoyaría con condiciones, particularmente en cuanto a la protección al medio ambiente y al empleo en Estados

---

<sup>12</sup> A lo largo de la campaña electoral estadounidense de 1992, tanto George Bush como Bill Clinton y Ross Perot se pronunciaron respecto al TLC, lo cual contribuyó a aumentar la “visibilidad” del tema.

<sup>13</sup> La suscribieron Adolfo Aguilar Zinser, Jorge G. Castañeda, Carlos Fuentes, Lorenzo Meyer, Carlos Monsiváis y Jesús Silva Herzog.

<sup>14</sup> Véase nota 17, *infra*.

Unidos.<sup>15</sup> Con esta determinación Clinton se hizo de tiempo y espacio de maniobra para atender las demandas de sectores tradicionalmente cercanos al Partido Demócrata, sin antagonizar con sectores empresariales poderosos cuyo apoyo necesitaría, si no para ganar la elección el mes siguiente, sí para gobernar una vez electo.<sup>16</sup> De esta manera, ambos candidatos hicieron que México se convirtiera en factor electoral estadounidense, asociado al TLC.

Para el gobierno republicano de George Bush, la consolidación de un TLC con México constituía una prioridad de política exterior por los beneficios internos que aportaría a su país y como forma relativamente poco costosa de asegurar los avances de la reforma económica mexicana. La tarea del cabildeo, entonces, era convencer a un Congreso con mayoría demócrata: primero, para asegurar la extensión de la autoridad de negociar por la vía rápida, en 1991; más adelante, para lograr la aprobación del tratado negociado. El TLC podía contar con el decidido apoyo presidencial y la apatía del público en general. Sin embargo, gradualmente el TLC fue adquiriendo relevancia como punto contencioso de la campaña presidencial, con argumentos tan cercanos al electorado como la creación o la destrucción de empleos en Estados Unidos. Adicionalmente, el balance entre costos y beneficios del apoyo presidencial se inclinó peligrosamente hacia los costos cuando Bush resultó derrotado y el Congreso conservó la mayoría demócrata.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> En un discurso en la Universidad de Carolina del Norte, el 4 de octubre de 1992, Clinton dijo que apoyaría la versión del TLC negociada por el gobierno de Bush, siempre y cuando se complementara con cinco medidas de política interna en Estados Unidos y tres acuerdos paralelos con México, en materia laboral, ecológica y de salvaguardas. A pesar de ser un tratado trilateral, las condiciones de Clinton explícitamente se dirigieron a México. Asimismo, por el contexto electoral en que se formularon, las medidas de política interna sugeridas (asistencia a trabajadores desplazados, inversiones en infraestructura y medidas específicas de combate al deterioro ecológico, asistencia a granjeros, participación ciudadana en la vigilancia y cumplimiento de la normatividad medioambiental estadounidense y salvaguardas contra el abuso de normas relativas a la inmigración) no tomaban en cuenta los costos de su aplicación.

<sup>16</sup> Para abundar en las posibles motivaciones de Clinton, véase Rossana Fuentes-Berain, "Las razones de Bill Clinton", entrevista a Susan Kaufman y Claudia Franco H., publicada en *El Financiero*, 6 de octubre de 1992, p. 22. Sobre las razones de Bush para llevar el tratado al centro de la discusión electoral, véase L. Ronald Scheman, "A Pact That Divides Democrats", *The Washington Post*, 27 de agosto de 1992, página editorial.

<sup>17</sup> De ahí la entrevista entre Samuel Berger, director de seguridad nacional del equipo de transición del presidente electo Clinton con José Córdoba Montoya, emisario presidencial mexicano, el 24 de noviembre de 1992. En ella, Córdoba aseguró a su interlocutor que el presidente Bush había insistido en que el presidente Salinas fuera a San Antonio para la "inicialización" del TLC, previamente a la elección presidencial. Dolia Estévez, "Para que no interfiera en la sucesión mexicana, el TLC debe ser ratificado por EU el primer semestre de 93: José Córdoba", *El Financiero*, 26 de noviembre de 1993, p. 46.

