

# EL LOBBY EN ARGENTINA Y U.S.A.

Por Maximiliano Campos Ríos

## ¿Gestión de intereses o tráfico de influencias?

“Lobbyist may not be more important in the American politics of the twenty-first century than they were in the mid-1950s or 1980s, but there are more of them, and they engage in more activities, more of the time.” (Cigler and Loomis. 1995)

### Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de la gestión de intereses o Lobby, en perspectiva comparada entre la Argentina y los Estados Unidos. El mismo no pretende ser riguroso ni exhaustivo en el establecimiento de nexos causales para defender determinada postura al respecto, sino más bien invitar a la reflexión crítica acerca de los estándares que una verdadera democracia debería tener en torno a esta cuestión. En este sentido, se buscará aportar una mirada normativa o prescriptiva, en función de la información que nos permite la perspectiva histórica de estos procesos en los países antes mencionados.

### Antecedentes en los Estados Unidos

Si bien la práctica es originariamente inglesa, el folklore sostiene que el "lobbying"(1) en los Estados Unidos se inicia como práctica habitual con la presidencia de Ulysses S. Grant. Cuenta la historia que él mismo utilizaba su vestíbulo (lobby) repetidamente para beber brandy y fumar un cigarro durante su mandato como presidente de los Estados Unidos, desde 1869 hasta 1877; a menudo, se acercaban allí diversas personas en busca de una pronta gestión de sus intereses privados, corporativos o territoriales. Sin embargo, el verbo "to Lobby" -que se ha traducido al español como "cabildear"- data de décadas anteriores, no refiriéndose por entonces a la política que se hacía específicamente desde Washington. La palabra

"lobby", por el contrario, usada en el sentido político como "los que procuran influir en la legislación", ha sido usada desde 1808 o antes, en los Estados Unidos, en referencia a la costumbre de buscadores de influencia (influence-seekers) que se juntaban en grandes vestíbulos afuera de las cámaras legislativas. Esta práctica -que se fue institucionalizando en el marco de una verdadera democracia deliberativa- era ejercida de manera pública y abierta.

La legitimidad del cabildeo, en los hechos, era tanta como la de la separación de poderes o la del presidencialismo.

No es sino con la sanción de la Ley Lafollete-Monroney de 1946 (National Legislative Reorganization Act o Federal Regulation of Lobbying Act) que se comienza a regular el registro oficial de "Lobbying". En la misma, se determinaba la inscripción de los operadores, quienes debían informar el nombre y el domicilio profesional, datos del empleador o interesado, permanencia de la gestión, retribución, detalle de gastos, publicaciones realizadas, en interés de quién se trabajaba y duración de su mandato, entre otros datos que debían presentar en informes trimestrales, de acuerdo con un formulario oficial para el registro de "lobistas" en el Senado norteamericano.

La norma se integraba con la "Foreign Agents Registration Act" de 1938, para el registro de "lobistas" o "cabilderos" que representaban intereses extranjeros, fueran empresas o gobiernos; esta norma fue creada para proteger la defensa nacional, la seguridad interior y las relaciones exteriores, además de la Ley de Ética Gubernamental (Ethics in Government Act) de 1978, que prohíbe a los altos funcionarios ejercer el cabildeo hasta un año después de su separación del Gobierno.

Pero es recién en el año 1995 cuando se promulga el "Acta de declaración de actividades de cabildeo de 1995" (Lobbying Disclosure Act. Of 1995), con su posterior enmienda en 1998 (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998).

