

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
GENERAL

LC/G.1632
LC/WAS/L.9
2 de octubre de 1990

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

EL CABILDEO PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN
WASHINGTON, D.C. *

* Preparado por la Oficina de la CEPAL en Washington.

90-7-1208

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LA ECONOMIA DEL CABILDEO	3
III. LA NATURALEZA Y LA MAGNITUD DEL CABILDEO EXTRANJERO	5
IV. LOS ASPECTOS POLITICOS DEL CABILDEO	16
V. ALGUNAS SUGERENCIAS	22
1. Nivel diplomático	22
2. El sector privado	23
Notas	25

I. INTRODUCCION

A finales de la década de 1970 el cabildeo de los países extranjeros en Washington, D.C. experimentó un súbito crecimiento. Algunas de las razones aducidas para explicar este crecimiento son una mayor interdependencia de la economía mundial, la importancia relativa del mercado estadounidense, las complejidades inherentes a la realización de actividades comerciales en los Estados Unidos y los cambios en la legislación comercial de ese país. Numerosos países, tanto ricos como pobres, han contratado los servicios de los cabilderos para que los representen y velen por sus intereses en los Estados Unidos, hasta tal punto que el cabildeo de las naciones extranjeras se ha convertido en una de las actividades de mayor auge en Washington.^{1/}

El número de agentes cabilderos que representan a clientes extranjeros ha crecido sostenidamente. En 1944 fueron censados 144 cabilderos empleados por clientes extranjeros. En 1976 el número había aumentado a 590, y ya en 1989 había más de 1 000. Estos agentes extranjeros realizan múltiples y diversas actividades. Obtienen y difunden información, promueven el comercio y las inversiones, prestan asesoramiento en materia de políticas, actúan como asesores legales y representan a sus clientes, asumen litigios, influyen en la formulación de las políticas y moldean la opinión pública de los Estados Unidos.

Los analistas críticos señalan que a menudo los esfuerzos de los cabilderos pueden neutralizarse mutuamente. En el mejor de los casos, sostienen, el cabildeo de los países extranjeros tiene sólo una influencia marginal en la ejecución de las políticas; en el peor de los casos, los esfuerzos fracasan debido a la publicidad adversa que generan. Por otro lado, sus partidarios sostienen que un cabildeo eficaz constituye un modo legítimo y productivo de participar en el sistema político de los Estados Unidos, y que ha favorecido los intereses comerciales de algunos países.

En este trabajo se analiza el cabildeo en el ámbito del comercio internacional en Washington, haciéndose especial hincapié en las posibilidades de los países de América Latina y el Caribe de realizar actividades de esa índole. El objetivo de este trabajo es cuádruple: en primer lugar, se da una explicación económica de la existencia del cabildeo extranjero; en segundo lugar, se describen la magnitud y la naturaleza de las actividades de los agentes extranjeros que representan los intereses de los países de América Latina y el Caribe; en tercer lugar, sitúa el cabildeo en la esfera de toma de decisiones políticas en los Estados Unidos,

América Latina y el Caribe; en tercer lugar, sitúa el cabildeo en la esfera de toma de decisiones políticas en los Estados Unidos, y, finalmente, ofrece algunas sugerencias sobre cómo promover los intereses comerciales en Washington.

II. LA ECONOMIA DEL CABILDEO

En la bibliografía económica el cabildeo forma parte de un estudio más amplio sobre cómo los agentes económicos (consumidores o empresas) buscan lograr una ganancia emprendiendo actividades que son directamente improductivas en el sentido de que generan ingresos pero no producen bienes o servicios que cumplan una función de utilidad.^{2/} Por ejemplo, las empresas destinan recursos que podrían en otras circunstancias ser económicamente productivos para establecer contactos con funcionarios de gobierno o para generar campañas a nivel popular que lleven al establecimiento o al mantenimiento de barreras comerciales. Estos recursos se utilizan para imponer cuotas o establecer protecciones arancelarias contra la producción extranjera más que para generar bienes o servicios.

En esas publicaciones se estudian los costos sociales de estas actividades improductivas y se analiza si sus costos compensan exactamente las ganancias competitivas suplementarias que generan.^{3/} En una economía perfectamente competitiva y libre de las distorsiones del mercado, cualquier actividad improductiva como el cabildeo significa necesariamente un deterioro del bienestar. Los recursos destinados al cabildeo con el fin de obtener, por ejemplo, una protección arancelaria, representan una pérdida social. Tales gastos no generan ningún valor desde un punto de vista social, y su costo de oportunidad constituye una pérdida de producción para la sociedad. Esto es así incluso si las actividades compensatorias de dos o más agentes cabilderos impiden la imposición de una distorsión en la economía al neutralizarse mutuamente (por ejemplo, las actividades de un grupo que persigue el establecimiento de aranceles neutralizadas por un grupo que trata de impedir esos aranceles). Estas actividades disminuyen el monto de los recursos internos destinados a actividades productivas.^{4/}

Desde luego, el mundo real no está libre de distorsiones económicas, y cuando existen, cualquier resultado es posible. En un marco de distorsiones, las actividades de captación de rentas pueden mejorar el bienestar. Cuando el cabildeo se lleva a cabo entre aranceles, cuotas y otras distorsiones, sus efectos en el bienestar social no pueden determinarse a priori. Por ejemplo, incluso si se emprende una actividad de cabildeo para eliminar un arancel y devolver la economía a una situación óptima y no distorsionada, la sociedad como un todo puede o no beneficiarse de esta actividad improductiva. La sociedad obtendrá beneficios sólo

si las ventajas sociales derivadas del libre comercio tienen un valor social superior al de los recursos empleados en las actividades improductivas del cabildeo.

A pesar de que la bibliografía se ha concentrado en el cabildeo llevado a cabo por y para los residentes de un país, el cabildeo extranjero --entendido como la contratación por extranjeros de los servicios de cabildeo prestados en un país anfitrión-- se ha incorporado recientemente a los modelos estándar del comercio internacional.^{5/} Los extranjeros contratan estos servicios de cabildeo para conseguir que el gobierno del país anfitrión adopte políticas que les sean favorables, para disminuir las barreras comerciales existentes en el país anfitrión o para cambiar los hábitos de los consumidores de ese país en favor de sus productos. Los resultados preliminares de esta investigación señalan que, a diferencia del cabildeo nacional, el cabildeo extranjero puede no ser directamente improductivo, dado que estos servicios producidos en el país anfitrión pueden ser intercambiados en los mercados internacionales por bienes y servicios destinados a mejorar el bienestar.

En general, el resultado ideal para el país que podría practicar el cabildeo es el libre comercio sin necesidad de cabildeo. Los países extranjeros practicarán el cabildeo si su bienestar es susceptible de verse afectado por las políticas o las preferencias en el país anfitrión y, a su vez, si suponen que sus actividades de cabildeo tienen alguna posibilidad de mejorar los términos de su intercambio comercial. Por ejemplo, si las actividades de cabildeo pueden modificar las políticas del país anfitrión y conducir al libre comercio, ello es preferible a verse obligado a pagar aranceles. Los países extranjeros no se verán incentivados a practicar el cabildeo si las políticas del país anfitrión no tienen ningún efecto en su bienestar. Por otro lado, el modelo sugiere que en un mercado relativamente importante los países gastarán más recursos para el cabildeo mientras más adversas sean, desde su punto de vista, las otras políticas alternativas a que se enfrenten.