A menos que toquen muy de cerca la situación interna de su propio país, el lugar que generalmente asigna el público estadounidense a cuestiones de política exterior en la plataforma electoral de candidatos a presidente es de poca importancia. No obstante, en el caso del TLC, además de los aspectos de política exterior que utilizaron tanto promotores como detractores, los argumentos de política interna relacionados con empleo, condiciones laborales, infraestructura regional y protección al medio ambiente, entre otros, lo convirtieron en asunto de política interna tan trascendente como para figurar prominentemente en la campaña electoral. Como se verá más adelante, las ofertas del ejecutivo estadounidense al respecto, así como las concesiones mexicanas de última hora en relación con industrias estadounidenses “sensibles” a las importaciones mexicanas, determinaron el voto aprobatorio de un número crucial de legisladores.

Para cualquier interés extranjero, entre las condiciones ideales para desplegar sus esfuerzos de cabildeo está la de contar con aliados internos en Estados Unidos, de tal forma que éstos tengan auténticas motivaciones propias para avanzar la causa extranjera y, además, cuenten con la legitimidad suficiente como para hacerlo abiertamente. Por el contrario, un cabildeador profesional que presta sus servicios a intereses extranjeros no necesariamente comulga con la causa que representa, aunque su labor será más efectiva si cuenta con credibilidad dentro del Congreso como defensor consistente de ciertas causas, y no solamente como mercenario al servicio de cualquier interés que cubra sus honorarios.

USA-NAFTA (*United States Alliance for the North American Free Trade Agreement*), establecida a fines de 1992, encabeza la lista de organizaciones que hicieron cabildeo a escala nacional en Estados Unidos en favor del TLC, en coordinación con el gobierno y el sector privado mexicanos. Esta coalición de grandes empresas, funcionarios estatales y legisladores se avocó a crear conciencia entre líderes de opinión local y nacional acerca de los beneficios del TLC para Estados Unidos, así como a movilizar intereses industriales y manufactureros que serían beneficiados por el TLC, o bien perjudicados en caso de no aprobarse, para que ejercieran presión sobre sus representantes en el Congreso. Como es natural, al igual que otras coaliciones promotoras del TLC,<sup>18</sup> USA-NAFTA tenía preferencias específicas

---

<sup>18</sup> Otras organizaciones formadas en torno al esfuerzo de promoción del TLC, con sus respectivas preferencias sobre el tratado, fueron por ejemplo: *Texans for NAFTA*, *Californians for NAFTA* y *Colorado Coalition for NAFTA*, formadas por comerciantes y empresarios y respaldadas por funcionarios locales; *Pro-NAFTA*, formada por intereses fronterizos con México; la coalición de grupos ecologistas en favor del TLC que incluyó al *Environmental Defense Fund* y a la *National Wildlife Federation*, interesados en aumentar los recursos destinados a vigilar el cumplimiento de las leyes ambientales y mejorar la infraestructura fronteriza con México; *The NAFTA Network*, publicación producida por el Instituto Fraser de Canadá con organizaciones afines de México y Estados Unidos.



en cuanto al TLC, como su consistente oposición a la aplicación de sanciones comerciales para resolver controversias laborales y ambientales.

En México fueron mejor conocidos los grupos y organizaciones estadounidenses en contra del TLC, respaldados por la federación de sindicatos AFL-CIO y por Ross Perot. Como contraparte de USA-NAFTA podría mencionarse a *Citizens Trade Campaign*, organización formada por grupos diversos de cobertura nacional, desde granjeros hasta religiosos, convencidos de la necesidad de renegociar un acuerdo comercial que garantizara, entre otras condiciones, la protección al empleo en Estados Unidos. Al interior del Congreso se formó un grupo encabezado por representantes de estados como Minnesota, Dakota del Norte, Ohio y Michigan. Organizaciones ecologistas como *Sierra Club*, *Public Citizen* y *Friends of the Earth* incluso presentaron una demanda legal para forzar a la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos a realizar un estudio sobre el impacto ambiental del TLC antes de someter el tratado a la aprobación del Congreso.<sup>19</sup>

