

Cabildeo en Estados Unidos: retos y oportunidades para México

*Liliana Ferrer Silva**

Introducción

El 11 de septiembre de 2001, los ataques terroristas sobre Nueva York y Washington D. C. complicaron las relaciones para México y Estados Unidos. La seguridad se convirtió en el tema de alta prioridad. La guerra en Iraq y Afganistán, al igual que la reconfiguración de las relaciones transatlánticas serían el nuevo foco de la política exterior de Estados Unidos. El embajador Jeffrey Davidow describe en su libro *El oso y el puercoespín* cómo, en aquel momento, a México se le percibió como no solidario, cosa que coadyuvó al distanciamiento de

* La autora está especialmente agradecida con la embajadora Lourdes Aranda, subsecretaria de Relaciones Exteriores y el profesor Jorge Domínguez, director del Centro de Asuntos Internacionales Weatherhead de la Universidad de Harvard, donde se llevó a cabo la investigación para este proyecto (2004-2005), por el apoyo brindado para la elaboración de este escrito. De la misma manera, agradece el apoyo editorial y las valiosas observaciones de Douglas Smurr, Carlos González Gutiérrez, Luis de la Calle, Michael Hawkins y los embajadores Bernardo Sepúlveda, Jorge Montaña y, muy particularmente, Carlos Ferrer. Por razones de espacio, se recortó este artículo. Se puede contactar a la autora para la obtención del estudio íntegro en su versión original, que incluye una bibliografía completa, una sección de metodología y un apartado en el que se menciona en detalle el éxito de las estrategias de cabildeo de otros países y diásporas.

ambos países. Irónicamente, sólo siete meses antes, los dos mandatarios se habían reunido en el rancho San Cristóbal, en Guanajuato, para celebrar una “nueva era” en las relaciones bilaterales. El comunicado conjunto de los presidentes declaró: “Hemos acordado reunirnos con la frecuencia que sea necesaria y lo haremos como amigos en un espíritu de confianza y respeto mutuos”.¹

El día de hoy, México y Estados Unidos se esfuerzan por superar los distanciamientos que se dieron como consecuencia del 11 de septiembre y pasar así a una etapa de acercamiento en sus relaciones. Los presidentes Calderón y Bush se han reunido en varias ocasiones y se han encaminado a mejorar la colaboración en la lucha contra uno de los temas más desafiantes de nuestro tiempo, el combate al narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, cabe señalar que queda mucho por hacer a fin de aprovechar al máximo el potencial de esta relación compleja, intensa y diversa, así como para superar las dificultades que implica intentar formar parte de la agenda de política exterior de Estados Unidos en un mundo post 11/09. El reto se vuelve mayor si tomamos en cuenta que esta agenda, además de estar conformada por las guerras en Iraq y Afganistán, también está compuesta por temas prioritarios como la crisis energética, el surgimiento de China en el escenario internacional y el impacto global de la debacle financiera estadounidense. Aunado a ello, México se enfrenta con un país cuya política interna se ha politizado cada vez más en áreas como la migratoria y la comercial.

La ubicación geoestratégica de México, su capital humano, sus enormes recursos y sobre todo la interdependencia de la

¹ Comunicado conjunto, “Hacia una prosperidad compartida. La Propuesta de Guanajuato”, 16 de febrero de 2001, en <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=comfeb01.html>.

relación, lo hacen un aliado y socio natural del país vecino, lo que debería garantizarle una relación privilegiada. La necesidad urgente de combatir el crimen transnacional de manera corresponsable en la región, los retos y las oportunidades que representa, hoy más que nunca, la comunidad mexicana en Estados Unidos por sus simples números, la dinámica relación comercial que tenemos con nuestros vecinos y, finalmente, el inicio de una nueva administración en Estados Unidos en 2009, nos abre la posibilidad de restablecer una posición privilegiada y recomponer el enfoque que dará impulso a una agenda bilateral intensa y variada con Estados Unidos.

Combatir los malos entendidos entre uno y otro permanecerá como el mayor de los retos. Los académicos Manheim y Albritton corroboran que las percepciones y la opinión pública juegan hoy un papel más importante que nunca en la formulación de la política exterior.² Será necesario que nuestro país tenga una apreciación plena de la importancia de contar con todos los elementos necesarios, como una buena planeación, administración y coordinación, que incluya la formulación de una campaña de relaciones públicas que ayuden a implementar una política exterior moderna y eficaz. Parte fundamental de ello será lograr que se proyecte una imagen positiva de México y los mexicanos en Estados Unidos.

México y Estados Unidos tienen una de las relaciones más complejas y diversas en el mundo. Uno de los objetivos principales de este artículo es explicar que la ausencia de una campaña como la arriba mencionada ha contribuido a que, a pesar de la intensidad de esta relación, las percepciones que se tienen de México y los mexicanos en Estados Unidos son con frecuencia

² Jarol B. Manheim y Robert B. Albritton, "Changing National Images: International Public Relations and Media Agenda Setting", en *The American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, septiembre de 1984, p. 642.

equivocadas. También planteará la importancia que tiene para México llevar a cabo una campaña de relaciones públicas, que incluya la contratación de cabilderos, a fin de contraatacar los efectos negativos de estas percepciones. Tal enfoque permitirá a México nutrir su relación con Estados Unidos de manera más efectiva.³

Compararé el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con el de la reforma migratoria para abogar en pro de la necesidad de una campaña de relaciones públicas permanente. Intentaré delinear los elementos que cualquier gobierno en México debe considerar acentuando la importancia

³ Cabe destacar que parte importante de la metodología de este estudio está conformada por una veintena de entrevistas con embajadores de México y de Estados Unidos, ex secretarios y subsecretarios de Estado mexicanos, respetados cabilderos estadounidenses y diplomáticos mexicanos (embajador Carlos de Icaza, embajador Enrique Berruga, embajador Jesús Silva Herzog, embajador Bernardo Sepúlveda, Juan Rebolledo Gout, ex secretario particular del presidente Carlos Salinas, y el ex subsecretario para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez. Del lado estadounidense, contribuyeron de manera importante a la elaboración de este trabajo los expertos sobre México y cabilderos, embajador James Jones, Joe O'Neill, Anita Epstein y Juan Carlos Iturregui). Otras entrevistas incluyen a Eric Farnsworth, vicepresidente del Council of the Americas, Juan Esteban Orduz, presidente de la Federación de Café de Colombia en Nueva York, y Dan Adele, funcionario de la embajada de Canadá en Washington. Michael Hawkins, respetado cabildero en Sacramento, California, me mostró cómo “opera” un cabildero en Estados Unidos y agendó reuniones con otros colegas cabilderos, publrrelacionistas y cámaras de comercio. Asimismo conversé con académicos prominentes, como Jorge Domínguez, Guadalupe González, Todd Eisenstadt y Susan Martin, cuyos valiosos comentarios se incorporan a este trabajo. El doctor Luis de la Calle, ex subsecretario de Economía, amablemente me facilitó una serie de valiosos “contactos TLCAN” en Washington. Agradezco a mis colegas diplomáticos su apoyo y colaboración, ya sea otorgándome entrevistas o facilitándolas durante el periodo de la investigación (2004-2005) —Carlos González Gutiérrez, Carlos Félix, Eduardo Ibarrola, Alexandra Bologna, Rubén Beltrán, Javier Medina y Sergio Zapata. Finalmente, agradezco las finas atenciones de Carlos Sada, que facilitaron la actualización de este trabajo, a Christina Givey por su colaboración como asistente de investigación y a Gibrán Ramírez por su apoyo en la búsqueda de documentos de actualización.

de las lecciones aprendidas, tanto de los aciertos como de los errores cometidos. Finalmente, propondré una hoja de ruta que enfatice la importancia que reviste la suma de esfuerzos de manera coordinada, una vez identificado el objetivo que se deberá seguir y la forma de hacerlo, por parte de la embajada de México en Washington, sus consulados y publirrelacionistas, para activar a grupos de base y difundir las historias de éxito de los mexicanos en Estados Unidos.