III. LA NATURALEZA Y LA MAGNITUD DEL CABILDEO EXTRANJERO

En esta sección se incluyen estadísticas descriptivas sobre el cabildeo extranjero en los Estados Unidos, particularmente el de los países de América Latina y el Caribe. Su objetivo es describir la naturaleza y la magnitud del cabildeo extranjero a base de datos empíricos.

La ley de registro de agentes extranjeros

Los siguientes datos se refieren a las actividades de agentes extranjeros, es decir, personas que practican el cabildeo a nombre de intereses extranjeros, según el Informe del Fiscal General, presentado al Congreso de los Estados Unidos, sobre la aplicación de la ley de registro de agentes extranjeros, compilación anual de las actividades de los agentes extranjeros registrados, tal como lo requiere dicha ley, promulgada en 1938 y según se la enmendó en 1966.

De conformidad con la ley vigente, deben registrarse como agentes extranjeros en el Departamento de Justicia todas aquellas personas que actúen como agentes, delegados, empleados o funcionarios y practiquen directamente o a través de cualquier otra persona cualquiera de las actividades siguientes:6/

- Actividad política en los Estados Unidos en nombre de un mandante extranjero.

- Asesor de relaciones públicas, agente de publicidad, empleado de un servicio de información o asesor político del mandante.

- Solicitar, recolectar, desembolsar o distribuir contribuciones, préstamos, dinero u otros objetos de valor en favor del mandante extranjero.

- Representar los intereses del mandante extranjero ante cualquier organismo o funcionario del Gobierno de los Estados Unidos.

Están exentos de estos reglamentos los funcionarios diplomáticos o consulares que trabajen exclusivamente en actividades diplomáticas reconocidas por el Departamento de Estado;

las personas que trabajen en actividades privadas y no políticas para fomentar el comercio o la industria de buena fe de dicho mandante extranjero; aquellas personas que soliciten fondos para asistencia y ayuda médica, alimentos y ropa como ayuda humanitaria, y aquellas personas que trabajen con fines religiosos, académicos o científicos. Finalmente, la exención también es válida para cualquier persona capacitada para la práctica de la abogacía y que actúe como representante de un mandante extranjero reconocido ante cualquier tribunal u organismo gubernamental de los Estados Unidos, siempre y cuando la representatividad legal no comprenda intentos para influir o persuadir al personal o a los funcionarios de dichos organismos más allá del ámbito de los procedimientos legales.

La ley exige que una persona se registre como agente extranjero en un plazo de diez días después de ser contratado por un cliente extranjero. La declaración, que debe complementarse cada seis meses, comprende el nombre del agente, una relación detallada de su actividad, una lista completa de sus empleados y los nombres y direcciones de los mandantes extranjeros por él representados. Cada 60 días el agente debe entregar una declaración en que indique el tipo y monto de la remuneración recibida, la forma en que se usó el dinero y las actividades en las que él o la agente participó en representación de su cliente. Los mecanismos de aplicación de la ley incluyen una multa de hasta 10 000 dólares o penas de prisión de hasta 5 años o ambas sanciones en caso de declaraciones falsas o incompletas. Pueden imponerse otras penas menores en caso de infracciones, como no describir adecuadamente la información que se publique para fines de divulgación.

Algunos funcionarios han señalado numerosos defectos en la ley de registro de agentes extranjeros; sufre de ciertas insuficiencias en sus mecanismos de aplicación que tienen como consecuencia que no se declaren cabalmente las actividades y los gastos realizados. El Departamento de Justicia ha calculado, por ejemplo, que el número de agentes extranjeros no registrados fluctúa entre el 30 y el 60% de los que efectivamente están registrados.⁷ Además de las actividades no registradas de estos agentes extranjeros existen ciertas actividades, tales como realizar contribuciones a instituciones de investigación, que constituyen un modo de influencia sobre funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos y sobre el público de este país, pero que no es obligatorio inscribir en el registro. A pesar de esta subestimación, los datos de la ley de registro de agentes extranjeros son los únicos datos públicos disponibles y constituyen el cálculo más aproximado de los gastos de países extranjeros en la contratación de los servicios de agentes.

Actividades

Contrariamente a la idea de que los agentes extranjeros sólo tienen acceso a quienes tomen decisiones, la información reseñada demuestra que los cabilderos realizan diversos tipos de actividades promocionales y relacionadas con las políticas, tales como recopilación de información, seguimiento de las cuestiones pertinentes, relaciones públicas, análisis políticos y formulación de políticas. Estas actividades pueden clasificarse de acuerdo con las siguientes categorías:8/

a) Información, es decir, distribución de datos económicos, sociales y políticos.

b) Promoción de exportaciones, actividades directas de publicidad y promoción de bienes o servicios. Estas actividades promocionales comprenden la difusión de despachos de prensa, boletines informativos y otros materiales; auspicio de exhibiciones y espectáculos itinerantes, difusión de publicidad y otras estrategias de mercado.

c) Fomento de inversiones, actividades par atraer inversiones provenientes de los Estados Unidos.

d) Asesoría en materia de políticas, información y análisis de las políticas del Gobierno de los Estados Unidos; por ejemplo, información sobre las políticas de importación de los Estados Unidos respecto de una industria determinada y formulación de estrategias para alcanzar objetivos relacionados con las políticas comerciales.

e) Representación, representación legal en procesos gubernamentales o civiles, como los casos de derechos compensatorios y de antidumping.

f) Formulación de políticas, cabildeo directo para influir en la formulación de las políticas de los Estados Unidos. Por ejemplo, expresar puntos de vista acerca del Sistema Generalizado de Preferencias ante personeros del Gobierno o empresariales.

g) Otras comprenden actividades no relacionadas con el comercio ni con las inversiones.

De aquí al final de este trabajo se entenderá como cabildeo las actividades descritas más arriba, emprendidas con el objeto de defender o promover intereses relacionados con el comercio y las inversiones. Se trata de una categorización amplia en el sentido de que comprende las actividades relacionadas con el comercio mencionadas en la sección anterior, y además abarca otras actividades, tales como el fomento de las inversiones.

Gastos

En 1989 el total de los gastos realizados por agentes extranjeros en actividades de cabildeo sumaron 451.3 millones de dólares. Este monto, que incluye los desembolsos de 160 países, constituye menos del 1% de las importaciones de bienes y servicios de los Estados Unidos para ese mismo año. La contratación de al menos un agente extranjero en los Estados Unidos es una práctica corriente de casi todos los países, pero la medida en que se participa en cabildeos varía considerablemente de un país a otro.

El cuadro 1 muestra los gastos de los países con mayores gastos durante los últimos tres años. Colombia, Jamaica y Japón figuran en los primeros lugares. Los gastos totales de Japón son sorprendentemente bajos si se comparan con las cifras publicadas en otras fuentes, que comprenden gastos exentos de los reglamentos de la ley de registro de agentes extranjeros, como es el caso de las contribuciones a los grupos de expertos.^{9/}

Los gastos de cabildeo de Colombia y Jamaica corresponden, en su mayor parte, a la promoción del café y el turismo, respectivamente. Los principales socios comerciales de los Estados Unidos, como Canadá y México, los países miembros de las Comunidades Europeas y otros países para los que este mercado es relativamente importante se encuentran entre los principales contratantes de servicios de cabildeo. En términos globales, el cuadro depara pocas sorpresas, con la excepción de la ausencia de Egipto, Pakistán y Filipinas, países que reciben una cuantiosa ayuda de los Estados Unidos.