En esa legislación el Congreso explicitaba en los considerandos que:

1. "un gobierno representativo responsable requiere del público conocimiento de los esfuerzos de lobbyists pagos para influir dentro del proceso de decisiones públicas dentro de los poderes legislativo y ejecutivo del Gobierno Federal;"

2. “los registros existentes de lobby han sido de escasa efectividad a causa de su lenguaje poco claro para ser llenados, sus débiles provisiones para la administración y aplicación de la ley, y por la ausencia de una clara guía sobre quien debe registrarse y que es requerido registrar; y”
3. “la efectiva publicación de la identidad y la extensión de los esfuerzos de los lobbystas para influir a los funcionarios públicos en la conducción de los actos de Gobierno incrementará las acciones de confianza en la integridad del Gobierno.”(2)

De esta forma es que se fue construyendo -a través del ejercicio cotidiano de la práctica- todo el andamiaje normativo y la arquitectura institucional que actualmente regula el lobby en los EEUU.

### **Antecedentes en Argentina**

Los antecedentes en Argentina podrían remontarse al año 1935, no como una práctica institucionalizada, pero sí como hito a partir del asesinato de Enzo Bordabehere, en el intento fallido por frenar a Lisandro de Latorre en sus denuncias e investigaciones contra los frigoríficos ingleses. Además de los privilegios devengados del pacto Roca-Runciman (el acuerdo reservaba para los frigoríficos extranjeros -casi todos ingleses- el 85% de la cuota de exportación, mientras que el resto correspondería a empresas argentinas. Además, la totalidad de las divisas generadas por compras de los ingleses a la Argentina debía destinarse a compras de productos británicos), los frigoríficos ingleses incurrieron en el más escandaloso fraude contable para aumentar sus ganancias. Desde septiembre de 1934, el diputado Lisandro de la Torre había comenzado a denunciar la evasión impositiva y la corrupción que se había generado en torno al negocio de las carnes. En ese contexto, se formó una comisión parlamentaria para investigar el caso, la cual se topó con la férrea oposición de las empresas Anglo, La Blanca, Compañía Sansinena de Carnes Congeladas, The Smithfield & Argentine Meat Company, Armour, Wilson y Swift de La Plata, que se negaron a mostrar sus libros de contabilidad. Como consecuencia de ese trabajo, el presidente de la empresa Anglo fue preso por desacato”(3) y luego se desnudó el Lobby inglés sobre algunos miembros del gobierno que fueron citados a declarar como el ministro de Agricultura, Luis Duhau, y el de Economía, Federico Pinedo.

Lejos de prácticas transparentes similares a las que hubieron en el proceso

norteamericano, la existencia del caso de los frigoríficos y su posterior escándalo asociado al lobby inglés en alguna medida funcionaron para abortar cualquier proceso de institucionalización y legitimación del lobby.

Por otra parte, es claro que en la Argentina al sufrir constantes golpes de Estado se tornó innecesaria el encauzamiento de esta práctica dentro de canales democráticos, dado que los intereses se gestionaban con el dictador de turno, no necesitándose el filtro parlamentario.

Es recién con el retorno a la democracia que se empiezan a retomar las discusiones para tratar de institucionalizar la gestión de intereses dándole un marco normativo. El primer proyecto de Ley de Lobby o de Gestión de Intereses fue presentado por Luis Manrique y Oscar Parrilli en 1989 (4384-D-89) en la Cámara de Diputados, al que le siguieron los presentados por Federico Zamora, Federico Clérico, Ignacio García Cuerva y Alberto Albamonte (3809-D-92); Luis Herrera (3688-D-92); Juan Carlos Crostelli (4900-D-95); Jorge Díaz Martínez (2477-D-96); Patricia Bullrich (4272-D-96); Héctor Lence, Dámaso Larraburu, Ángel Abasto y Pascual Rampi (2831-D-98); René Balestra (6210-D-98); Carlos Becerra y Horacio Viqueira (0784-D-99); Emilio Carrara (1487-D-99); Juan Carlos Maqueda (1961-D-99); y Dámaso Larraburu (0199-PE-99)4.

Lamentablemente, ninguno de estos proyectos se haya convertido finalmente en Ley. Tampoco lo hicieron aquellos presentados por el Senado de la Nación -Jorge Solana (0841-S-93); Jorge Yoma (1049-S-97), (1069-S-97) y (1024-S-99)- y por el Poder Ejecutivo Nacional (0199-PE-99).