La importancia del cabildeo

La definición de cabildeo o *lobbying* es amplia. En términos muy generales, se refiere a la labor de influir en el diseño de legislación y persuadir a favor de causas propias, o bien abogar a favor de intereses específicos a nivel Ejecutivo, Legislativo, Judicial e incluso ante la opinión pública, como más adelante se describirá en el artículo. En Estados Unidos, el número de cabilderos que actúan en nombre de clientes extranjeros ha ido en aumento, lo que indica que este tipo de cabildeo se ha vuelto una industria importante en Washington. “En 1944 estaban registrados solamente 144 cabilderos que representaban a clientes extranjeros. En 1976 el número alcanzó 590 y prácticamente se duplicó en 1989 con alrededor de mil así llamados *agentes extranjeros* registrados en el Departamento de Justicia. En el año 2000 había 2500 agentes que ofrecían sus servicios”⁴ y este número se ha vuelto a duplicar al día de hoy.⁵

⁴ Andreas Jobst, *Foreign Lobbying in the U. S. A Latin American Perspective*, London School of Economics (LSE)/Financial Markets Group (FMG), 30 de septiembre de 2002.

⁵ Department of Justice Registration Unit, Washington, D. C., 2005. Departamento de Justicia de Estados Unidos (Foreign Agent Registration Act-FARA Files), 2008.

Hay varias prácticas de cabildeo: “técnicas”, “diplomáticas” y de “intereses ciudadanos”.

El cabildeo extranjero o “técnico”, que se refiere a profesionales registrados como cabilderos contratados por un cliente particular que paga por sus servicios, ha sido particularmente relevante en el contexto de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos. Este tipo de cabildeo ha tenido importancia creciente cuando se trata de abogar por una posición que impacte la legislación que afecta el estatus y el bienestar de los mexicanos que residen y trabajan en Estados Unidos. Ocurre también que impacta la manera en que ambos países enfocan muchos temas de la agenda bilateral.

Asimismo, México ha tenido que utilizar el “cabildeo diplomático”, en el que los propios diplomáticos llevan a cabo campañas sobre información y promoción de sus intereses. El “cabildeo diplomático” tiene una particularidad muy efectiva en tanto que los legisladores y otros altos funcionarios de Estados Unidos han mostrado preferencia a reunirse con los diplomáticos mismos, más que con sus cabilderos. El acceso directo a la información de primera mano es la mayor ventaja en este tipo de cabildeo.

El “cabildeo ciudadano” es la tercera y última forma de abogar. Se refiere al “cabildeo étnico”, una práctica que ha sido estudiada cada vez con mayor interés en Estados Unidos, dada la influencia creciente de las diásporas en la formulación de la política exterior de dicho país. En el caso de México, hay cerca de treinta y cinco millones de mexicanos y/o descendientes que residen en Estados Unidos. La influencia que este grupo étnico tiene o podría tener en la formulación de la opinión y las políticas públicas representa un gran potencial sobre el cual comentaremos más adelante.

El número de cabilderos registrados conocidos también como el “cuarto poder” del gobierno ha alcanzado un máximo

histórico de 41 386.⁶ La mitad de ellos se localizan en Washington. Este número no incluye las miles de organizaciones en todo el país que de alguna manera hacen trabajo de cabildeo.⁷ A pesar de los retos que representa la forma en que el cabildeo es percibido por muchos en Estados Unidos en función de escándalos presentes o pasados, la realidad es que todos participan en esta práctica y quien no lo hace se encuentra en clara desventaja.⁸ Es ilustrativo el hecho de que un número importante de ex secretarios de Estado, ex legisladores y ex embajadores estadounidenses convierten a Washington en su residencia permanente al aceptar formar parte de consultorías y despachos prestigiosos de relaciones públicas. Muchos de ellos con socios o subalternos profesionistas, abogados en su mayoría, o ex asesores de legisladores brillantes y con amplia y añeja experiencia. Éstos, además de contar con información especializada, tienen accesos privilegiados y una infraestructura de comunicación moderna que les ayuda a informar en tiempo real y masivamente. Para poder competir por estos accesos y envíos de información, será necesario contar con una estrategia.

A fin de tener una estrategia bien coordinada y administrada, los diplomáticos, quienes como titulares de misión son los responsables directos de representar y cuidar los intereses del país, pueden ser los encargados de dirigir las campañas de cabildeo y relaciones públicas que se decidan tener. Allan Got-

⁶ De acuerdo con la ley Lobbying Disclosure Act de 1995, el secretario de Estado del Senado inició un programa que permite la consulta de los registros de su oficina —Office of Public Records. El último registro disponible (30 de septiembre de 2007) indica que hay 41 386 cabilderos registrados.

⁷ Walter Astié Burgos, “La práctica del cabildeo en los Estados Unidos. Origen, evolución y técnicas”, discurso presentado en la Secretaría de Relaciones Exteriores como parte del seminario La protección consular en los Estados Unidos y la labor de la SRE, octubre de 2004.

⁸ J. Manheim y R. Albritton, *art. cit.*, p. 656.

lieb, respetado ex embajador de Canadá en Estados Unidos durante los ochenta y experto en cabildeo, afirmó que cuando su primer ministro lo nombró para el cargo, muy pocos se podían imaginar que “su papel principal sería el de cabiltero”.⁹ De igual manera, el trabajo de cabildeo y de promoción de intereses también se considera como una parte integral de la “modernización de la diplomacia”. Como Alan Henrikson expone en su artículo “The Future of Diplomacy? Five Projective Visions”:

En un mundo caracterizado y transformado por la globalización de la actividad económica, la práctica diplomática se encuentra, de acuerdo con algunos, en peligro de obsolescencia a menos de que se transforme [...] una visión americanizada podría requerir a los diplomáticos adaptarse a un mundo en el cual las relaciones internacionales son conducidas conforme líneas análogas a la manera en que la política interna de Estados Unidos se conduce en la actualidad.¹⁰

El Servicio Exterior Mexicano

Aunque existen antecedentes sobre diplomáticos mexicanos que han cabildeado en Estados Unidos desde fines del siglo XIX,¹¹ México es relativamente nuevo en dicha actividad. Guadalupe González¹² estima que el Servicio Exterior ha adquirido una

⁹ Allan Gotlieb, *I'll Be with you in a Minute Mr. Ambassador: The Education of a Canadian Diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 9.

¹⁰ Alan K. Henrikson, “The Future of Diplomacy? Five Projective Visions”, artículo presentado durante el simposio *A Changing Europe in a Changing World*, organizado por la Academia Diplomática de Viena, Viena, Austria, 2005, p. 7.

¹¹ Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo en Washington”, en *Foro Internacional*, vol. XXVIII, núm. 3, enero-marzo de 1988, p. 443.