El cuadro 2 muestra que los gastos de América Latina y el Caribe tuvieron un promedio superior a los 150 millones de dólares anuales, lo cual equivale aproximadamente al 35% de los gastos anuales del conjunto de los países inscritos en la ley de registro de agentes extranjeros.^{10/} Las cifras reflejan la concentración de los gastos por subregión y en unos pocos países. Más de la mitad de los gastos de cabildeo de la región corresponden al Caribe, y están principalmente destinados a atraer el turismo de los Estados Unidos. Unos cuantos países --Jamaica, Bermuda y las Bahamas-- tienen gastos importantes en turismo.

En América del Sur, el promedio de gastos de Colombia equivale al 26% de todos los gastos de cabildeo de América Latina y el Caribe, lo que es más de lo que cabría esperar. Estos gastos corresponden a la promoción del café, cuyo fin es ampliar la participación de Colombia en el mercado relativamente importante de ese producto. Los países que le siguen, Argentina, Brasil y Venezuela, tienen la misma participación en los gastos totales de la región (menos del 2%), aunque en el caso de estos últimos dos países el intercambio comercial con los Estados Unidos es comparativamente más importante que el de Argentina.

Cuadro 1

PAISES CON LOS MAYORES GASTOS DE CABILDEO
EN LOS ESTADOS UNIDOS

(Miles de dólares)

	1987	1988	1989
Antillas Neerlandesas	5 825.8	10 227.7	7 012.1
Arabia Saudita	5 800.0	3 079.0	18 330.5
Australia	18 253.9	19 866.6	19 320.2
Austria	8 059.1	5 615.1	6 687.6
Bahamas	11 505.0	7 734.2	4 923.6
Barbados	6 279.8	7 791.2	5 089.7
Bermudas	15 162.3	8 989.9	9 465.1
Canadá	17 045.3	19 827.8	19 655.4
Islas Caimán	5 465.3	8 129.2	7 595.3
China	4 344.7	4 532.1	4 321.4
Colombia	33 957.8	43 976.8	39 097.0
Francia	7 401.3	14 974.3	9 632.9
Gran Bretaña	19 829.8	34 057.5	34 431.3
Hong Kong	7 193.6	7 538.6	8 973.5
India	7 920.3	7 245.2	8 060.5
Indonesia	6 034.2	5 562.8	6 447.0
Irlanda	14 567.0	12 264.9	14 979.4
Israel	18 834.6	17 575.5	15 832.1
Italia	5 904.3	5 822.3	7 810.2
Jamaica	31 676.5	46 609.6	42 547.4
Japón	36 872.4	41 194.7	38 920.5
Liberia	5 455.4	160.3	162.8
México	14 262.3	15 079.8	17 299.7
Países Bajos	3 763.4	3 648.8	7 885.3
República de Corea	8 642.1	12 644.1	11 570.0
República Federal de Alemania	6 701.8	13 690.8	13 355.8
Singapur	3 302.6	5 004.3	3 740.3
Suiza	6 639.4	3 235.2	2 437.5
Taiwán	4 659.5	4 033.7	3 452.2
Unión Soviética	5 262.8	5 980.6	8 654.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Cuadro 2

GASTOS DE CABILDEO DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE EN ESTADOS UNIDOS

(Miles de dólares)

	1987		1988		1989	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<u>Países de A. Latina y el Caribe</u>	<u>137 171.3</u>	<u>100.0</u>	<u>168 655.6</u>	<u>100.0</u>	<u>151 182.7</u>	<u>100.0</u>
<u>América del Sur</u>	<u>40 604.4</u>	<u>29.6</u>	<u>49 194.2</u>	<u>29.1</u>	<u>45 054.5</u>	<u>29.8</u>
Argentina	1 383.8	1.0	312.3	0.2	424.3	0.3
Bolivia	115.5	0.1	105.0	a/	176.5	0.1
Brasil	2 189.9	1.6	2 198.9	1.3	2 639.1	1.7
Chile	183.9	0.1	367.0	0.2	142.8	0.1
Colombia	33 957.8	24.8	43 976.8	26.1	39 097.0	25.9
Ecuador	b/	-	-	-	12.0	-
Perú	75.6	0.1	160.7	0.1	70.8	-
Venezuela	2 697.9	2.0	2 073.6	1.2	2 492.0	1.6
<u>México y América Central</u>	<u>16 200.4</u>	<u>11.8</u>	<u>18 842.76</u>	<u>11.1</u>	<u>19 582.3</u>	<u>13.0</u>
México	14 262.3	10.4	15 079.8	8.9	17 299.7	11.4
Costa Rica	329.0	0.2	687.6	0.4	509.5	0.3
El Salvador	35.1	-	106.9	-	129.8	0.1
Guatemala	99.7	-	406.7	0.2	179.1	0.1
Honduras	130.0	-	284.4	0.2	88.1	-
Nicaragua	836.8	0.6	1 204.3	0.7	732.5	0.5
Panamá	507.5	0.4	1 072.5	0.6	643.6	0.4
<u>El Caribe</u>	<u>80 366.5</u>	<u>58.6</u>	<u>100 618.8</u>	<u>59.6</u>	<u>86 545.9</u>	<u>57.2</u>
Anguila	10.0	-	134.9	-	114.0	0.1
Antigua y Barbuda	1 469.7	1.1	873.4	0.5	232.2	0.2
Antillas Neerlandesas	5 825.8	4.2	10 227.7	6.1	7 012.1	4.6
Bahamas	11 505.0	8.4	7 734.2	4.6	4 923.6	3.3
Barbados	6 279.8	4.6	7 791.2	4.6	5 089.7	3.4
Belice	6.4	-	8.3	-	-	-
Bermudas	15 162.3	11.1	8 989.9	5.3	9 465.1	6.3
Islas Caimán	5 465.3	4.0	8 129.2	4.8	7 595.3	5.0
Islas Vírgenes Británicas	366.8	0.3	426.6	0.3	478.6	0.3
Granada	290.0	0.2	211.7	0.1	-	-
Guadalupe y Martinica	170.8	0.1	160.3	0.1	181.2	0.1
Guyana	83.0	-	10.3	-	-	-
Haití	1 264.0	0.9	325.0	0.2	18.1	-
Jamaica	31 676.5	23.1	46 409.6	27.6	42 547.4	28.1
Montserrat	19.7	-	22.0	-	26.4	-
República Dominicana	408.3	0.3	446.9	0.3	138.8	0.1
Saba y S. Eustatius	-	-	36.0	-	40.6	-
Santa Lucía	353.4	0.3	447.0	0.3	442.5	0.3
Suriname	-	-	293.5	0.2	321.5	0.2
Trinidad y Tabago	8.0	-	487.2	0.3	759.7	0.5
Internacional c/	1.7	-	7 253.4	4.3	6 890.7	4.6

a/ Gastos inferiores a 0.1%.

b/ Gastos no declarados

c/ Comprende los gastos de grupos cuyos mandantes están establecidos en más de un país.

México, el principal país de la región como exportador de mercancías a los Estados Unidos, tiene un gasto que equivale aproximadamente al 10% de los gastos de cabildeo de la región. En su mayor parte, las actividades de cabildeo de México no están directamente relacionadas con la venta de mercancías sino con la promoción del turismo. Finalmente, para el resto de América Central y del Sur la participación en los gastos de cabildeo (con algunas excepciones) corresponde aproximadamente a su participación en las exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos.

Existe una concentración de unos pocos países que contratan servicios de cabildeo, así como existe una concentración de los servicios solicitados.^{11/} Como se señala en el cuadro 3, 115.9 millones de dólares (85%) de los gastos de cabildeo de América Latina y el Caribe se destinaron a la promoción de las exportaciones, específicamente el café y el turismo. El monto de los gastos de otras categorías de cabildeo es bastante pequeño. Menos del 4% de los gastos de América Latina y el Caribe, por ejemplo, se destinaron a la formulación de políticas (cabildeo directo), es decir, con el fin de influir en las políticas de los Estados Unidos.