Los medios utilizados por promotores y opositores del TLC en su campaña respectiva incluyeron desde los más tradicionales, como cartas a legisladores y empresarios, presentaciones públicas y giras, boletines, editoriales y desplegados en prensa, seminarios y conferencias, hasta audiencias en el Congreso, viajes a México y entrevistas con altos funcionarios, programas de televisión en cadena nacional protagonizados por Ross Perot y el crucial debate sostenido entre este último y el vicepresidente Al Gore a principios de noviembre de 1993. El monto de los recursos financieros invertidos por ambos bandos, según fuentes independientes, no tuvo precedentes. Sin incluir la contribución mexicana, se cree que las fuerzas pro-TLC invirtieron alrededor de 7 millones de dólares hasta fines de 1993. Tan sólo en anuncios de televisión contra el TLC, los sindicatos invirtieron 3.25 millones de dólares que, sumados al costo de los anuncios producidos por Ross Perot, dan un total de 5.5 millones de dólares.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> El fallo favorable a los ecologistas emitido en julio de 1993 dio nuevos bríos a la campaña de los opositores del TLC y provocó gran nerviosismo en México. El Departamento de Justicia presentó una apelación y el fallo fue revocado a fines de septiembre del mismo año, sobre la base de que el TLC constituye un acto del Ejecutivo, y por tanto no está sujeto a demandas por parte de grupos privados. Si bien el cabildeo resultaba impotente frente a esta intervención del poder judicial en el proceso de aprobación del TLC, una buena asesoría técnica quizás podría haber previsto la posibilidad del recurso legal contenido en la Ley de Política Ambiental de Estados Unidos, al cual se acogió la demanda original.

<sup>20</sup> Cifras de *The Wall Street Journal*, Center for Responsive Politics y United We Stand America. Véase Jill Abramson y B. Davis, "Expensive Battle Over NAFTA. Has Each Side Claiming It Is Being Outgunned and Outspent", *The Wall Street Journal*, 15 de noviembre de 1993. El presupuesto anual de USA-NAFTA era de 2 millones de dólares, sin incluir los recursos invertidos por cada compañía

## Cabildeo étnico

Existe la percepción generalizada de que los aliados naturales de intereses extranjeros en la tarea de influir sobre la política interna y exterior estadounidense son aquellos grupos étnicos que comparten raíces culturales con el país en cuestión. En el caso de México, se ha pensado que la población mexicano-americana de Estados Unidos constituye un aliado potencial, no sólo para el gobierno mexicano, con respecto al cual es ambivalente, sino también para grupos de oposición en México que naturalmente buscan explotar dicha ambivalencia. Frecuentemente se hacen extrapolaciones tomando como ejemplo a organizaciones judías en Estados Unidos que hacen cabildeo en favor de Israel.<sup>21</sup>

La población mexicano-americana en Estados Unidos crece rápidamente, aunque las condiciones socioeconómicas que presenta y su efectividad como grupo de presión interno son relativamente deficientes. Si eventualmente se lograra conformar un grupo de presión mexicano-americano que emprendiera acciones de cabildeo para influir en la toma de decisiones internas que afectaran a México, probablemente distaría mucho de la modalidad judía, cuyo grado de cohesión, motivación, organización, presencia económica y política, imagen pública en Estados Unidos y, sobre todo, coincidencia fundamental en un propósito incuestionable, serían imposibles de duplicar en el caso mexicano.<sup>22</sup>

En el caso del TLC, el apoyo de organizaciones hispanas y mexicano-americanas no fue unánime, como tampoco lo fue el voto entre miembros del grupo hispano en el Congreso. El Consenso Latino sobre el TLC, formado por 18 organizaciones hispanas, condicionó su apoyo a la creación del Banco de Desarrollo Norteamericano, dedicado a financiar los proyectos de infraestructura y educación que serían necesarios al aprobarse el TLC. También exigía un programa federal específico para atender las necesidades de readiestramiento de trabajadores que se vieran desplazados a consecuencia del tratado. Organizaciones como la Cámara de Comercio Hispana de Estados Unidos se declararon como "puente natural" para hacer negocios en México y apoyaron la aprobación del TLC desde un

---

integrante de la coalición. Bruce Stokes, "Mexican Roulette", *National Journal*, 15 de mayo de 1993, p. 1163.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Martin Weil, "Can the Blacks Do for Africa What the Jews Did for Israel?", *Foreign Policy*, núm.15, verano de 1974, pp. 109-130.