¹² Liliana Ferrer, entrevista a la investigadora Guadalupe González, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 25 de abril de 2005.

nueva importancia en función de su potencial para la institucionalización de prácticas y formulación de política internacional. Sin embargo, González argumenta que durante los últimos 15 años el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el número de diplomáticos de carrera se ha reducido en lugar de ampliarse, como ha ocurrido con su agenda de política exterior.¹³ “Cuando ve uno que el 60% de la economía mexicana depende del comercio exterior y 10% de su población vive en el extranjero, y que el presupuesto de la SRE disminuye, hay una clara contradicción entre los recursos disponibles y las necesidades con las que deben ser enfrentados”. Sería recomendable que el Ejecutivo y el Legislativo evaluaran conjuntamente qué recursos humanos y financieros se requieren para que la SRE lleve a cabo una diplomacia moderna y eficaz.

Guadalupe González formula tres recomendaciones útiles que fortalecerían la habilidad de México para promover sus intereses en Estados Unidos:

1. Crear un equipo dentro del Servicio Exterior de carrera con un conocimiento profundo de Estados Unidos, mercadeo político y técnicas de cabildeo.¹⁴ La propia SRE podría promover activamente el desarrollo de este equipo y encabezar el esfuerzo, motivando la participación de instituciones académicas prominentes de ambos países. El ministerio alemán de Asuntos

¹³ En 2004, el Congreso mexicano redujo 455 millones de pesos (42.5 millones de dólares, MDD) al presupuesto de la SRE para situarlo en 4034 millones de pesos (377 MDD). Esto es tan sólo una fracción del presupuesto del Departamento de Estado de Estados Unidos, en el cual también se incluye el presupuesto de ayuda militar económica a Iraq y Afganistán, ayuda contra el sida para naciones africanas y el presupuesto para el Proyecto del Milenio, entre otras cosas.

¹⁴ Cabe señalar que si bien el Servicio Exterior Mexicano no cuenta con un equipo experto en técnicas de cabildeo y mercadeo político, en materia de acercamiento a comunidades mexicanas el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) ha integrado un equipo profesional en casi todos los consulados de México en Estados Unidos, y mucho de su trabajo está relacionado con la promoción de nuestros intereses/cabildeo. Esta valiosa experiencia y conocimientos se deben aprovechar.

Exteriores, además de hacer lo anterior, coloca a personal de su servicio exterior de carrera como profesionista visitante (*fellow*) en la oficina de legisladores estadounidenses por un periodo de hasta seis meses.

2. Fortalecer la oficina de relaciones con el Congreso de la embajada de México con estos funcionarios de carrera a fin de institucionalizar la relación mexicana con ambas cámaras legislativas.

3. El mayor reto en la relación de México con Estados Unidos es un asunto interno. México necesita definir claramente lo que desea de su relación con Estados Unidos a mediano y largo plazo, más allá de la colaboración fundamental sobre seguridad. Respecto a este último punto, es importante fijar qué temas deberían cabildarse y qué otros deberían manejarse conforme a la diplomacia de alto nivel.

TLCAN: un caso exitoso

El presidente Salinas llevó a cabo una política de Estado bien programada y coordinada. La ejecución de las decisiones se facilitó por estar al frente del gobierno cuando las decisiones se tomaban de forma piramidal y no eran mayormente cuestionadas, principalmente por el Legislativo y, en particular, por el Senado de la República, en cuanto a la revisión de la firma de instrumentos. Resultó crucial para el éxito en el cabildeo del TLCAN, sin embargo, el que una agenda clara y definida se desahogara de manera efectiva por un equipo profesional de tecnócratas conocedores del tema de libre comercio. Juan Rebolledo, secretario particular y consejero del presidente Salinas, así lo expone:

Nunca antes México había ido tras un objetivo tan preciso, claro y ordenado. Se comprendió que a fin de tener acceso a persona-

lidades y agendas que influenciaron la formulación de política sobre México era necesario contratar cabilderos. Estuvimos dispuestos a comprender y adaptarnos a las circunstancias políticas de nuestro vecino con el que negociamos acuerdos que eran de gran interés para nosotros. México también estuvo dispuesto a aceptar corresponsabilidad en la conclusión de estos acuerdos.¹⁵

Como expresa Rebolledo, hubo una “maquinaria coordinada ejemplar que permitió se alcanzaran los objetivos”. La embajada en Washington fue reestructurada para crear una oficina que mantuviera contactos exclusivos con el Congreso de Estados Unidos, y la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) estableció su propia oficina TLCAN *avant garde* como parte de la embajada. Se instauró una ambiciosa campaña de relaciones públicas para promover la imagen de México y sus consulados jugaron un importante papel. Se designó a cónsules con el perfil adecuado, así como a agregados de prensa que los respaldaran. Se invitó a la iniciativa privada en México a participar de manera coordinada con el gobierno y ellos también contrataron a algunos cabilderos.

Los esfuerzos de cabildeo de México hicieron a un lado el enfoque tradicional washingtoniano y se ampliaron para abarcar a movimientos de base y grupos de interés. Se procuró establecer los cimientos para una exitosa aprobación vía rápida (*fast track*), con votos pro TLCAN a nivel distrital, y así conseguir el apoyo de productores agrícolas, industriales y financieros. También se creó una nueva y estratégica alianza con sindicatos, grupos medioambientales, centros de investigación académica (*think tanks*) y los medios de comunicación. Se pro-

¹⁵ L. Ferrer, entrevista al vicepresidente para Asuntos Internacionales del Grupo México, Juan Rebolledo Gout, 7 de marzo de 2005.

dujo un acercamiento con la *comunidad latina*, políticos y organizaciones, con el objetivo a largo plazo de construir puentes permanentes. Un equipo seleccionado de oradores, tan variados como funcionarios diplomáticos y consulares hasta empresarios de alto nivel, miembros del gabinete y el presidente mismo, viajaron por Estados Unidos para difundir un mensaje coordinado y reiterar que el acuerdo los beneficiaba y que México deseaba “exportar bienes y no personas”. Uno de los funcionarios de la embajada más activos en esa época, el doctor Luis de la Calle, explica la estrategia: “Estábamos promoviendo el TLCAN como benéfico para el distrito donde el evento se llevaba a cabo. Ello fue clave. También reflejó un profundo cambio de estrategia: cabildeo en términos de política interna de Estados Unidos más que en prácticas mexicanas”.

La estrategia fue más allá de campañas promocionales y de una reestructuración. La percepción de la relación bilateral cambió. Como Denise Dresser lo afirma en su artículo “Mr. Salinas Goes to Washington: Mexican Lobbying in the United States”,¹⁶ se puso fin al temor tradicional de ser dominado totalmente por Estados Unidos:

La relación bilateral siguió la tendencia mundial de interdependencia multifacética. Mercados comunes, bloques regionales comerciales, fronteras abiertas y aun la política interna fueron vistos como parte de la relación binacional. Los mexicanos condujeron prácticas políticas de manera nueva y sin precedentes [...] definida como *nuevo realismo* de la política exterior mexicana.

¹⁶ Denise Dresser, “Mr. Salinas Goes to Washington: Mexican Lobbying in the United States”, Princeton University y GEA Grupo de Economistas Asociados, artículo presentado durante el seminario Crossing National Borders: Invasion or Involvement, patrocinado por Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia y la Universidad de Nueva York, 6 de diciembre de 1991, p. 3.