Cuadro 3

GASTOS DE CABILDEO DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE POR CATEGORIAS

(Porcentajes)

Información	2.8
Promoción de exportaciones	84.6
Fomento de inversiones	1.0
Asesoría en materia de políticas	4.3
Representación	3.4
Formulación de políticas	3.7
Otros	0.4

El cuadro 4 muestra los gastos desagregados por país por tipo de actividad de cabildeo. Los grupos colombianos destinaron montos sustanciales a la publicidad del café en televisión, radio y prensa, mientras que las cámaras y departamentos de turismo de México, y en particular del Caribe, fueron grandes promotores del turismo mediante la publicación de avisos, participación en espectáculos itinerantes, auspicio de viajes de conocimiento y difusión de información escrita.

Cuadro 4

EL CABILDEO POR CATEGORIAS DE GASTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1987

(En miles de dólares)

	Infor- mación	Fomento exporta- ciones	Fomento inver- siones	Asesoría política	Repre- senta- ción	Formu- lación polí- ticas	Otros
<u>América Latina y el Caribe</u>	<u>3 846.0</u>	<u>115 944.4</u>	<u>1 362.2</u>	<u>5 769.7</u>	<u>4 637.8</u>	<u>5 019.0</u>	<u>542.0</u>
<u>América del Sur</u>	<u>1 258.6</u>	<u>32 601.0</u>	-	<u>2 762.6</u>	<u>2 065.0</u>	<u>733.9</u>	-
Argentina	-	-	-	1 091.9	164.9	-	-
Bolivia	-	-	-	-	-	115.5	-
Brasil	76.5	-	-	1 670.7	256.5	186.2	-
Chile	8.0	-	-	142.0	12.9	21.0	-
Colombia	250.0	32 553.7	-	9.9	915.3	228.9	-
Perú	-	-	-	50.0	25.6	-	-
Venezuela	797.1	47.3	-	981.4	689.8	182.3	-
<u>México y América Central</u>	<u>86.5</u>	<u>13 523.0</u>	-	<u>789.3</u>	<u>693.8</u>	<u>586.5</u>	<u>344.9</u>
México	31.9	13 364.9	-	207.3	81.2	374.1	202.8
Costa Rica	-	158.1	-	-	123.4	47.4	-
El Salvador	5.0	-	-	-	18.0	-	12.1
Guatemala	-	-	-	39.6	-	60.1	-
Honduras	-	-	-	-	-	-	130.0
Nicaragua	-	-	-	369.0	291.5	-	-
Panamá	49.6	-	-	173.4	179.7	104.9	-
<u>El Caribe</u>	<u>2 324.6</u>	<u>69 870.4</u>	<u>1 276.5</u>	<u>1 034.5</u>	<u>1 879.0</u>	<u>3 698.7</u>	<u>159.0</u>
Anguila	-	10.0	-	-	-	-	-
Antigua y Barbuda	-	1 378.6	-	91.1	-	-	-
Antillas Neerlandesas	-	4 744.4	-	343.9	-	613.8	-
Bahamas	-	10 926.9	21.4	337.7	-	88.5	130.5
Barbados	-	5 100.5	1 070.2	107.1	-	2.0	-
Belice	-	-	-	6.4	-	-	-
Bermudas	-	11 768.8	-	141.2	496.7	2 755.6	-
Islas Caimán	-	5 182.0	-	-	130.5	152.7	-
Islas Vírgenes Británicas	2.6	364.2	-	-	-	-	-
Granada	22.0	268.0	-	-	-	-	-
Guadalupe y Martinica	-	170.8	-	-	-	-	-
Guyana	-	-	83.0	-	-	-	-
Haití	-	70.2	-	-	1 188.8	-	5.0
Jamaica	2 300.0	29 260.1	-	7.1	63.0	42.1	4.2
Montserrat	-	19.7	-	-	-	-	-
República Dominicana	-	389.0	-	-	-	-	19.3
Santa Lucía	-	207.5	101.9	-	-	44.0	-
Trinidad y Tabago	-	8.0	-	-	-	-	-
Internacional	-	1.7	-	-	-	-	-

Fuente: CEPAL, a base de datos del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Durante 1987, el cabildeo directo fue relativamente importante para Bolivia y Guatemala. En el caso de Bolivia, los servicios prestados estuvieron relacionados con la legislación aún pendiente sobre la ayuda exterior, mientras que en el de Guatemala el cabildeo se orientó a oponerse a la reducción adicional de las cuotas de azúcar para entrar en el mercado de los Estados Unidos. Los servicios de asesoría en materia de políticas, por otro lado, fueron relativamente significativos en varios países aquel año, entre otros Argentina, Brasil, Chile y Perú. Entre los asuntos de interés se pueden mencionar los servicios de asesoría para el pago de los compromisos financieros internacionales, el mantenimiento del acceso al mercado estadounidense del jugo de naranja y sus productos derivados, la legislación que impondría sanciones económicas y las prácticas navieras.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe constituyen la fuente de más de la mitad de las compras de servicios de cabildeo (93.5 millones de dólares), tal como se señala en el cuadro 5. Dado que numerosas empresas son propiedad del gobierno y muchas asociaciones comerciales y de productores reciben su apoyo, puede haberse subestimado la participación que corresponde a los gobiernos. Las empresas de América Latina y el Caribe tienen una participación muy pequeña (1.6%) de los gastos.

Cuadro 5

EL CABILDEO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
POR GRUPOS DE GASTO

(Porcentajes)

Gobierno	68.2
Asociaciones de comercio y de productores	28.6
Empresas	1.6
Otros	1.6

El cuadro 6 muestra el tipo de compradores por país. El cuantioso monto bajo el rubro de asociaciones de comercio y de productores de Colombia representa, en su mayor parte, los gastos de un solo comprador: la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Cuadro 6

GASTOS DE CABILDEO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE POR GRUPOS DE GASTO, 1987

(En miles de dólares)