<sup>22</sup> El *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC) apoya a Israel sin importar la filiación del gobierno en turno y sin tomar partido en disputas políticas internas de ese país. Véase Edward Tivnan, *The Lobby: Jewish Political Power and American Foreign Policy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1987, p. 175, y José Carreño F., "Amenaza con dividir a congresistas hispanos, la situación en México", *El Universal*, 8 de marzo de 1994, p. 15.

principio. De origen hispano, Bill Richardson (D-Nuevo México) estuvo entre los más fervientes promotores del TLC.

Por su parte, organizaciones sindicales con numerosos afiliados de origen hispano y mexicano-americano, como la *Amalgamated Clothing and Textile Union*, que representa a 3 000 trabajadores de Nueva York y Nueva Jersey, reflejaron cabalmente los temores del sector sindical en su conjunto: la amenaza de trasladar sus empleos a México, donde las condiciones de trabajo supuestamente inferiores y la persecución de sindicatos independientes favorecerían a los patrones. Los hispanos estarían entre los más perjudicados por la fuga de empleos a México.<sup>23</sup> Otra de las razones esgrimidas por miembros del Congreso de origen cubano para oponerse al TLC fue la “estrecha” relación del gobierno mexicano con Fidel Castro, a pesar de la controvertida entrevista del líder opositor cubano Mas Canosa con el presidente Salinas en 1992.

Este espectro de opiniones refleja una realidad fundamental de la comunidad hispana en Estados Unidos: su cultura latina no es un factor de cohesión suficiente para superar otros factores de división. En lo que se refiere específicamente a la comunidad mexicano-americana, puede afirmarse que en la presente etapa de asimilación a la cultura y política estadounidenses, sus intereses están enfocados de manera prioritaria hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida en Estados Unidos; en la medida en que éstas resulten beneficiadas, apoyarán la causa mexicana que se les presente. Por lo tanto, su comportamiento no difiere del de cualquier otro grupo étnico estadounidense sin lazos culturales o afectivos con México.

### 1993: la recta final

A mediados de marzo de 1993, y ante la perspectiva de un voto probable en el Congreso hacia finales de año, una encuesta de USA-NAFTA reflejó claramente la magnitud de la tarea de convencimiento que debía llevarse a cabo para lograr la aprobación del TLC. Había 115 miembros de la Cámara de Representantes opuestos al TLC, 157 indecisos y sólo 152 en favor del tratado. De un total de 435 miembros con derecho a voto, la iniciativa de ley para la aplicación del TLC requeriría un mínimo de 218 votos (la mitad más uno) en la Cámara de Representantes para ser aprobada.

---

<sup>23</sup> Iván Román, “TLC no cuenta con apoyo general de hispanos en EU”, *El Nuevo Herald*, 4 de octubre de 1993, p. 1. Román cita a Edgar de Jesús, vicepresidente del sindicato.

---

Aún más reveladores fueron los resultados de la encuesta entre los representantes de nuevo ingreso del 103 Congreso. La tasa de renovación entre los integrantes de la Cámara de Representantes en la elección de noviembre de 1992 fue históricamente alta: 26 %, mientras que en elecciones anteriores los porcentajes de reelección estaban entre 90 % y 95 %. Este grupo de legisladores era particularmente sensible y vulnerable a la opinión de su distrito, pues la mayoría había ganado su escaño con la promesa de alejarse del *statu quo* político en Washington, para volver a representar fielmente los deseos e intereses de sus electores. De 109 representantes de nuevo ingreso, 24 estaban en contra del TLC, 47 indecisos y 38 a favor del mismo.<sup>24</sup> En el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, encargado de emitir una recomendación al pleno sobre el TLC, aproximadamente 40 % de los miembros era de nuevo ingreso.