Entre 1985 y 1991 los esfuerzos mexicanos en el cabildeo pasaron de dos contratos menores en Estados Unidos (valorados en 67 229 dólares) a más de doce contratos (con un valor de más de nueve millones de dólares, MDD). Si se consideran todos los gastos hechos en 1991, incluidos la promoción de negocios y turismo, así como el cabildeo financiado por el sector privado, la suma total erogada quedó entre 75 y 100 MDD, lo que constituye uno de los gastos más grandes jamás realizados por un solo país.¹⁷ Se puede argumentar, con fundamento, que México pudo haber hecho un gasto excesivo, punto que habría que considerar seriamente en la futura contratación de despachos de relaciones públicas y cabildeo.¹⁸ La realidad es que el TLCAN se aprobó y la relación México-Estados Unidos se encontraba en su mejor momento. La contratación de despachos de cabildeo y relaciones públicas fue necesaria y ayudó para que el TLCAN fuera una realidad. Cabe resaltar que el apoyo brindado y el cabildeo realizado en su momento por el propio presidente Clinton fueron cruciales.

Como reflexión y propuesta, se podría intentar repetir las experiencias exitosas del pasado y prepararse mejor aún para los retos que se presenten a futuro. Por ejemplo, en los noventa, la dirección del cabildeo la llevaron la Presidencia y la Secofi. Aunque el trabajo fue sobresaliente, al quedar la SRE marginada en varios aspectos, hoy no cuenta con una experiencia de cabildeo ni con un banco de datos con los nombres de los aliados y contactos que se crearon durante las negociaciones del TLCAN ni

¹⁷ Véanse Todd Eisenstadt, “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas (1986-1981)”, en *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 5 (130), octubre-diciembre de 1992, y “El ascenso del cabildeo mexicano en Washington: todavía más lejos de Dios y aún más cerca de Estados Unidos”, en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (coords.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE/M. A. Porrúa, 2000.

¹⁸ T. Eisenstadt, *art. cit.*

con un registro histórico, que podrían ser de gran utilidad en el manejo del diverso abanico de temas que componen la relación bilateral. En este sentido, la Cancillería podría comenzar por identificar y reclutar cuadros especializados con experiencia previa de cabildeo dentro del gobierno mexicano, y armar una estrategia de comunicación social en los medios de comunicación, moderna y eficaz, similar a la que se manejó desde la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, que nombró y coordinó directamente a los agregados de prensa. De este modo, se podrían valorar objetivamente los beneficios y la necesidad de volver a contratar cabilderos expertos en temas estratégicos para México.

Cambio de percepciones y evitar cometer errores del pasado

Fue corta la luna de miel entre México y Estados Unidos en razón del TLCAN. Uno de los años más difíciles en la relación binacional fue el de 1995. A la secuela del asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y el levantamiento en Chiapas, le siguió la gran crisis cambiaria que detonó en diciembre de 1994. Según Jesús Silva Herzog, embajador de México en Estados Unidos, en 1995:

La percepción en Washington era que México había engañado a Estados Unidos y que el país que Carlos Salinas había promovido exitosamente con una gran imagen de que próximamente se incorporaría al primer mundo cayó a pedazos después de la crisis del 94. El narcotráfico y la corrupción se convirtieron en temas dominantes de la relación bilateral. La percepción de México se encontraba en su peor momento y nuestras posturas políticas eran esencialmente a la defensiva.¹⁹

¹⁹ L. Ferrer, entrevista al embajador Jesús Silva Herzog, 8 de marzo de 2005.

Silva Herzog sugiere aprender de los errores cometidos durante este periodo y advierte que ciertas malas costumbres y defectos estructurales del sistema han debilitado nuestra capacidad de cabildear de manera efectiva. El embajador Bernardo Sepúlveda coincide en que no debemos repetir los errores del pasado. Viendo a futuro, ambos hacen las siguientes recomendaciones: a) tener un solo coordinador financiero y operativo de equipo, que debe ser el embajador; b) promover a México, manteniendo a líderes de opinión informados de manera profesional, ejecutiva y puntual por un equipo de funcionarios especializados en el arte de la promoción y el cabildeo; c) permitir la continuidad de los proyectos de cabildeo y promoción a pesar de los cambios de administración sexenal; d) institucionalizar las múltiples relaciones que se deben llevar de manera permanente con el Congreso estadounidense y consolidarlas; e) identificar los intereses estratégicos legislativos de México y mantenerlos actualizados, y f) evitar respuestas y análisis de último momento, mediante la planeación a futuro y el estudio previo del tema que se tratará, a fin de encontrarse en una posición de fortaleza al negociar con la contraparte.

Silva Herzog y Sepúlveda explican que la continuidad, la experiencia y el conocimiento son fundamentales. Insisten en que los esfuerzos consistentes y permanentes de acercamiento al Congreso estadounidense son cruciales y que debemos crear alianzas en tiempos de paz para contar con ellas en tiempos de crisis.

Cabildeo del gobierno de Vicente Fox

El año 2000 ofrecía un futuro promisorio para México. La transición por la vía democrática había llegado con la salida del PRI, y el presidente electo Vicente Fox y su nuevo gabinete acaba-

rían con todos los vicios del pasado. Las expectativas eran considerables. Se daba por sentado que el nuevo gobierno seguiría adelante en Washington con su nueva agenda política. “México se había convertido en una de las cuentas más preciadas para cabilderos de gobiernos extranjeros”.²⁰ La calle K, el corredor de influencia política, se hallaba ansioso de obtener contratos del gobierno de México. El 5 de septiembre de 2001, cuando el presidente Fox fue invitado de honor en la primera cena de Estado del gobierno de George W. Bush, pareció un momento muy propicio, y así fue. México extendió los contratos de varios cabilderos que trabajaron en la promoción del TLCAN y se firmaron otros nuevos con los despachos Patton Boggs; APCO Worldwide; Skaden, Arps, Slate, Meagher & Flor, y Barbour, Griffith & Rogers.²¹

En su libro *El oso y el puercoespín*, el embajador Jeffrey Davidow manifiesta que el acuerdo migratorio entre ambos países estaba condenado al fracaso aun antes de que ocurriera el 11 de septiembre.²² Se escucharon quejas de que en las negociaciones migratorias hubo una actitud elitista a los más altos niveles de los gobiernos de ambos países, que impidió que el contenido de las conversaciones permeara a otros niveles de la burocracia. Limitaciones internas también afectaron la habilidad de México para abogar y cabildear exitosamente por

²⁰ “A U. S. Product Certain to Sell in Mexico: Lobbying”, *The New York Times*, sec. A, p. 10, col. 3, 13 de julio de 2000.

²¹ Department of Justice Registration Unit, Washington D. C. 2005. La Ley sobre el Registro de Agentes Extranjeros (Foreign Agent Registration Act, FARA), promulgada en 1930, exige que todos los agentes contratados para el cabildeo por gobiernos o compañías extranjeras se registren ante el Departamento de Justicia. Por ley, no se les exige que informen sobre sus actividades ni el salario que reciben, aunque la mayoría de ellos lo hace. Los así llamados archivos FARA son considerados como la fuente de información más confiable sobre registros de cabildeo y han sido utilizados a lo largo de este artículo.