Es recién en el año 2003, a través del decreto 1172/03 firmado por el presidente Kirchner, que se empieza a regular de alguna forma la gestión de intereses, el cual en realidad lo único que determina es la obligatoriedad de los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional a publicar en Internet las reuniones oficiales con algunos días de antelación.

### **Actualidad de la práctica en Estados Unidos**

Independientemente de la obligatoriedad de registro que existe para la actividad del lobby en los Estados Unidos, es cada vez más frecuente la informalidad en la actividad, sobre todo asociado a grandes firmas de abogados de Washington DC. Como señala Loomis (Harris, Fleisher: 2005), el crecimiento de los abogados lobistas de los últimos años ha sido llamativo. Según señala el autor, en el año 2003 había inscriptos en el DC

Bar de Washington más de 77.000 abogados y había más de 8.000 firmas.

Esta situación trae aparejados problemas en la estructuración de políticas públicas, dado que el poder del lobby es tan grande que se hace muy difícil controlarlos. Al respecto, el mencionado autor señala que muchas firmas representan a clientes extranjeros en “situaciones internacionales complejas”. Por ejemplo, Patton Boggs -que es la empresa de Lobby que más dinero ganó en 2001 según la revista Influence- obtuvo ganancias por “más de US\$ 52 millones representando a los Gobiernos de Abu Dhabi, Honduras, Qatar, Egipto y el Sultanato de Omán”(5)

Por otro es cada vez más creciente la sospecha de una verdadera democracia tarifada donde vale más un voto de “K Street” (K Street es una calle en Washington donde están la mayoría de las empresa de Lobby) que la voluntad de millones. El año pasado, un reconocido periodista del prestigioso The Washington Post denunciaba “The proof is in newspaper headlines. House Majority Leader Tom De Lay (R-Tex.) has been criticized for taking three trips abroad (to Russia, Britain and South Korea) that were paid for indirectly by lobbyists. His excuse: he didn't know where the money came from”(6)

Incluso una de las críticas más difundidas es el accionar de los representantes luego de su mandato (tema que la normativa sobre ética del año 1978 toca muy laxamente). En ese sentido son las críticas de Roberta Baskin del Centro para la Integridad Pública "It's like an extra pension plan for members of Congress. When they get out they can work as lobbyists. Why would they crack down?"(7)

Según datos de ésta ONG: “Since 1998, the amount spent annually on direct lobbying of Congress and the executive branch has doubled to \$3 billion, roughly twice the amount spent by candidates seeking federal office.”(8)

En la misma nota donde el periodista del Washington Post denunciaba al líder del bloque republicano de los representantes, y a partir del contacto con especialistas, se estructuró una propuesta de 5 puntos para una nueva enmienda a la normativa asociada al Lobby:

1) “Require lobbyists to say who they've lobbied and about what.” Según la legislación actual sólo los representantes extranjeros deben especificar sus contactos y los temas por los cuales les pagan.

- 2) "Expand the definition of lobbying to include "grass-roots" activities." Sobre todo con el financiamiento de los Think Tanks que inciden de manera indirecta en el proceso de law-making.
- 3) "Demand more frequent and more complete disclosures." Los informes sobre Lobby que efectúa el Senado son cada seis meses y en papel, lo cual es ridículo para la era de Internet.
- 4) "Lengthen the time former government officials must wait before lobbying." Los ex- funcionarios deben tener más de un año de inhabilitación para ejercer el lobbying. Como mínimo dos, sino el riesgo es el de la puerta giratoria (revolving door) en el policy-making process.
- 5) "Curtail fundraising by professional lobbyists." Se trata básicamente de excluir a los lobistas matriculados en el fundraising para candidatos.