Otro factor que contribuye a un cabildeo exitoso es contar con el apoyo abierto y decidido del Ejecutivo estadounidense, sobre todo si se trata de un Ejecutivo cuyo índice de popularidad es razonablemente alto y cuyo partido es mayoritario en el Congreso. En el caso del TLC, hasta mediados de año no se había producido un endoso claro e inequívoco por Bill Clinton para lograr la aprobación del tratado en 1993, a fin de que entrara en vigor en enero de 1994, según lo previsto. Esta actitud se debía en gran parte a la necesidad de conservar el máximo capital político para la batalla por la aprobación del presupuesto que se dio entonces. Evidentemente, prevalecía la opinión de que el TLC era impopular y podía costarle votos en el Congreso en favor de su iniciativa presupuestal. La campaña opositora al TLC había logrado asociar al tratado con la exportación de empleos a México, dado el diferencial salarial y la ausencia de controles ambientales estrictos. Por ende, la negociación de los acuerdos paralelos que tenía lugar entonces cumplía la función de mantener viva la esperanza acerca del TLC, a la vez que se hacían esfuerzos por conciliar a los principales opositores.

Adicionalmente, el líder de la mayoría demócrata en el Congreso había sido mucho más claro en su oposición al TLC. Richard Gephardt, además de representar un distrito de Missouri para el cual los beneficios del TLC serían mínimos, se convirtió en el *alter ego* de los demócratas liberales, tradicionalmente cercanos a los postulados laborales y ambientalistas. Bill Clinton, por su parte, se debatía entre posturas como éstas y otras menos radicales que lo identificaran como “neodemócrata”, más sensible a la necesidad de tomar en cuenta los intereses empresariales y de reservar una función relativamente menos intervencionista al Estado. Según las encuestas, la gran mayoría del público estadounidense opinaba

---

<sup>24</sup> Encuesta de USA-NAFTA, reproducida en Bruce Stokes, “Mexican Roulette”, *op. cit.*, p. 1162.

que Bill Clinton se mostraba indeciso ante los asuntos importantes que hasta entonces había tenido que enfrentar su gobierno.<sup>25</sup>

A partir de septiembre, la campaña en favor del TLC por parte del Ejecutivo se intensificó notablemente, después de meses de desaliento entre los promotores del tratado,<sup>26</sup> de falta de lineamientos claros de apoyo al TLC en el gabinete del presidente estadounidense, de niveles declinantes de popularidad de quien hubiera sido el promotor más importante, Bill Clinton, y de creciente oposición al tratado entre el público en general.<sup>27</sup> Si bien en agosto se terminaron los acuerdos complementarios sobre medio ambiente, cuestiones laborales y salvaguardas, persistían las exigencias particulares de miembros del Congreso. 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 en favor del TLC.

La Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos contraatacó a Ross Perot con una publicación de más de setenta cuartillas refutando uno a uno los argumentos esgrimidos en su libro contra el TLC y anunció que el gobierno de Clinton destinaría 5 000 millones de dólares, durante los 10 años siguientes, a proyectos ambientales en la frontera con México.<sup>28</sup> El presidente Clinton firmó los acuerdos paralelos en Washington, ante los ex presidentes George Bush, James Carter y Gerald Ford, quienes pronunciaron sendos discursos en apoyo al TLC. William M. Daley, operador político del Partido Demócrata, cercano a los sindicatos y perteneciente a una de las familias con mayor tradición política en Chicago, fue nombrado para encabezar el esfuerzo de aprobación del TLC por el Congreso desde la Casa Blanca. A cada miembro del gabinete de Clinton le fue asignado un grupo de legisladores a quienes debía acercarse con información sobre los beneficios del TLC para su distrito.<sup>29</sup> Clinton pidió y obtuvo la colaboración del liderazgo

---

<sup>25</sup> En febrero de 1993, 60 % de los encuestados aprobaba su gestión; 59 % en abril; 46 % en mayo y 39 % en junio. En este último mes, 71 % de los encuestados opinó que Clinton no había enfrentado con decisión los problemas que se le presentaban. ABC News y CBS News- *The New York Times*, resultados publicados en *National Journal*, 10 de junio de 1994, p. 1779.