²² Jeffrey Davidow, *The U.S. and Mexico. The Bear and the Porcupine*, Princeton, Marcus Weiner Publishers, 2004.

su propuesta. Si bien la victoria de Fox fortaleció al Legislativo, consecuentemente restó poder al Ejecutivo.

Susan Martin, directora del Instituto para el Estudio de Programas Internacionales de Migración en la Universidad de Georgetown, afirma que:

Ambos gobiernos cometieron errores respecto a la forma en que la política migratoria es diseñada en Estados Unidos. Durante el primer año de sus discusiones no hubo un entendimiento cabal del papel que juega el Congreso estadounidense. Resultaba ingenuo pensar que el acuerdo sería aprobado sólo con la anuencia de los presidentes. No entendieron que resultaba diferente al tema comercial. Hay muchos intereses diversos en juego. En tanto que el comercio se percibe como un tema de política exterior y el Congreso es propenso a darle al presidente autorización para la negociación por la vía rápida, la migración se ve como un tema doméstico, de interés unilateral y bajo el control del Congreso.²³

Se gastaron un total de 9.2 MDD en actividades de cabildeo en 2001,²⁴ de los cuales sólo 157 500 pueden ser atribuidos a la promoción de temas migratorios. Parecería con esto que el gobierno mexicano tenía una idea clara del proyecto migratorio que deseaba negociar con Estados Unidos, pero no queda claro si la tenía en cuanto a la tarea requerida. No había una estrategia de campaña detallada sobre cómo alcanzar el obje-

²³ L. Ferrer, entrevista a Susan Martin, directora del Instituto para el Estudio de Programas Internacionales de Migración en la Universidad de Georgetown, 25 de abril de 2006. Es importante citar el artículo 1, sección 8, de la Constitución de Estados Unidos, que da al Congreso el poder de establecer las reglas del proceso de naturalización.

²⁴ Archivos FARA 2001.

tivo ni tampoco indicaciones sobre la forma en que el aparato institucional mexicano podía servir en este proceso. Los archivos FARA (Foreign Agent Registration Act) posteriores al 11 de septiembre muestran que las actividades relativas al tema migratorio levantaron vuelo en 2002 con un total de gastos por cabildeo cercanos a los once millones de dólares.²⁵ Sin embargo, el momento de invertir considerablemente en tal actividad había pasado. El 11 de septiembre cambió las prioridades para Estados Unidos.

En julio de 2002, el *Washington Post* reportó que la embajada de México había suspendido un número de contratos de cabildeo debido a “restricciones presupuestarias”.²⁶ Estados Unidos había cambiado drásticamente su atención a temas de seguridad y la guerra en Iraq. El tema migratorio quedó pendiente. No fue sino hasta enero de 2004 que el presidente Bush lo revivió al proponer el programa de trabajadores temporales. Era año para su reelección. El debate se llevó a cabo solamente en los términos fijados por George W. Bush, quien fue reelecto con alrededor de 40% del voto latino. Más de cinco por ciento de los votos que en 2000. Al mismo tiempo, los gastos mexicanos en cabildeo para temas relacionados con la reforma migratoria bajaron a 8.8 millones en 2003 y desaparecieron por completo en 2004 y 2005.²⁷

²⁵ FARA #5430.

²⁶ “Mexico Puts its Lobbying Team on Hold”, *The Washington Post*, 18 de julio de 2002, p. A27.

²⁷ Funcionarios del gobierno de México confirman que no se contrató a cabilderos durante 2004 y 2005 para promover el acuerdo migratorio. Se contrató de manera ininterrumpida a los cabilderos empleados por el sector privado y por las secretarías de Turismo, Economía y Agricultura. Tomando en cuenta que FARA no requiere que se reporten montos ni actividades específicas, las cantidades en dólares están subrepresentadas.

En 2006, el gobierno de México contrató a Allen & Co. y a DLA Piper U. S., LLP, para “proporcionar asistencia en la promoción de la reforma migratoria y ampliación de las relaciones México-Estados Unidos” sin haber logrado obtener mayores resultados. La reforma migratoria continúa pendiente al día de hoy. En 2007, el grueso de las erogaciones en cabildeo se hicieron, como en el pasado, por las secretarías de Agricultura, Economía y Turismo, y algunas compañías del sector privado, como Televisa.

James Jones, embajador de Estados Unidos en México a principios de los noventa,²⁸ identifica varios errores de la administración Fox y los presenta como ejemplo de lecciones importantes para futuras actividades de cabildeo que emprenda México:

1. *No sobrecargar al electorado.* Recomienda no anunciar una idea cada vez que ésta venga a la cabeza. En el caso migratorio, México debió haber anticipado el apoyo de quienes toman las decisiones para incrementar las probabilidades de éxito.

2. *No sorprender al liderazgo político en Estados Unidos.* Critica que el presidente Fox no se haya comunicado con el presidente Bush antes de formular pronunciamientos contra la guerra debido a razones políticas internas.

3. *No sobrecomprometerse.* Afirma que México necesita ser confiable y creíble. México debe ser franco y directo tanto al asumir compromisos como al responder a críticas y cuestionamientos.

4. *Complementar la labor.* En su opinión, hay que complementar la labor de promoción diplomática con la contratación de cabilderos profesionales y serios.

²⁸ L. Ferrer, entrevista al embajador James Jones, presidente del despacho Manatt Jones Global Strategies, 26 de abril de 2005.

Una hoja de ruta para el cabildeo en Estados Unidos

Independientemente de la reducción en gastos de cabildeo, cabe mencionar que funcionarios del gobierno mexicano se han mantenido activos trabajando con sus contrapartes en los diversos temas de la agenda bilateral. Sin embargo, la importante labor que se ha estado haciendo no es suficiente. Lo vasto de la agenda, la diversidad de actores ante quienes se promueven los intereses del país y los retos que presenta el clima antiinmigrante acentuado a raíz del 11 de septiembre, requiere, como lo corroboran los politólogos Manheim y Albritton, que México complemente el trabajo que se viene haciendo con el de cabilderos, publicirrelacionistas y diplomáticos especializados. Ambos académicos describen en su estudio cómo en el pasado, cuando México ha hecho esfuerzos de acercamiento a los medios sin asesoría profesional, el esfuerzo ha fracasado y ha dejado la imagen del país en una posición aún peor que al comenzar.²⁹

La politóloga Melissa Johnson coincide con lo anterior y argumenta que las características del clima antiinmigrante de hoy en día requieren de la contratación de asesoría profesional. Al llevar a cabo un análisis de los registros FARA para México, de los años cuarenta hasta principios de los noventa, concluye que si bien nuestro cabildeo es más sofisticado, no logra aún llegar a las bases.³⁰ Una creciente polarización política en Estados Unidos ha hecho más difícil que prevalezca la objetividad a la hora de discutir temas bilaterales considerados prioritarios. Es recomendable, por lo tanto, la contratación de publicirrelacionistas y cabilderos expertos en estos temas, con capacidad de elaborar información especializada, puntual y dirigida, que los

²⁹ J. B. Manheim y R. B. Albritton, *art. cit.*, p. 645.

³⁰ Melissa A. Johnson, "Five Decades of Mexican Public Relations in the United States: From Propaganda to Strategic Counsel", en *Public Relations Review*, vol. 31, núm. 1, marzo de 2005, p. 19.

convierta en formadores de opinión pública estadounidense y, a la vez, coadyuven en la elaboración de una estrategia de comunicación y control de daños.

