

Grupos de presión y derechos humanos

LUIS DÍAZ MÜLLER

Al maestro Héctor Fix-Zamudio

I. NOTICIA HISTÓRICA

Los grupos de presión e interés adquieren especial importancia después de la segunda guerra mundial.

Conjuntamente con el período de recreación del orden mundial, formalizado jurídicamente en la Carta de San Francisco, aparecen con mayor fuerza estas organizaciones de influencia, informales, que escapan a la regulación jurídica.

Con el desarrollo del capitalismo moderno en su fase actual, los grupos de presión e interés empiezan a influir en los asuntos públicos. La aparición de los monopolios y la formación del sistema trasnacional representan un fenómeno nuevo en el plano de las relaciones políticas internas e internacionales.

La lucha por influir en el proceso de toma de decisiones hace que estos grupos centren su atención en la conducta del *aparato-gubernamental*. Es en el Estado, y desde la sociedad civil, donde los grupos ejercen o tratan de ejercer la defensa de sus intereses.

El *modus operandi* de los grupos adquiere un *carácter* no formal, invisible, casi secreto. Es cierto que no todas sus actividades son ilícitas; sin embargo, por su propia forma de operar escapan al control de los gobiernos. De esta manera, sus actuaciones públicas revisten la forma de un *iceberg*, en donde la mayoría de sus operaciones se esconden a los ojos de la opinión pública.

La distinción respecto a los partidos políticos es clara. Mientras que el partido político contiene un proyecto de gobierno y un programa de acción para la conquista del poder; los grupos poseen un alcance limitado: el interés de sus miembros.

Los grupos de presión e interés pertenecen al área civil de la sociedad y su campo de acción se desenvuelve en el interior de la sociedad política (el Estado) con una clara decisión de influir en las políticas públicas.

Ahora bien, existe una notoria relación de correspondencia entre el aumento de la intervención del Estado en la vida política y económica y la aparición de los grupos. Desde la crisis mundial de 1929 y 1930, con el

auge del keynesianismo y el desarrollo del Estado de Bienestar (*Welfare State*), los grupos de presión empiezan a influir en las demandas sociales.

El keynesianismo, con todo su proyecto de "regular" la crisis mundial por medio del aumento del gasto público y la satisfacción de las necesidades sociales por parte del Estado interventor, genera una "cooptación" de nuevos centros de poder y de interés en la arena política.

La relación sociedad civil y sociedad política, adquiere una nueva dinámica, caracterizada por la mediación y articulación de intereses a través de estos grupos de poder.

Los grupos económicos, por ejemplo, adquieren una importancia considerable, la propia centralización y concentración del poder económico permite que adquieran mayor importancia en las decisiones políticas. La movilidad con la cual estos grupos se desenvuelven, y la falta de una legislación adecuada que los catalogue como sujetos y actores de derecho, permite la actuación oculta de estos centros de poder.

2. INICIOS DE LA REGULACIÓN

En los países del tercer mundo, existen algunos inicios de regulación de estos nuevos actores en el ámbito de las relaciones económicas y políticas. Sobre este punto, la Corte Suprema de Argentina avanza algunos criterios:

"Además de los individuos humanos y el Estado ahora una tercera categoría de sujetos, con o sin personalidad jurídica, que raramente conocieron los siglos anteriores; los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas, que acumulan casi siempre un enorme poderío material o económico. A menudo estas fuerzas se oponen a las del Estado, y no es discutible que estas entes representan, junto con el desarrollo material de la sociedad, una *nueva fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales.*"¹

El fallo del tribunal argentino (1958) reconoce la existencia de grupos de presión económicos como los consorcios, de *interés gremial como los sindicatos y las asociaciones profesionales*, en un intento por detectar la posible injerencia de estos grupos en la afectación de los derechos del hombre.

Estos nuevos grupos aparecen como contrapoderes. Sus espacios político económicos coinciden, a veces contradictoriamente, con el poder del Estado. Los poderes de hecho que permiten la acción de los grupos de presión e interés plantean un serio desafío a las posibilidades de regulación jurídica y control estatal.

La mediación producida por estos grupos intermedios se genera en torno del carácter del Estado y la organización jurídica de éste, para

¹ Periódico *La Ley*, Buenos Aires, 30 de diciembre de 1958, cursivas nuestras.

controlar las influencias ilícitas de los grupos. De esta manera, la relación entre Estado y sociedad aparece mediada por los sindicatos profesionales y demás grupos informales que tratan de influir en la dirección de las políticas públicas.

Los grupos de presión e interés poseen, además, poder político. En este sentido:

“Aspiran y consiguen constituirse en más de una ocasión, en gobernantes ocultos: poderes invisibles. Si ello sucede nos hallamos ante una frustración de las organizaciones legales del Estado: una mistificación del tipo de gobierno enunciado en la Constitución, ‘El imperialismo de los poderes de hecho’ ha alterado, fundamentalmente la estructura política legal. Hay quiebra de las bases del poder, o al menos, un engaño patente para quienes se consideran titulares del mismo.”²

3. TIPOS DE GRUPOS DE PRESIÓN

Entre los principales grupos de presión, podríamos mencionar a las *asociaciones profesionales*, que persiguen un interés parcial y limitado; a *los sindicatos*, con propósitos de defensa de sus asociados y en muchos casos de representación de intereses políticos de alcance más general; a *las organizaciones de productores*, destinadas más bien a proteger el interés económico de sus miembros, y a otras de marcado carácter ilegal, como sería el caso de los grupos destinados al control del tráfico de estupefacientes o de la prostitución.