### **Actualidad de la práctica en Argentina.**

En la década del 90 la discusión sobre el Lobby estuvo opacada por escándalos de corrupción que involucraban a funcionarios argentinos y a empresas extranjeras. En ese sentido, y con el objetivo de dar razones explicativas de porqué nunca se pudo promulgar una Ley de Lobby, es válido recordar algunos casos que emparentaron al Lobby con una práctica delictiva.

**Caso 1: Swifgate:** "En enero de 1991 Horacio Verbitsky publicó en el diario Página/12 el reclamo que había hecho el embajador estadounidense Terence Todman ante los ministros de Economía, Antonio Erman González, y de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, por el soborno solicitado por Emir Yoma, cuñado y asesor del entonces presidente Carlos Menem, al frigorífico norteamericano Swift Armour."(9)

**Caso 2: IBM-Banco Nación:** "relacionada con sobornos pagados en la contratación de un sistema informático entre el B.N.A y la empresa trasnacional IBM. Los funcionarios públicos involucrados, directores del Banco Nación Argentina, tenían vinculaciones estrechas con el ex presidente Menem o con el entonces Ministro de Economía, Domingo Felipe Cavallo. La empresa por donde circuló el dinero sucio pertenecía a un funcionario de la Secretaría General de la Presidencia, vinculada al entonces secretario general, Alberto Kohan. El banco donde se depositó el

dinero era el Banco General de Negocios, algunos de cuyos directores se encuentran estrechamente vinculados a Domingo Felipe Cavallo, José Rhom y David Mulford”(10)

Es recién durante el gobierno de De la Rúa que se retoma la discusión, aunque se ve nuevamente abortada por el escándalo de los supuestos sobornos en el Senado que terminan con la renuncia primero del Vicepresidente y luego con el Presidente de la Nación.

Finalmente, y en un tardío 2003, es que se reglamenta vía Decreto del P.E.N.(11) “La Gestión de Intereses”. Hoy nuestro país (el primero en Latinoamérica) procura dar sus primeros pasos normativos en este ámbito.

La norma citada, como ya señalamos, regula en su Anexo III la Publicidad de la Gestión de Intereses en los siguientes términos: “...Toda actividad desarrollada –en modalidad de audiencia- por personas físicas o jurídicas, por sí o en representación de terceros –con o sin fines de lucro- cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y de todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”.(12)

El proceso en ambos países en perspectiva comparada. Problemas y desafíos.

Realizar la tarea de comparación del proceso en ambos países es difícil, por su diferente solidez institucional y su génesis histórica. De todos modos, se puede decir que el proceso norteamericano se está latinoamericanizando(13), en el sentido de que cada vez es más habitual la práctica informal del Lobby, con el doble riesgo de convertirlo en una industria con intereses propios y con el riesgo de influir en decisiones que sean incluso contrarias a los intereses norteamericanos. La idea que surge de esto es la pérdida de sentido de la política, que es vista sólo como un obstáculo para lograr los objetivos e intereses concretos de grupos de poder. En esa línea de razonamiento, irónicamente, sería quizás más útil, para los países productores de productos agrícolas como Argentina, Brasil y Uruguay, contratar los servicios de “K Street” antes que desgastarse en eternas negociaciones en la OMC.(14)

Por otro lado, y con respecto al proceso en Argentina, el panorama parece indicar que se está avanzando por un camino más promisorio. El hecho de

haber empezado a reglamentar la gestión de intereses vía decreto es un avance concreto. Quizás incluso, todavía el país aún sea institucionalmente débil como para contar con una “Ley de Registración” como tienen los EEUU, dado que la cultura política existente iría por un carril disociado a la norma. En este sentido, todavía hace falta un cambio cultural fuerte de la clase política y de la empresaria. Las leyes no se sostienen por sí mismas si no hay una voluntad de cumplirlas. La sociedad civil, es decir, las ONG´s que monitorean estos procesos deben ser agentes prioritarios a la hora de fortalecer y bregar por el cumplimiento normativo (law enforcement).