El primer requisito para el cabildeo y la elaboración de una hoja de ruta es identificar el proyecto y proceder con el diseño de una campaña detallada y multifacética para darle seguimiento.

El segundo paso consiste en decidir qué tipo de estrategia deberá emplearse, la contratación de cabilderos, la campaña de relaciones públicas o la movilización de organizaciones de base. En una entrevista llevada a cabo en 2005, Carlos de Icaza, en ese entonces embajador de México en Estados Unidos, hizo la siguiente sugerencia que continúa siendo válida:

Le daría prioridad a una campaña que promoviera la imagen de México a través de su embajada y representaciones consulares, los medios y una estrategia de relaciones públicas, a fin de contrarrestar las voces de aquellos que usan a México como chivo expiatorio. Hay más de un millón de empresarios mexicanos en Estados Unidos dueños de su propio negocio y más de 800 000 profesionistas que trabajan y contribuyen de una u otra forma al desarrollo y crecimiento de ese país al consumir bienes, pagar impuestos y mantener niveles de ahorro por encima del promedio, y nadie habla de ellos.³¹

Mapeo distrital (matriz estratégica de distritos electorales del Congreso estadounidense)

México requiere los instrumentos necesarios para proteger e impulsar adecuadamente sus intereses y los de sus ciudadanos

³¹ L. Ferrer, entrevista al embajador Carlos de Icaza, ex embajador de México ante Estados Unidos, 25 de abril de 2005.

en Estados Unidos. Contar con información estratégica actualizada y poder acceder a ella de manera inmediata deben ser parte de los instrumentos con los que cuente su embajada en Estados Unidos para delinear una estrategia y desarrollar su trabajo cotidiano.³² Esto podría ser un indicador vital sobre las probabilidades de que un proyecto sea aprobado o derrotado en el Congreso estadounidense. De la misma manera, habría que proveer elementos de negociación necesarios para obtener los resultados deseados.

México puede fortalecer los apoyos que brinda a sus funcionarios públicos en los esfuerzos permanentes que hacen por construir matrices de intereses estratégicos en Estados Unidos. Estas matrices se vienen construyendo en la SRE de tiempo atrás, pero de manera parcial o aislada y no siempre con la coordinación y la actualización requerida para su desarrollo y funcionamiento óptimos.³³ De la elaboración de estas matrices depende nuestro éxito.

Se sugiere construir un solo mapa que permita sumar esfuerzos de manera intra e interinstitucional. Se vislumbra la creación de una “matriz de áreas de influencia” a nivel distrital que identifique a los aliados políticos de México así como las áreas geográficas en las cuales cuenta con mayor influencia económica y política, lo que sería invaluable al elaborar una estrategia.³⁴ Es importante enfatizar que dicha matriz requiere

³² Intercambio de ideas de la autora con el doctor Antonio Ortiz Mena, jefe de la Sección de Asuntos Económicos, y con el ministro Carlos Sada, jefe de la Sección de Relaciones con el Congreso, embajada de México en Washington, D. C., octubre de 2007.

³³ El IME cuenta con matrices con los 2200 egresados del Programa de Jornadas Informativas. Dichas jornadas consisten en invitar a miembros prominentes de la comunidad mexicoamericana a sesiones informativas en México. Ésta es una labor muy importante de difusión y promoción de intereses.

³⁴ Propuesta hecha por el profesor Jorge Domínguez, entonces director del WCFIA, Universidad de Harvard, en entrevista con la autora, junio de 2005.

estar conformada por información a nivel distrital con el objeto de que intereses y temas puedan ser vinculados a su vez con los intereses directos del electorado. La matriz podría identificar a legisladores y a organizaciones no gubernamentales (ONG) pro México, clasificarlo como mercado de exportaciones, hacer un recuento del número de empleos que dependen de los intercambios con México, calcular el número de turistas que del distrito viajan a nuestro país, determinar el número de intercambios académicos, así como el tipo de proyectos de cooperación. Los consulados de México en Estados Unidos y la SRE, en colaboración con el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), podrían aportar datos muy valiosos para la elaboración de dicha matriz.

La matriz también identificaría temas por distrito que pudieran tener un vínculo binacional. Añadir transparencia y certeza a las negociaciones de ambas partes relajaría los sentimientos nacionalistas tradicionales en México, que se originan por la experiencia histórica en la cual Estados Unidos suele llevarse la mejor parte en función de la naturaleza asimétrica de la relación. Al preestablecer límites, los acuerdos alcanzados quedarían claramente definidos y ello aceleraría su concreción.³⁵

Jorge Domínguez ha expresado que uno de los errores de la negociación del acuerdo migratorio con Estados Unidos en 2000-2002 fue que nunca se precisó a funcionarios electos estadounidenses, ni a su electorado, lo que se negociaba a cambio. Para cualquier político en Estados Unidos ser reelecto es una prioridad. Los compromisos asumidos por México debieron haber estado directamente relacionados con las necesidades de los funcionarios electos y sus respectivos electorados. Esto sólo puede hacerse si México conoce quiénes y cuáles son los inte-

³⁵ L. Ferrer, entrevista a Todd Eisenstadt, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Americana y autor de un sinnúmero de artículos sobre la experiencia de cabildeo mexicano en Estados Unidos, 27 de abril de 2005.

reses afectados y posee información privilegiada que describa dónde se ubica la opinión pública estadounidense en relación con los temas que afectan a México. Encuestas que precisen el posicionamiento de temas de conformidad con intereses propios, así como un trabajo que se realice por profesionales en mercadotecnia, serían sumamente útiles y de gran valor para la elaboración de la matriz.³⁶

Comunidades mexicanas y red consular

Los temas que pasarían a formar parte de la matriz y que cada vez adquieren mayor importancia política son los de las comunidades mexicanas y el electorado latino. En 2006, 44.3 millones de latinos o hispanos residían en Estados Unidos,³⁷ 15% de la población total. El grupo minoritario más grande, 64% (28.4 millones) son de origen mexicano.³⁸ Con ello, cualquiera podría pensar que esta comunidad mexicana tiene el potencial para tornarse en una fuerza política significativa y convertirse un día en un grupo de cabildeo étnico importante, lo que ayudaría en la consecución de sus propios intereses y los de su país de origen. Sin embargo, hay una serie de limitaciones en el caso de México.³⁹ La primera sería que muchos mexicanos son in-

³⁶ L. Ferrer, entrevista a Guadalupe González, véase *supra*, nota 12.

³⁷ Los términos *latinos* e *hispanos* son utilizados de manera intercambiable y aún no se determina cuál es el término de preferencia. Para mayor información véase http://www.uis.edu/multiculturalstudentaffairs/aprmay03_CB/ourstory.html.

³⁸ US Census Bureau, Hispanic Heritage Month 2007. Últimos datos disponibles.

³⁹ Para un análisis detallado de las limitaciones de los latinos como cabildeo de etnia, véase Carlos González Gutiérrez, "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos", en *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno de 2002.

documentados, dispersos y difíciles de organizar. Esto es especialmente cierto en los nuevos destinos migratorios en el este y medio oeste. La comunidad, en su inmensa mayoría, no habla inglés, lo que dificulta aún más su habilidad de asimilación y participación en el sistema político.

El segundo reto es la heterogeneidad del grupo. Cuando hablamos de los mexicanos en Estados Unidos nos referimos a un conglomerado diverso con antecedentes sociales, económicos y culturales marcadamente diferentes, así como a mexicanos de primera, segunda y tercera generación. Debido a esta heterogeneidad no existe una agenda nacional unificada.