	Gobierno	Asociaciones de comercio y de productores	Empresas	Otros
<u>América Latina y el Caribe</u>	<u>93 521.4</u>	<u>39 280.2</u>	<u>2 242.3</u>	<u>2 137.7</u>
<u>América del Sur</u>	4 334.1	34 626.8	1 034.4	610.0
Argentina	1 274.2	109.5	-	-
Bolivia	115.5	-	-	-
Brasil	40.8	1 352.9	186.2	610.0
Chile	126.0	21.0	37.9	-
Colombia	575.3	22 143.4	239.1	-
Perú	25.6	-	50.0	-
Venezuela	2 176.7	-	521.2	-
<u>México y América Central</u>	<u>14 835.2</u>	<u>452.7</u>	<u>422.3</u>	<u>429.7</u>
México	13 744.8	295.1	222.4	-
Costa Rica	41.4	85.4	78.8	123.4
El Salvador	5.0	12.1	18.0	-
Guatemala	-	60.1	39.6	-
Honduras	-	-	-	130.0
Nicaragua	660.5	-	-	176.3
Panamá	384.0	60.1	63.5	-
<u>El Caribe</u>	<u>74 351.6</u>	<u>4 155.9</u>	<u>785.6</u>	<u>1 013.7</u>
Anguila	10.0	-	-	-
Antigua y Barbuda	1 465.7	-	4.0	-
Antillas Neerlandesas	5 240.5	38.1	255.4	291.8
Bahamas	11 286.0	-	70.5	148.5
Barbados	5 141.6	1 060.9	3.0	-
Belice	6.4	-	-	-
Bermudas	11 622.8	2 735.6	259.0	544.9
Islas Caimán	5 039.1	-	156.2	-
Islas Vírgenes Británicas	364.2	-	2.6	-
Granada	268.0	21.2	-	-
Guadalupe y Martinica	170.8	-	-	-
Guyana	83.0	-	-	-
Haití	1 259.0	-	-	5.0
Jamaica	31 456.3	181.2	34.9	4.2
Montserrat	19.7	-	-	-
República Dominicana	389.0	-	-	19.3
Santa Lucía	251.5	101.9	-	-
Trinidad y Tabago	8.0	-	-	-
Internacional	-	17.0	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones proporcionadas por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Una comparación general del cabildeo de América Latina y el Caribe con el de los países que incurren en gastos importantes (Japón, Israel, Canadá, Gran Bretaña y otros) demuestra que los gastos de este último grupo están más diversificados. A pesar de que la promoción de las exportaciones sigue siendo el rubro principal de gastos de esos países, su participación corresponde a menos de la mitad del gasto global. Japón, por ejemplo, destinó proporciones relativamente similares a la promoción de las exportaciones (38% de los gastos) y a actividades relacionadas con las políticas (28% en asesoría para políticas y 11% para la formulación de políticas). Además, los datos sugieren que una proporción relativamente mayor de los gastos de Japón (en comparación con otros países) se destinó aquel año a la formulación de políticas (cabildeo directo). Esto podría constituir una prueba del clima comercial adverso que debió enfrentar Japón. Israel gastó una suma significativa en la difusión de información, mientras que Gran Bretaña destinó más de la mitad de sus gastos a asesoría en materia de políticas. Finalmente, una comparación de los grupos de compradores revela que los gobiernos de los países desarrollados son aún la principal fuente de recursos para el cabildeo, y que sus empresas y asociaciones de productores son considerablemente más activas que las de América Latina y el Caribe.

Resumiendo, los datos revelan que numerosos países contratan servicios de cabildeo en los Estados Unidos. Mediante la publicidad y otras técnicas de promoción, los países pretenden influir en las decisiones del mercado estadounidense a través del fomento de las exportaciones. Ilustran la importancia relativa del mercado de los Estados Unidos los casos de la exportación del café y el turismo.^{12/}

IV. LOS ASPECTOS POLITICOS DEL CABILDEO

El cabildeo como medio de participación abierta e institucionalizada en el proceso político, a través de un contacto regular con el Congreso y los funcionarios del Ejecutivo, es un concepto ajeno en aquellos países donde las estructuras de poder y de toma de decisiones están relativamente centralizadas. En los sistemas políticos centralizados, hay prácticas equivalentes para influir en las decisiones sobre políticas nacionales que se basan más bien en contactos y vínculos personales. Además, los intentos de extranjeros por influir en los procesos de toma de decisiones generalmente se interpretan como una injerencia en los asuntos internos.13/

El cabildeo es un mecanismo al alcance de los países extranjeros para promover y exponer abiertamente sus intereses. En los Estados Unidos, el cabildeo constituye una oportunidad legítima para todos los grupos de interés de ejercer influencia y tener efecto en las políticas. El derecho al cabildeo está fundado en la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, en la cual se dispone que:

El Congreso no aprobará ninguna ley... que limite la libertad de expresión o de la prensa; no limitará el derecho de las personas a reunirse pacíficamente y a demandar del gobierno la reparación por las injusticias cometidas.14/

Dadas las dificultades para medir las influencias, resulta imposible determinar con exactitud el grado en que el cabildeo influye en el resultado de un asunto o debate específico. Hay numerosos elementos intangibles que actúan para determinar los acontecimientos y las decisiones en materia de políticas. Cuando se les atribuye a las actividades específicas del cabildeo una función decisiva en el resultado o en la resolución de un problema por medio de la adopción de políticas, resulta arriesgado deducir que todo se debió al cabildeo.15/

Es relativamente más provechoso identificar los factores que hacen del cabildeo una actividad fructífera que intentar establecer hasta qué punto éste ha sido eficaz en instancias específicas. En un ámbito de intereses que compiten entre sí, la capacidad de influir en los acontecimientos depende de la cantidad de apoyo que se pueda obtener, dado que la unión de las fuerzas crea lo que se

ha llamado "una sinergia que puede exceder la efectividad de sus componentes".16/

El cabildeo extranjero y el apoyo interno

Las alianzas y las coaliciones entre los intereses, organizaciones y grupos nacionales y extranjeros que comparten intereses similares o complementarios constituyen un medio importante para generar esta sinergia. Por ejemplo, las alianzas de los exportadores, consumidores y minoristas que podrían beneficiarse de la aprobación de una disposición que mantenga o aumente una cuota de importación tendrán mayores posibilidades de éxito que a través de esfuerzos aislados e individuales.

Para los intereses extranjeros, el apoyo de aliados internos, parece decisivo, ya que los grupos de interés del país anfitrión pueden hacer contribuciones políticas e influir en la reelección de un funcionario. De hecho, algunos creen explícitamente que, a largo plazo, el poder de los cabildeos extranjeros depende directamente del hecho de tener o no una sólida base étnica interna. Por ejemplo, el ex senador Charles McC. Mathias (Partido Republicano, Maryland) cree que los cabilderos extranjeros, por sí solos, son capaces de lograr favores específicos, pero que la capacidad de un grupo de interés interno para influir en la reelección de un funcionario es, a largo plazo, sumamente poderosa. De la misma manera, las experiencias de cabildeo del antiguo grupo de presión de China o del de la República de Corea o de otros países muestran que si bien las actividades de los cabilderos o agentes extranjeros atraen sobre sí una buena dosis de atención y publicidad, un examen detenido de esas actividades demuestra que quienes no cuentan con un fuerte apoyo interno sólo tienen una influencia limitada o transitoria en la política exterior de los Estados Unidos.17/

Esta observación añade una dimensión interesante a la generación de apoyo más allá de aquel basado en asuntos de corto o mediano plazo, o de alianzas basadas en productos o sectores específicos. Lograr un efecto positivo y de largo plazo en las políticas de los Estados Unidos puede depender de la capacidad de obtener --basándose en los vínculos emocionales que crea el origen nacional-- el apoyo de grupos con un trasfondo cultural común. A su vez, esto depende de la capacidad de tales grupos para convertirse en un eficaz grupo de presión interno. Ejemplos de estos grupos de presión que han logrado éxito, basados en un apoyo interno y popular, son el American Israel Public Affairs Committee y los grupos de presión griego e irlandés.18/

Las repercusiones de largo plazo para América Latina y el Caribe son bastante pertinentes, ya que en los Estados Unidos los latinos y los negros no han logrado organizarse para constituir

grupos de presión coherentes y eficaces en materia de política exterior.

La práctica del cabildeo

¿Cómo se llevan a cabo la defensa y promoción de los intereses económicos? Quienes practican el cabildeo y los analistas políticos concuerdan en que la eficacia del cabildeo depende de la concertación de múltiples esfuerzos por diferentes actores. Si bien la resolución final sobre un asunto específico depende de diversos factores, los actores claves del cabildeo extranjero parecen ser los representantes diplomáticos de los países, los representantes del sector privado y los agentes extranjeros.