## Conclusiones

Una de las primeras conclusiones que debemos extraer es que la “gestión de intereses” es inherente a una democracia capitalista. Existen intereses concretos que se gestionan a través de canales más o menos institucionalizados, exista o no una legislación al respecto.

En ese sentido, un Estado moderno debe brindar un marco de transparencia y reglas de juego compartidas para que los mismos se ordenen en un proceso ético. Pero por otro lado, el lobby debe también ser limitado y muy controlado por parte del Estado y las ONG´s.

De lo contrario, se corren serios riesgos de quebrar el elemento esencial de una democracia representativa, que es justamente la representación de ciudadanos. Si no se limita la incidencia del Lobby en el proceso de toma de decisiones, se estará construyendo una democracia neocorporativa, donde sólo se representen intereses particulares en el marco de arreglos institucionales meramente procedimentales. Este peligro atenta incluso contra la supervivencia del propio Estado, que ya no sería una institución garantizadora de derechos, sino un obstáculo que hay que atravesar para lograr objetivos en función de intereses.

El proceso actual de la joven democracia Argentina amerita avanzar lentamente pero a paso firme en lo que respecta a los temas institucionales. El Decreto 1172/03 no sólo garantiza un ámbito de transparencia y publicidad para la gestión de intereses, sino también

el derecho de acceso a la información pública, derecho reconocido constitucionalmente por Argentina a partir de la incorporación del Pacto de San José de Costa Rica a la Constitución Nacional.



Quizás la publicación de agendas de reuniones de los funcionarios públicos no sea suficiente, pero es un gran paso que se debe consolidar en el mediano plazo con la promulgación de una normativa de más largo alcance, es decir, un ley que rijan para los tres poderes y no sólo para el Ejecutivo.

Con respecto al proceso que vive los EEUU, es necesario que se ajusten los controles del Estado, y sobre todo, que se aliente el control ciudadano a través de ONG's (watch dogs) que hagan un seguimiento de la correlación del dinero aportado en las campañas y de la incidencia de los lobistas en el proceso de toma de decisiones. Además, el Estado norteamericano debería ser más duro a la hora controlar la actividad de funcionarios y empresas en otros países. En ese sentido, es interesante señalar un cuestionamiento público que efectuara el diario Clarín en Septiembre de 2001 "...la actividad de quienes buscan influir en legisladores y funcionarios ha sido varias veces motivo de polémica y de cuestionamientos éticos. El caso más concreto fue cuando los ex embajadores norteamericanos en Buenos Aires, James Cheek y Terence Todman, regresaron a la Argentina para trabajar como lobbistas para empresas rivales, durante el proceso de privatización de los aeropuertos".(15)

(1) Ver Online Etymology Dictionary  
(<http://www.etymonline.com/index.php?term=lobby>)

(2) Lobbying Disclosure Act. Of 1995

(3) Mario Rapaport, Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000). Macchi, Bs. As., 2003

(4) Compilación normativa de la Oficina Anticorrupción brindada por Néstor Baragli.

(5) <http://www.lobbying-europe.com/1.usa/indexUSA.htm>

(6) "K Street Confidential". Jeffrey H. Birnbaum. Monday, April 18, 2005; Page E01. The Washington Post.

(7) [www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org).

(8) Íbidem. Ant.

(9) Ver <http://www.ipys.org/investigaciones/investigacion.php?id=44>

(10) <http://72.14.209.104/search?q=cache:BJjChcbnwfUJ:www.e-libro.net/E-libro-viejo/gratis/resumenejecutivo.pdf+IBM-Banco+Nacion+resumen&hl=es&gl=ar&ct=clnk&cd=1>

(11) Poder Ejecutivo Nacional..

(12) Decreto 1172/03. B.O. 04/12/03

(13) La cursiva es mía.

(14) Organización Mundial del Comercio.