La comunidad mexicana se ha interesado en diversos temas. La segunda y tercera generación de mexicanos están interesados en “empoderar a los latinos para que estén en capacidad de participar plenamente en el proceso político de Estados Unidos”,⁴⁰ mientras que muchos de los mexicanos de primera generación se encuentran dispersos y aislados o se organizan en clubes de oriundos que contribuyen con tiempo y dinero al desarrollo de sus comunidades de origen.

La segunda y tercera generación de mexicanos ha aumentado sus espacios políticos. Hay más de cinco mil quinientos funcionarios electos de origen latino en Estados Unidos. Estos funcionarios constituyen el grupo electoral de más rápido crecimiento en la nación. En la actualidad, 25 miembros del Congreso federal pertenecen a este grupo.

A pesar de una participación política y organizativa en aumento, el tercer reto, posiblemente el mayor, consiste en poder conformar un cabildeo étnico debido a los bajos niveles económicos y educativos del grupo. Bajo el lema “el dinero habla”, Tony Smith describe cómo “el dinero étnico compra influencia

⁴⁰ Mandato de la Asociación Nacional de Latinos Electos y Designados (NALEO, por sus siglas en inglés).

política y que la influencia política a su vez solicita el dinero étnico”.⁴¹ Aunque hay excepciones claras, la gran mayoría de los nacionales mexicanos que residen en Estados Unidos pertenecen a grupos de mano de obra no calificada, de baja educación y bajos ingresos. No hay duda de que una reforma migratoria que los legalice abriría la puerta al futuro empoderamiento de este grupo étnico.

Por otra parte, el tipo de liderazgo organizacional requerido para acceder al poder en Estados Unidos es también un reto importante. La estructura y el liderazgo organizacional de las comunidades judía, griega, armenia y cubana que ha logrado ejercer fuerte presión sobre legisladores estadounidenses es ejemplo de que tal estructura resulta mucho más elaborada de lo que cualquier comunidad mexicana cuenta en la actualidad. En este sentido, así como los votos y el dinero son importantes, también se debe tener capacidad para lograr que “la influencia sea canalizada en direcciones específicas y dirigida hacia temas determinados”.⁴² Con ello, Smith se refiere a que, a pesar de los retos descritos en párrafos anteriores, será fundamental que la comunidad mexicana en Estados Unidos siga esforzándose por construir un liderazgo organizacional que la lleve a tener una agenda consensuada que establezca ante qué grupos se debe cabildar y decidir sobre el tema prioritario del momento.

México se acerca a su diáspora

A partir de los noventa, mediante la creación del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), hoy Instituto

⁴¹ Tony Smith, *Foreign Attachments. The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Harvard University Press, Cambridge, 2000, p. 77.

⁴² *Ibid.*, p. 83.

de los Mexicanos en el Exterior, el gobierno mexicano, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha hecho un esfuerzo considerable para “cultivar y ampliar las relaciones a largo plazo con la diáspora mexicana en Estados Unidos”. Uno de los objetivos más estratégicos fue fomentar las relaciones con el liderazgo mexicanoamericano y latino. También, ha procurado construir alianzas con algunas de las organizaciones latinas más poderosas e influyentes,⁴³ en razón de su potencial futuro como grupos de poder en el escenario político de Estados Unidos y, gracias a ello, México hoy cuenta con una vasta red de contactos, la mayoría de ellos aliados.

El “poder latino” muy probablemente crecerá a corto y mediano plazo y ganará importancia si los latinos deciden actuar en bloque. A nivel Ejecutivo y Legislativo se reconoce la importancia de este grupo étnico y, en vísperas de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, los latinos podrían constituir un grupo clave para ganar estados indecisos (*Swing States*) en noviembre próximo. En un informe publicado en junio de 2008, la Asociación Nacional de Latinos Electos y Designados (NALEO, por sus siglas en inglés) pronosticó una participación política récord de al menos 9.2 millones de votantes hispanos que en la actualidad son cortejados tanto por demócratas como por republicanos.

El IME ha incorporado a migrantes y sus descendientes en el proceso de decisión de la política exterior hacia las comunidades mexicanas en el extranjero.⁴⁴ Carlos González, su direc-

⁴³ El Consejo Nacional de la Raza (NCLR, por sus siglas en inglés), el Fondo para la Defensa Legal y Educativa Mexicanoamericana (MALDEF, por sus siglas en inglés), la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (LULAC, por sus siglas en inglés) y la NALEO raramente participan en asuntos relacionados con la formulación de la política exterior.

⁴⁴ C. González Gutiérrez, “La diplomacia de México ante su diáspora”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *La frontera del imperio*, México, Ariel, 2003, p. 170.

tor ejecutivo, asegura que dicho organismo, a través del Consejo Consultivo del IME, cuyos miembros son elegidos por las comunidades que representan, propiciará tres ventajas para México y los mexicanos a largo plazo en su capacidad de influencia en Estados Unidos:

1. Actuará como lugar de encuentro para las comunidades mexicanas que radican en el exterior;
2. actuará como plataforma para la presentación de iniciativas definidas por la comunidad, y
3. fomentará un diálogo sistemático, constructivo y abierto entre el Estado y su diáspora, que permita que las diferencias y similitudes sean fácilmente identificadas.⁴⁵

Esta amplia red de alianzas y relaciones adquiere valor al apoyar y promover temas de importancia para la comunidad en Estados Unidos, como la educación, la salud, la economía y los empleos, temas prioritarios para el electorado latino en 2008.⁴⁶

La red consular

De la red mundial de consulados mexicanos, 50 se localizan en Estados Unidos. Ningún otro país cuenta con una red tan vasta de representaciones.⁴⁷ Existe un enorme potencial para que estos consulados ayuden a los nacionales mexicanos en la

⁴⁵ L. Ferrer, entrevista a Carlos González Gutiérrez, mayo de 2005.

⁴⁶ Pew Hispanic Center Survey, 2007.

⁴⁷ Veinte de estos consulados se encuentran en California y Texas. En 2008 se han abierto tres consulados adicionales (Anchorage, Alaska; Boise, Idaho, y Nueva Orleans, Luisiana). México también cuenta con secciones consulares en Reino Unido y Washington D. C., así como con "oficinas de enlace consular" en Estrasburgo, Calgary y Taiwán, que no están incluidas en la red de "65" consulados.

construcción de alianzas.⁴⁸ Los cónsules han hecho un trabajo importante al establecer relaciones y alianzas necesarias en la promoción de políticas que contribuyen a la protección de nacionales mexicanos en Estados Unidos. Tal es el caso de la aceptación de la matrícula consular por más de trescientas ciudades en Estados Unidos y un número similar de bancos.

Cualquiera pensaría que el programa de matrículas consulares es un ejemplo de caso exitoso. Sin embargo, aquéllos en contra de la migración han sido más efectivos haciendo pública su oposición. En una búsqueda sobre matrícula consular hecha en Google,⁴⁹ siete de los primeros 10 espacios que aparecen son de grupos antiinmigrantes o legisladores que han orquestado una campaña diseñada para informar acerca de esta identificación a quienes navegan en la red. Éste es un ejemplo más de la necesidad que existe por sumar esfuerzos y elaborar una estrategia que incluya una campaña igualmente efectiva y creíble con respecto a los beneficios de la matrícula.