Los analistas recalcan que no hay mejores defensores que los propios representantes diplomáticos,^{19/} y se considera a los embajadores y sus asesores como los comunicadores ideales de los intereses de sus países. El papel cumplido por los agregados en el seguimiento de los debates sobre las políticas económicas y su participación en los mismos es especialmente útil para establecer una productiva relación económica con los Estados Unidos.

Aun así, la efectividad requiere de una diplomacia "en mangas de camisa", de activismo, de visibilidad y de contactos. Se considera que las buenas relaciones de trabajo con diversos organismos de gobierno, especialmente en el Congreso, son básicas para un diálogo efectivo. De acuerdo con los expertos, la diplomacia tradicional de actitud discreta que se mueve a través de los cauces oficiales no tiene pertinencia en Washington.^{20/}

Los observadores del panorama político han señalado repetidamente la importancia de establecer contactos en todos los niveles con personas de diferentes corrientes políticas, dado que el paso inicial para tener acceso a quienes toman decisiones a menudo se da a través de sus colaboradores.^{21/} Los contactos no deberían circunscribirse al gobierno. Mantener relaciones cordiales y abiertas con otros miembros influyentes de la comunidad de Washington --la prensa, los círculos académicos, los grupos de expertos y el público en general-- ofrece buenas posibilidades a largo plazo. Además, los países que han establecido un amplio espectro de contactos políticos con liberales, conservadores y otros grupos parecen enfrentar menos obstáculos que aquellos que cultivan los favores de un grupo político limitado.^{22/}

Además de los representantes oficiales, los empresarios privados son los comunicadores ideales de sus propios intereses. El Subsecretario de Estado Bernard Aronson y el Secretario Adjunto de la Secretaría de Estado Lawrence Eagleburger invitaron recientemente a un grupo de empresarios interesados en América Latina y el Caribe a participar en un diálogo con el gobierno, a

informar al Congreso y a otras instituciones y a formular recomendaciones sobre las políticas.23/

Los contactos entre los representantes de las empresas extranjeras, las organizaciones de productores, asociaciones comerciales y grupos similares en los Estados Unidos aumentan las posibilidades de cooperación para influir en las políticas y en las decisiones sobre asuntos de interés mutuo. Las asociaciones entre empresarios latinoamericanos y con grupos similares en los Estados Unidos pueden ser un mecanismo importante y constructivo en el campo del comercio y las inversiones.24/ Estas asociaciones pueden adoptar diversas formas: coaliciones empresariales bilaterales, cooperación en asuntos específicos, alianzas de políticas y contactos regulares, entre otras.

Los servicios de los agentes extranjeros pueden ser valiosos para los representantes diplomáticos y los empresariales. Algunas tareas, por ejemplo, exigen un estrecho seguimiento del trabajo de los comités y subcomités del Senado. Los agentes pueden contribuir a la comprensión de la complejidad del Gobierno de los Estados Unidos: además de numerosos organismos que pertenecen al Ejecutivo, hay más de 20 comités en la Cámara de Representantes y 16 en el Senado que se ocupan de algún modo de las relaciones económicas internacionales. El conocimiento que tengan los agentes cabilderos de los procesos políticos puede ser crucial.

Además, los cabilderos que son abogados pueden aportar una importante --si no indispensable-- ayuda en aquellas actividades que requieren una representación en materias legales o administrativas. La experiencia en relaciones públicas y en cuestiones de mercado también puede ser pertinente para la promoción de las exportaciones y su penetración en el mercado de los Estados Unidos. Finalmente, el conocimiento que el cabildero tenga "desde adentro" puede orientar la defensa directa que llevan a cabo los propios representantes de un país.25/

El mercado del cabildeo

El mercado del cabildeo es complejo y opaco, lo que puede dificultar la decisión respecto de qué tipo de servicios contratar. El cabildeo en Washington es una actividad en expansión, con miles de profesionales y empresas que proporcionan un amplio espectro de servicios. El mercado incluye ex funcionarios de gobierno y miembros del Congreso --la llamada puerta giratoria de Washington-- algunos célebres y otros no tan célebres, así como abogados, especialistas en relaciones públicas, organizadores de coaliciones, expertos en técnicas de mercado, comunicadores, consultores y muchos otros profesionales con experiencia en el gobierno o en el Congreso.

Las empresas ofrecen una gama cada vez más amplia de servicios, y muchas de ellas aspiran a ofrecer todo el conjunto. Por ejemplo, la diversidad de servicios que una reconocida firma de abogados y sus asociados puede ofrecer a sus posibles clientes incluye servicios legales, cabildeo en Washington, cabildeo a nivel popular, establecimiento de coaliciones, relaciones públicas, estrategias en los medios de comunicación, seguimiento de los problemas, planificación de eventos, consultoría política económica, empresarial, recolección de fondos políticos, correo directo y encuestas de opinión.26/

Para muchos, los así llamados supermercados legales representan la tendencia del futuro. Los promotores de estas empresas integrales creen que al contratar una sola empresa para que proporcione una amplia gama de servicios se aumenta la eficiencia y se generan economías de escala. Además, sostienen, estas "megaempresas también satisfacen a quienes no conocen los complejos procedimientos imperantes en Washington --como sucede con las empresas de gobiernos extranjeros que no saben qué necesitan y, por lo mismo, requieren de alguien que les diga cómo proceder".27/

Otros creen, sin embargo, que las megaempresas pueden sufrir de diseconomías de escala, de pérdida en el control de calidad y de aumento de la burocracia interna, todo lo cual supera con creces las ventajas que tengan. Las empresas pequeñas o las que se especializan en ofrecer unos cuantos servicios pueden a su vez tener la ventaja de dedicar más tiempo a sus clientes y brindarles un servicio más personalizado.

Aparte de estas empresas grandes y pequeñas, existen asociaciones de cabilderos afiliados --cooperativas de cabildeo--, y cuyos miembros están preparados para adecuar sus conocimientos especializados y su competencia a las necesidades de sus clientes. Estos centros de intercambio de información sobre servicios de cabildeo sostienen que están bien capacitados para satisfacer las necesidades de organismos pequeños y medianos, de empresas pequeñas e independientes, y también de los "pequeños", porque pueden brindar acceso a servicios profesionales competentes a precios razonables.

Empresas privadas y grupos de expertos auspician periódicamente seminarios de alto costo sobre cómo funciona Washington.28/ El panorama del mercado también incluye organismos sin fines de lucro que brindan servicios de asesoría y capacitación sobre cómo influir en las políticas. Estos grupos realizan seminarios sobre las aptitudes necesarias para el cabildeo, enseñan técnicas de influencia y proporcionan materiales para orientar a las personas y grupos en cuestiones básicas sobre la defensa del interés público, con el fin de "dar a conocer a los defensores del interés público que carecen de experiencia en este dominio las técnicas que han tenido éxito en campañas anteriores".29/

Los recién llegados a la escena del cabildeo o los que recurren a sus propios medios incluso pueden seguir cursos universitarios reconocidos sobre lo que se debe y no se debe hacer en el cabildeo, o pueden adquirir estos conocimientos a través de numerosos manuales que hay sobre el tema. Este mercado también es prolífico en publicaciones y en fuentes que ofrecen asesoría sobre cómo desenvolverse en Washington.30/

V. ALGUNAS SUGERENCIAS

En esta sección se sugieren algunas medidas para aumentar la eficacia del cabildeo vinculado al comercio internacional en los ámbitos de la diplomacia y del sector privado en Washington.