<sup>26</sup> En México, Luis Germán Cárcoba, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, reflejó el temor del sector privado mexicano de que al mostrar ansiedad por el TLC, el gobierno mexicano otorgara concesiones adicionales a las estipuladas en el TLC con el fin de lograr la aprobación. Flavia Irene Rodríguez, "Pide la IP suspender el cabildeo en favor del TLC", *El Economista*, 2 de agosto de 1993, p. 27.

<sup>27</sup> De septiembre de 1992 a julio de 1993, el porcentaje de opositores pasó de 57 % a 65 %. Gallup para CNN-USA Today, en *National Journal*, 31 de julio de 1993, p. 1943.

<sup>28</sup> USTR, "Correcting the Record. Response of the Office of the USTR to the Perot-Choate NAFTA Book", 2 de septiembre de 1993. James Gerstenzang, "White House Unveils Fund to Clean Up Border", *Los Angeles Times*, 14 de septiembre de 1993, p. 16-A.

<sup>29</sup> La aprobación del TLC en el Senado era prácticamente un hecho; de ahí que los esfuerzos se concentraran en la Cámara de Representantes. Bob Davis, "NAFTA Clears Hurdle in Appellate

de ambas Cámaras para evitar tácticas dilatorias que pudieran retrasar el voto del TLC una vez enviado al Congreso, el 1 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. También habló de la pérdida de prestigio estadounidense ante sus socios asiáticos en la próxima reunión de la APEC si el proteccionismo lograba triunfar sobre el TLC.<sup>30</sup>

Las campañas de promotores y opositores incluyeron argumentos más allá de los estrictamente comerciales. Para Janet Reno, procuradora general estadounidense, la responsabilidad de proteger la frontera con México resultaría más sencilla, pues el TLC sería la única forma de detener la inmigración ilegal. Por el contrario, para William von Raab, comisionado de Aduanas durante el gobierno de Ronald Reagan, y recordado en México por sus críticas al manejo mexicano del combate al narcotráfico, el tratado abriría la frontera y facilitaría la introducción de estupefacientes a Estados Unidos.<sup>31</sup>

Las implicaciones de política exterior que tendría el TLC para Estados Unidos serían múltiples: promovería la cooperación bilateral, revirtiendo la tradicional insensibilidad estadounidense hacia México y la actitud defensiva de éste hacia Estados Unidos; legitimaría la capacidad estadounidense para tratar temas laborales, ecológicos y “otros”, que normalmente estarían fuera de los temas abarcados en la relación bilateral; y promovería reformas democráticas en México.<sup>32</sup> El ex presidente James Carter afirmó que el rechazo al TLC sería un golpe “devastador” para las relaciones de Estados Unidos con otras naciones del hemisferio. De acuerdo con él, la aprobación del tratado probaría el alcance real del compromiso de Estados Unidos con la democracia en América Latina. Henry Kissinger fue más lejos al decir que el voto respecto al TLC sería el voto de política exterior más importante de la década.<sup>33</sup>

En agosto, había aproximadamente 170 representantes a favor del TLC, 156 en contra y 109 indecisos. En octubre, el número de opositores había aumentado a

---

Court But Faces Tough Battle in Congress”, *The Wall Street Journal*, 27 de septiembre de 1993, p. A3.

<sup>30</sup> Robin Bulman, “NAFTA Vote May Define Asian Trade Meeting”, *The Journal of Commerce*, 15 de noviembre de 1993.

<sup>31</sup> Janet Reno, “Consider NAFTA a Border Control Tool”, *Los Angeles Times*, 22 de octubre de 1993, p. A11. William von Raab y F.A. Messing Jr., “Will NAFTA Free the Drug Trade?”, *The Washington Post*, 15 de agosto de 1993, p. C-2.

<sup>32</sup> Lee H. Hamilton, representante demócrata por Indiana y presidente del Comité de Relaciones Exteriores, en su discurso del 30 de junio de 1993, “Making The Case for NAFTA: Foreign Policy Perspective”, ante el Diálogo Interamericano y la Fundación Carnegie.