Cabe hacer un reconocimiento a la labor sobresaliente que hacen nuestros funcionarios consulares en Estados Unidos y decir que, dadas las cargas de trabajo, el sinnúmero de retos que presenta el fenómeno migratorio, y la labor consular en general, la asignación de mayores recursos, personal y apoyo que reciban por parte de campañas de cabildeo, que incluyan en su estrategia a los consulados, permitiría dar una mejor respuesta a situaciones como la antes descrita.

⁴⁸ Para un análisis detallado sobre la importancia de la Red Consular de México, véase C. González Gutiérrez, “La diplomacia descentralizada: el papel de los consulados mexicanos en las relaciones con su diáspora”, en R. O. de la Garza y J. Velasco (coords.), *op. cit.*

⁴⁹ Consulta en Google sobre “matrícula consular”, hecha el 18 de septiembre de 2008.

La importancia de los grupos de base y de los medios de comunicación

Gobiernos extranjeros y sus respectivas embajadas en Washington han mantenido la práctica de concentrarse en sus relaciones con el gobierno estadounidense a nivel Ejecutivo y con el Departamento de Estado. El cabildero Joe O'Neill afirma que aunque "no hay sustituto, para el reforzamiento de la relación bilateral e interpersonal, al que se da a nivel del Ejecutivo", es necesaria la activación simultánea de grupos de base (*grass-roots*) para entrar en contacto con todos los actores involucrados en la aprobación de un tema específico.⁵⁰

Con frecuencia se ignora la relación con el Congreso y se pierde de vista la importancia de los grupos de interés y de base. "Un cabildero exitoso es quien resulta capaz de activar a grupos de base".⁵¹ Las múltiples asociaciones, sindicatos y agrupaciones religiosas que operan en Estados Unidos son una herramienta indispensable para hacerlo.

A fin de ejercer influencia sobre un legislador, los grupos de presión en Washington procuran llegar a la opinión pública a través de campañas mediáticas y comunicaciones especializadas dirigidas a congresistas, con el fin de motivarlos a favorecer alguna iniciativa en particular. La tecnología ha facilitado el envío de mensajes políticos instantáneos, ya sea mediante correos electrónicos, bases de datos, faxes computarizados o comunicaciones masivas dirigidas al electorado. Mensajes de texto y videos en You Tube han adquirido una importancia considerable.

⁵⁰ L. Ferrer, entrevista a Joe O'Neill, presidente del despacho de relaciones públicas, Public Strategies, Washington D. C., enero de 2005.

⁵¹ Véase <http://www.advocacy.com/guidelines.html>.

Estos instrumentos ya son utilizados por la SRE. Ejemplo de ello son la distribución, por parte del IME, del servicio informativo *Lazos*, vía teléfono celular, y el envío de aproximadamente once mil doscientos correos electrónicos diarios a la comunidad mexicoamericana. Sin embargo, se requiere aprovechar más estos instrumentos. En vísperas de la votación de legislación comercial o migratoria que impacta directamente a México, quienes con frecuencia se encuentran en los pasillos del Capitolio, cabildeando o haciendo llamadas telefónicas a sus congresistas, son los grupos de base que han sido movilizados previamente por quienes representan intereses opuestos a los nuestros. Ello ocurrió con la reforma migratoria y, más recientemente, con la aprobación de la legislación que cancela el programa demostrativo de transporte fronterizo.

Quizá lo anterior nos dice que el trabajo hecho por México en la movilización de grupos de base, el cual ha emitido buenos resultados, como la defensa de la matrícula consular frente al Departamento del Tesoro de Estados Unidos en 2004, debe ir más allá de la comunidad mexicoamericana. De igual forma, quizá el valioso esfuerzo que viene haciendo un instituto como el IME debe aprovecharse más utilizando su experiencia, contactos e infraestructura para fortalecer nuestra relación con otros sectores de la población estadounidense.

Los medios de comunicación y los centros de investigación

El análisis cuidadoso y especializado de los medios de comunicación debe formar parte integral en cualquier esfuerzo de cabildeo. Chris Deutschman, especialista en medios y relaciones públicas en la empresa Townsend & Associates con oficinas sede en Sacramento, California, dice que “en Estados Unidos las imágenes lo son todo y los medios están siempre listos para inventarlas en circunstancias de vacío y falta de

información”.⁵² Dado que las “percepciones son la realidad”, el incorporar a los medios de comunicación a la estrategia de cabildeo no es una opción sino una obligación. Una vez que se integran, actúan como catalizador en la creación de alianzas. Es fundamental para México contar con agregados de prensa especializados que sean también voceros y publirrelacionistas.

Ciertos centros de investigación (*think tanks*) han jugado un papel importante de influencia mediática. El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington, con más de doscientos investigadores y personal, dirige diariamente sus mensajes a alrededor de diez mil periodistas por medio de trabajos analíticos, editoriales y boletines de prensa. Su objetivo es también llegar al Congreso. Los académicos acostumbran rendir testimonio en audiencias, trabajan con asesores y aconsejan a los legisladores en temas de importancia. La competencia por la atención de los medios, dado que numerosos eventos tienen lugar al mismo tiempo en la ciudad, es el mayor reto para estos centros de investigación.

El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, sin embargo, afirma que los “actores en la arena política no necesitan estar en Washington”.⁵³ Para fines prácticos necesitan estar en todas partes. Esto es especialmente aplicable para México. Hacer llegar información de manera ejecutiva y oportuna a estos centros académicos para su difusión es de gran utilidad en la promoción de nuestros intereses.

⁵² L. Ferrer, entrevista a Chris Deutschman, especialista en Relaciones Públicas, Townsend & Associates, marzo 2005.

⁵³ Visita de los investigadores visitantes (2004-2005 WCFIA, Harvard Fellows) al Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) y a la Fundación Heritage, Washington D. C., abril, 2005.

Conclusiones

En la medida que el gobierno del presidente Felipe Calderón llega a su segundo año de gestión y que un nuevo presidente de Estados Unidos tomará posesión el 20 de enero de 2009, se presenta una oportunidad para renovar la relación bilateral y ajustar los términos del debate. México puede aprovechar y hacer públicas las numerosas historias de éxito que tiene en su relación con Estados Unidos. Al verse fortalecidas, las comunidades mexicanas y la red consular agilizarían la relación. Aprovechar que el actual embajador de México en Estados Unidos tiene un amplio conocimiento de la relación bilateral y entiende la importancia del cabildeo, daría certeza a la puesta en práctica y desenlace exitoso de la campaña promocional que se propone. Sin embargo, es necesario resaltar que la experiencia de cabildeo del pasado nos dice que el éxito en la promoción de nuestros intereses está relacionado con la planeación, administración y coordinación tanto intra como interinstitucional. Estos elementos no podrían faltar.

El cabildeo va más allá de la creación de percepciones e influencia en la formulación de políticas públicas, como lo demuestra la magnitud de movimientos de base en Estados Unidos, y contribuye de manera significativa a la creación del bienestar ciudadano, prioridad en la agenda nacional. México se beneficiaría si logra cohesionar un equipo de estrategias que contribuyan al fortalecimiento de la agenda bilateral. Esta preparación nos posicionará mejor para la llegada del nuevo ocupante de la Casa Blanca a partir de 2009, así como para nuestra relación futura con Estados Unidos.