1. Nivel diplomático

Se deberían otorgar recursos adecuados a las embajadas para a) permitir el seguimiento efectivo de las actividades en el Congreso, en organismos de gobierno pertinentes y en los tribunales y otras instancias, y b) establecer contacto directo con personas individuales y con quienes formulan las políticas dentro y fuera del gobierno. Los conocimientos sobre el sistema político estadounidense y el estrecho seguimiento de las cuestiones que les conciernan aumenta las posibilidades de adoptar medidas oportunas y reaccionar a tiempo. El seguimiento, de hecho, se ha vuelto importante después de la aprobación de cronogramas sumamente detallados para la ejecución de las políticas, que aparecen en la Ley General de Comercio y Competitividad de 1988.^{31/}

Impulsar la capacidad creadora para hallar formas de unir fuerzas en torno a intereses comunes específicos puede potenciar considerablemente o complementar otras medidas bilaterales. Un buen ejemplo de esto es el de representantes diplomáticos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe fundado para representar las misiones diplomáticas de los países beneficiarios de esa Iniciativa. Este grupo se ha comprometido a comunicar conjuntamente sus puntos de vista en apoyo de leyes para dar más realce a la Iniciativa. Sigue los debates sobre dicha Iniciativa en el Congreso y en otros ámbitos, se mantiene informado de la ejecución de las políticas, está preparado para expresar sus intereses y procura influir en los acontecimientos.

Además de las "economías de escala" obvias que pueden lograrse mediante la unión de grupos de defensa tales como el grupo de representantes diplomáticos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, podría resultar útil establecer una base de datos para permitir un intercambio periódico de información relativa a los asuntos comerciales de interés común y a las fuentes y recursos de cabildeo. Estos intercambios podrían llevarse a cabo en reuniones regulares entre los agregados comerciales de América Latina y el Caribe.

2. El sector privado

Los representantes del sector privado deben adoptar medidas para crear y promover consenso. Un ejemplo de ello es el grupo azucarero de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, grupo de productores formado para asegurar las cuotas y el acceso preferencial de las exportaciones de azúcar de sus miembros al mercado de los Estados Unidos. Representantes del sector privado de América Central, Panamá, la República Dominicana y la Asociación Azucarera del Caribe se unieron en 1985 para adoptar un "enfoque coordinado frente a las autoridades estadounidenses como la única posibilidad realista para obtener un mejor trato para sus exportaciones de azúcar a los Estados Unidos". La estructura orgánica comprende una asamblea general (un delegado por país para formular políticas y aprobar presupuestos) y un comité ejecutivo (tres delegados y dos suplentes para poner en práctica las políticas y adoptar las medidas necesarias).32/

El grupo azucarero de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe llega a cabo actividades concertadas de cabildeo con el fin de restaurar parte del acceso perdido por los países del Caribe y de América Central desde que se impusieron cuotas de azúcar en Estados Unidos en 1982. Este grupo azucarero se ha mostrado activo en el seguimiento de la legislación, estableciendo contactos con funcionarios de gobierno, dando a conocer sus posiciones a través de cartas a los miembros de la Cámara, estructurando alianzas y creando las fuentes de información necesarias para actuar con eficacia. Además, el grupo ha acordado destinar una parte de sus beneficios por tonelada de azúcar vendida a contratar a agentes extranjeros cuando sea necesario.

Las alianzas y la cooperación entre empresarios de América Latina y el Caribe y organizaciones estadounidenses del sector privado pueden generar una sinergia. Un ejemplo de este tipo de coaliciones es la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores, ASOCOLFLORES. Para luchar contra una iniciativa que habría impuesto restricciones a la entrada de flores de Colombia al mercado estadounidense, ASOCOLFLORES formó una coalición con la Asociación de Importadores de Florida, la Asociación minorista en el mercado de flores y la Asociación nacional de supermercados de los Estados Unidos, y en conjunto sometieron su caso al Congreso. Además, junto a la organización de productores de rosas de los Estados Unidos, formularon una estrategia conjunta para promover la venta de rosas.33/

La cooperación en materia de asuntos específicos con grupos privados de los Estados Unidos puede ser mutuamente beneficiosa. En 1987, los productores de azúcar de los Estados Unidos acordaron cabildear en favor de la reasignación de las cuotas de importación estadounidenses y de otras medidas favorables a los productores de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Como contrapartida, el Grupo Azucarero de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe formuló

su oposición a una propuesta del Ejecutivo de disminuir el precio de apoyo de los Estados Unidos al azúcar, de 22 centavos a 12 centavos de dólar por libra.34/

Es necesario identificar los intereses comunes de las empresas extranjeras y estadounidenses para estudiar las posturas coincidentes en materia de políticas. En 1986, la Florida Citrus Mutual, asociación de productores, pidió a la Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos que aplicara sanciones de antidumping a las importaciones de concentrado de jugo de naranja congelado de Brasil. Sostuvieron que los precios de importación desleales causaban o podían causar daños materiales. Los representantes de Lykes Pasco Packing Co., Tropicana Products, Procter & Gamble Co., Ben Hill Griffin Citrus y Coca Cola Foods --compañías procesadoras interesadas en mantener una alta calidad y bajos precios para promover el mercado-- declararon en contra de la petición de antidumping.35/

Las asociaciones y organizaciones existentes pueden cumplir un papel importante en cuanto a encauzar las actividades de cabildeo. Un ejemplo de ello es la Asociación de Cámaras de Comercio Americanas en América Latina, cuyo objetivo es la promoción del comercio y el fomento de las inversiones entre las regiones con el fin de que "los puntos de vista de sus miembros tengan una influencia en quienes elaboran las políticas en los ámbitos ejecutivo y legislativo".36/ La AACLA cuenta con su propio equipo de trabajo y tiene su sede en la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, una de las instituciones más poderosas de cabildeo e importante auspiciadora de coaliciones de la empresa privada en Washington, D.C.

Las coaliciones empresariales bilaterales pueden ser un vehículo para el comercio y el fomento de las inversiones. Dos de estas organizaciones, que comprenden a las organizaciones más grandes de sus respectivos países, son el Comité empresarial Brasil-Estados Unidos y el Comité empresarial México-Estados Unidos. La evolución de las relaciones entre México y los Estados Unidos en materia de comercio e inversiones es quizás uno de los logros más destacados de la ayuda y cooperación bilaterales en el sector privado. La sucesión de acontecimientos que dio lugar a un acuerdo básico entre los Estados Unidos y México se remonta a comienzos de la década de 1980, cuando los intereses empresariales de ambos países consideraron que los flujos comerciales y de inversiones podían aumentar en el marco de un acuerdo bilateral oficial. La participación y el apoyo del sector privado fueron elementos cruciales en el éxito de esta iniciativa, como lo señalan algunos de los siguientes acontecimientos claves ocurridos durante las negociaciones.37/

En junio de 1981, la 36a. asamblea plenaria del Comité empresarial México-Estados Unidos debatió una propuesta para un acuerdo básico bilateral en Washinton, D.C. En octubre de 1984 el

Comité Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI) acordó apoyar el concepto de un marco bilateral entre ambos países. Un mes más tarde la Cámara de Comercio de los Estados Unidos anunció su apoyo. En abril de 1985, la Cámara de comercio norteamericana en México anunció su apoyo al declarar en Washington ante el Subcomité de Comercio Internacional del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara. Seis meses más tarde, el Consejo de las Américas dio a conocer al Gobierno de los Estados Unidos su apoyo a un acuerdo básico bilateral.