<sup>33</sup> Gwen Fill, “Turning Up Heat in Trade Campaign”, *The New York Times*, 3 de noviembre de 1993, p. A8.

167, probablemente como resultado de la definición del voto negativo de Gephardt, después de haber analizado los acuerdos paralelos. Paradójicamente, el número de indecisos también aumentó, a 114.<sup>34</sup>

Diversos grupos de interés, desde agricultores hasta hispanos, hicieron públicas las presiones que habían venido ejerciendo para que la legislación de ejecución del TLC recogiera sus preocupaciones o se acompañara de iniciativas relacionadas. Algunos ejemplos: alrededor de 50 representantes condicionaron su apoyo al TLC al establecimiento de un Banco Norteamericano de Desarrollo. Once de los 21 representantes de Pensilvania, estado con tasas de desempleo superiores al promedio estadounidense, condicionaron su apoyo al establecimiento de un programa federal de capacitación a trabajadores desplazados; cuatro de los siete representantes de Lousiana, junto con otra docena en estados diversos, sobre todo Florida, lo condicionaron a requisitos más estrictos para la exportación de azúcar mexicana a Estados Unidos, y entre ocho y diez votos se asociaron a la posibilidad de aplicar aranceles a la importación de jugo de naranja mexicano bajo circunstancias específicas. Representantes de distritos productores de cacahuete, de vidrio plano, de vino y brandy, de aparatos domésticos y hasta de escobas hicieron públicas las condiciones de un voto aprobatorio de su parte.<sup>35</sup>

Al parecer, más que del cabildeo que podrían efectuar los cabilderos profesionales contratados por el gobierno de México —por el cual se informara a los legisladores sobre los beneficios de la aprobación del TLC y se les previniera sobre las consecuencias de su derrota para su distrito, su partido y su país—, la suerte del tratado en el Congreso dependería en última instancia de las concesiones que otorgara México, así como de los recursos que el gobierno de Clinton comprometera 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 convenciera a algunos fronterizos, estaría asegurada la aprobación del TLC. A principios de noviembre se anunciaron dichas concesiones, entre otras, así como el establecimiento del Banco.

Finalmente, según las encuestas, el debate televisado entre Ross Perot y el vicepresidente Al Gore fue definitivo para lograr una semblanza de apoyo al TLC

---

<sup>34</sup> Estimaciones del autor, con base en información sobre cada representante y su distrito.

<sup>35</sup> Véase Bruce Stokes, "A Hard Sell", *National Journal*, 16 de octubre de 1993, pp. 2472-2476; Diane Lindquist, "Scholar: Money Key in NAFTA Vote", *San Diego Tribune*, 19 de octubre de 1993, p. C-2; Bob Davis, "Clinton to Propose NAFTA. Bill Offering Trade Relief to Some US Industries", *The Wall Street Journal*, 3 de noviembre de 1993, p. A2.

entre la opinión pública.<sup>36</sup> Otro efecto igualmente importante fue que gracias al desprestigio que a consecuencia de su pobre desempeño sufrió Ross Perot, aquellos miembros del Congreso, tanto demócratas como republicanos, que temían antagonizar con un Ross Perot popular emitiendo un voto a favor del TLC, se sintieron lo suficientemente “cubiertos” políticamente como para apoyar al presidente Clinton en la iniciativa.

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 61 votos a favor (27 demócratas y 34 republicanos) y 38 en contra (28 demócratas y 10 republicanos).

## Conclusión

Para aportar elementos de juicio adicionales sobre el impacto en la aprobación del TLC que tuvo el cabildeo por profesionales contratados por México, habría que saber en qué legisladores se concentró el esfuerzo y la forma en que dichos legisladores votaron finalmente. Es posible que muchos dólares se hayan desperdiciado con legisladores que no consiguieron reelegirse. Otras dificultades se presentan en este sentido; las más importantes tienen que ver con el hecho de que la Ley de Registro de Agentes Extranjeros no exija revelar el objeto del cabildeo y que los cálculos de los recursos invertidos por los sectores privado y público de México en dicho esfuerzo varíen considerablemente entre sí, dependiendo de la fuente.<sup>37</sup>

Sin embargo, la trascendencia y el peso específico de factores y actores internos en la batalla pública por el TLC en Estados Unidos, los cambios radicales de contexto con la derrota de Bush en las urnas en 1992, el abanderamiento de Ross Perot contra el TLC y la tasa de renovación del Congreso no permiten una adjudicación clara del éxito en la aprobación del tratado a la importante campaña

---

<sup>36</sup> Según la encuesta CNN-USA Today posterior al debate, 57 % de las opiniones estuvieron a favor del tratado.

<sup>37</sup> De acuerdo con datos del Departamento de Justicia, el gasto en 1993 en asesoría legal, relaciones públicas y cabildeo en favor del TLC por medio de más de veinticinco compañías ascendería a 37.8 millones de dólares. Véase Bob Davis, “Mexico Mounts a Massive Lobbying Campaign to Sell North American Trade Accord in US”, *The Wall Street Journal*, 20 de mayo de 1993, p. A18. Según la Dirección de Prensa Internacional de Los Pinos, el gobierno mexicano desembolsó sólo 3.18 millones de dólares en cabildeo en 1992, y el gasto para 1993 sería de 3.17 millones de dólares. Véase José Manuel Nava, “Gasto de 3 millones de dólares por cabildeo en 93”, *Excelsior*, 25 de marzo de 1993, primera plana.



de cabildeo promovida por México. Cabe preguntar, por ejemplo, si el TLC hubiera sido aprobado en caso de que el presidente Clinton no lo hubiera apoyado, sin importar el monto de los recursos financieros y políticos invertidos por México en dicha campaña.

Para Bill Clinton, el apoyo al TLC presentaba desventajas como enfrentarse al ala más liberal de su partido y antagonizar a la Federación de Sindicatos AFL-CIO. No obstante, en la coyuntura política en que se dio su apoyo, los beneficios superaron a los costos. La batalla por el presupuesto había sido ganada en agosto de 1993, y su capital político había aumentado proporcionalmente. Con su apoyo inequívoco al TLC y la aprobación del mismo en el Congreso, demostró tener determinación política y capacidad de liderazgo frente al Legislativo y se definió como “neodemócrata” congruente con las declaraciones que hizo durante su campaña electoral en favor del comercio “justo y libre”.

La naturaleza del sistema político estadounidense requiere cierto equilibrio entre la influencia ejercida por grupos diversos y el criterio del liderazgo respecto a lo que constituye el interés nacional. En ese sentido, las motivaciones de los miembros de la 103 Legislatura para votar a favor o en contra del TLC pudieron obedecer a factores tan diversos como el grado de vulnerabilidad de los legisladores a presiones de sus electores, la influencia del liderazgo de Bill Clinton, sus convicciones ideológicas en relación con el libre comercio, el margen de maniobra político con que contaban, etcétera. El factor común estaría en la explicación del voto: positivo o negativo, todo legislador justificará 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.

La experiencia de cabildeo en el caso del TLC fue útil para sectores muy diversos de la sociedad mexicana, no sólo para el gobierno federal. Iniciativa privada, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y sindicatos, para nombrar sólo algunos, están ahora más conscientes y dispuestos a tratar de influir sobre la toma de decisiones estadounidense en temas de su interés. Por su parte, cabilderos profesionales y formadores de opinión en Estados Unidos han encontrado un nuevo y vasto mercado para sus servicios, y puede esperarse que se esfuercen por conservarlo exaltando las virtudes de su actividad. Las expectativas de los actores mexicanos respecto a los alcances del cabildeo en Estados Unidos deberán cifrarse en la coyuntura estadounidense, y no sólo en la presunta habilidad de los cabilderos. Asimismo, la multiplicidad de factores que inciden en la toma de decisiones del liderazgo estadounidense deberán contribuir a racionalizar los recursos que se destinen a este “nuevo” instrumento de política exterior.