Notas

1/ En 1961 estaban registrados sólo 365 cabilderos en el Congreso, y a mediados de 1987 había 23 011 de estos agentes registrados en la Secretaría del Senado (43 cabilderos por cada miembro de la Cámara de Representantes y del Senado); la District of Columbia Bar Association contaba con 12 564 miembros en 1961, y con 46 000 en 1987; había 1 522 periodistas acreditados en el Congreso en 1961, y 5 250 en 1987; el censo de periodistas para toda la ciudad en 1980 era de 12 612. Hedrick Smith, The Power Game (New York, Ballantine Books), 1988, p. 29.

2/ Jagdish N. Bhagwati, "Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities", Journal of Political Economy, vol. 90, N° 5, 1982, pp. 988-1002.

3/ Para una revisión amplia de la bibliografía sobre las actividades de captación de rentas, ver, por ejemplo, R.D. Tollison, "Rent seeking: a survey", Kyklos, 35 (4), 1982, pp. 575-602; Dennis C. Mueller, Public Choice II, Cambridge University Press, 1989; Jagdish N. Bhagwati et al., "The generalized theory of transfers and welfare: exogenous (policy-imposed) and endogenous (transfer-induced) distortions", Quarterly Journal of Economics, N° 100, 1985, pp. 697-714; y Bhagwati, op. cit.

4/ Bhagwati, op.cit.

5/ Steven Husted, "Foreign lobbying: a theoretical analysis", Eastern Economic Journal (en prensa), 1990.

6/ Véase Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Criminal Division, The Foreign Agents Registration Act of 1938 as Amended and the Rules and Regulations Prescribed by the Attorney General, Washington, D.C., s/f.

7/ Deborah M. Levy, "Advice for sales", Foreign Policy, N° 67, tercer trimestre de 1987, pp. 64-86.

8/ Esta clasificación está basada en la de Husted, op. cit.

9/ Se calcula que los organismos gubernamentales, empresas y fundaciones de Japón gastaron 150 millones de dólares en 1988 y 350 millones en 1989. Véase, por ejemplo, John B. Judis, "The Japanese megaphone", The New Republic, 22 de enero de 1990.

10/ Los países que contrataron a agentes extranjeros pero que no declararon en gastos durante esos años no están incluidos en los cuadros.

11/ El análisis por tipo de gastos (cuadros 3 y 4) y de tipos de grupos de gasto (cuadros 5 y 6) corresponde sólo a 1987, el último año para el cual se dispone de datos. Para reunir éstos, se partió de varios supuestos: en primer lugar, si el agente extranjero realizaba más de una actividad, el total de pagos declarados era dividido por el número de actividades; en segundo lugar, no se tomaron en cuenta las pocas partidas que corresponden a compra o venta de productos, dado que no representan gastos de cabildeo.

12/ Los datos sugieren que se podrían estudiar numerosos asuntos de interés. Por ejemplo, las ganancias generadas por los gastos de cabildeo, los vínculos entre los gastos para la formulación de políticas y la oposición de las políticas internas, o entre estos gastos y el grado de desarrollo económico del país pueden ser campos de investigación muy fructíferos.

13/ Véase Rochelle L. Stanfield, "So that's how it works", National Journal, 25, 24 de junio de 1989, pp. 1620-1624.

14/ Current American Government, "Lobbies", Congressional Quarterly Inc., segundo trimestre de 1982, p. 79.

15/ Youngnok Koo, "East Asian lobbies in Washington: comparative strategies", The Wilson Center, 1985, N° 21, p. 1.

16/ Charles S. Mack, Lobbying and Government Relations (Connecticut: Quorum Books), 1989, p. 107.

17/ Charles McC. Mathias, Jr., "Ethnic groups and foreign policy", Foreign Affairs, vol. 59 (5), 1981, pp. 978-979.

18/ Se puede hallar una buena descripción del American Israel Public Affairs Committee en Smith, op. cit., pp. 215-229.

19/ Robert Pastor (consultor), U.S. Foreign Economic Policy: The Dynamics of the Debate (LC/MEX/R.52), México, D.F., CEPAL, 15 de enero de 1987, p. 81.

20/ Véase, por ejemplo, R.L. Stanfield, op. cit.

21/ Véase, por ejemplo, John L. Zorack, The Lobbying Handbook (1a.).

22/ Koo, op. cit., p. 15.

23/ El Subsecretario de Estado Bernard Aronson hizo esta recomendación durante una reunión del Consejo de las Américas en julio de 1989. El Secretario Adjunto de la Secretaría de Estado, Lawrence Eagleburger, expresó lo mismo en la reunión plenaria del Brazil-U.S. Business Council en enero de 1990.

24/ Esta idea fue sugerida por Doreen L. Brown, Presidente de Consumers for World Trade (CWT), organismo influyente y de base popular que apoya el libre comercio.

25/ Pastor, op. cit., p. 81.

26/ Burt Solomon, "Clout merchants", National Journal, 21 de marzo de 1987, p. 662.

27/ Ibid., p. 666.

28/ Jill Abramson, "Washington campus pays legislators, lobbyists to teach executives the ins and outs of influence", The Wall Street Journal, 7 de mayo de 1990, p. A6.

29/ Estas son algunas de las actividades descritas en un folleto de The Advocacy Institute, institución sin fines de lucro que ofrece una amplia gama de servicios para apoyar a los

defensores del interés público, y cuya meta es permitir que se escuche la voz del ciudadano corriente a través de organizaciones de voluntarios.

30/ Hay una gran diversidad de títulos en librería sobre el cabildeo en Washington, D.C. Las siguientes son las referencias de tres manuales:

- Charles S. Mack, Lobbying and Government Relations (New York, Quorum Books), 1989.
- Ernest Wittenberg and E. Wittenberg, How to Win in Washington (Basil Blackwell), 1989.
- John L. Zorack, The Lobbying Handbook (Washington, D.C.), 1990.

Entre las numerosas publicaciones periódicas pertinentes, hay tres que dan relevancia a los asuntos federales:

- Congressional Quarterly Weekly Report, CQ, publica una guía semanal sobre los acontecimientos en el Congreso y en la política. Publicado por Congressional Quarterly, Inc. 1414 22nd Street, NW, Washington, D.C., 20037.
- National Journal: en los asuntos que analiza, tiende a destacar los aspectos políticos y los que se relacionan con el cabildeo. Publicado por National Journal, Inc., 1730 M Street, NW, Washington, D.C., 20036.
- Daily Report for Executives: este boletín cubre los acontecimientos legislativos, reglamentarios y jurídicos en materia empresarial y económica. Publicado por el Bureau of National Affairs, 1231 52nd Street, NW, Washington, D.C., 20037.

Para una lista amplia y comentada de almanaques, guías, boletines de prensa sobre asuntos políticos y otras publicaciones, ver Mack, op. cit., pp. 195-206.

31/ CEPAL, Guía anotada sobre la Ley General de Comercio y Competitividad Estadounidense de 1988 (LC/G.1585; LC/WAS/L.6), Santiago de Chile, 1990.

32/ Actas de una reunión de delegados de América Central, Panamá, República Dominicana y la Asociación Azucarera del Caribe (Inc.), celebrada en el Hotel Hilton de Barbados, el miércoles 5 de junio de 1985.

33/ CEPAL, Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

34/ Washington Report on Latin America and the Caribbean, vol. 2 (20), 13 de octubre de 1987.

35/ CEPAL, La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas (LC/R.844), Santiago de Chile, 1989, pp. 63-64.

36/ Boletín de información de AACLA.

37/ Testimonio de Guy F. Erb, sesión sobre acuerdos comerciales bilaterales del Subcomité de Comercio Internacional, Comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos, 13 de marzo de 1989.