Las tendencias más modernas en cuanto a una clarificación jurídica de los grupos de presión, las encontramos en los grupos destinados a la protección del medio ambiente, de la ecología, y de la protección al consumidor. En este caso, los grupos de presión e interés reflejan la tendencia de los derechos de la *tercera generación o solidaridad*, destinados a fortalecer la defensa del individuo y de los grupos sociales intermedios frente a la acción abusiva del Estado o, incluso, de otro grupo de presión.

En este sentido, se podría señalar que existen grupos de presión positivos y negativos, si se considera como referente principal al *bien común*. Grupos de presión e interés de carácter *negativo*, como sería el caso de los que propician prácticas corruptas, acciones ilícitas y, en última instancia, la afectación de los derechos del hombre. El caso de asociaciones ilícitas como la “Cosa Nostra” o el Ku-klux-klan, podrían ser buenos ejemplos de grupos del primer tipo.

En cambio, los grupos de presión de *carácter positivo* serían aquellos que tienden a defender los derechos fundamentales, individuales y colectivos de su acción específica. Entre estos grupos encontramos a las asocia-

² Carlos S. Fayt, “Los grupos de interés y sus técnicas con relación al poder”, en *Jurisprudencia Argentina*, año XXI, núm. 215, Buenos Aires, agosto de 1959, p. 2.

ciones de beneficencia, los sindicatos, los grupos de defensa ecológica, las comisiones de derechos humanos, la Cruz Roja y, en general, aquellas agrupaciones destinadas a fortalecer la libertad económica y política en el interior de la sociedad.

Por esta razón se hace necesario establecer un *sistema jurídico de tutela* de los propios derechos humanos frente a los poderes no formales o intermedios, como sería la acción ilícita de los grupos de presión ya señalados.³

Las modernas tendencias del derecho social y económico, reconociendo la intervención del Estado en la sociedad, pretenden la defensa del individuo no sólo frente al Estado sino también frente a estos grupos sociales intermedios, mediante lo que denominamos el sistema de protección de los derechos del hombre respecto de los poderes ilícitos provenientes de la sociedad civil.

La acción de los grupos de presión e interés no es pública, sino que destaca la *negociación secreta*, de acuerdo con los intereses específicos de cada uno de ellos. El grupo de presión y de interés no representa pública y notoriamente su vocación por influir en las políticas públicas, sino que habitualmente camufla sus intereses presentándolos como parte del interés general.

Los procedimientos que utilizan estos grupos revisten diversas formas, como la acción a través de mediadores o intermediarios, para que éstos hagan sentir sus demandas al gobierno. Este procedimiento ha motivado, en los últimos tiempos, una serie de denuncias por *prácticas corruptas*, especialmente mediante el pago de una cantidad de dinero para que el intermediario beneficie al grupo de presión interesado en orientar determinada decisión gubernamental. Los ejemplos de la Lookheed Aircraft, el denominado "Billy Gate", las denuncias presentadas contra el presidente francés Giscard d'Estaing, demuestran la tendencia de estos grupos a utilizar la corrupción para proteger sus intereses.

Marcel Merle escribe: "Crean y subvencionan centros de difusión, con el objeto de radicar en el mayor número de mentes posibles la idea de la justicia, legitimidad o conveniencia de las pretensiones y el beneficio colectivo de la decisión gubernamental acorde con los intereses del grupo."⁴

En efecto, los grupos de presión influyen, crean opinión, publican, eligen parlamentarios, destinados a orientar y proteger sus intereses dentro del marco de su acción.

El grupo de presión no actúa como si fuera un partido político, su intención no es la conquista del poder; salvo quizá mediante el apoyo de

³ Véase Héctor Fix-Zamudio, "Algunos aspectos de la protección de derechos humanos en las relaciones entre particulares", en *Revista Jurídica Veracruzana*, t. XXI, núm. 2, 1970.

⁴ Marcel Merle, "Les groupes de pression et la vie internationale", Congreso Mundial de Ciencia Política, Roma, 1958, p. 2.

alguno de sus miembros que participe en el campo político; por el contrario, utiliza mecanismos sigilosos para obtener sus pretensiones.

El control de la opinión pública mediante la utilización y distorsión de los medios de comunicación social, no sólo atenta contra las libertades individuales sino que, mediante esta manipulación de las conciencias individuales y colectivas, pretende crear apoyos a sus intereses.

Los grandes medios de comunicación social, en muchos casos son controlados por los grupos de presión. Sería el caso del monopolio televisivo mexicano denominado Televisa que sirve a los intereses del grupo financiero e industrial ALFA mediante el control de gran parte de las cadenas televisivas de México, Centro y Sudamérica, con importantes contratos en Estados Unidos y Europa. Esta cadena de radio y televisión cuenta con millones de espectadores, que se ven condicionados a escuchar mensajes en favor de estos consorcios nacionales e internacionales.

El control de la opinión pública desempeña un papel importante: "otra forma indirecta consiste en la orientación de la *opinión pública*. Esto se lleva a cabo por múltiples vías: el cinematógrafo, la radiofonía, los periódicos, los afiches, los panfletos, etcétera. Los grupos de presión invierten a veces grandes sumas para formar una opinión pública favorable a sus proyectos".⁵ En este sentido, un estudio de mayor amplitud debería considerar el impacto de la opinión pública controlada por los grupos de presión en los países del tercer mundo, y las posibles formas de control y regulación jurídica.

La avalancha de propaganda en favor de los intereses de los grupos poderosos mediante el uso del poder económico trata de generar medidas de apoyo popular en favor de los intereses de grupos, y el ciudadano se ve afectado, como receptor pasivo de los mensajes, en sus opciones de consumo e inversión.

El grupo de presión e interés utiliza todos los intersticios de la vida social para propagar y difundir su cosmovisión del mundo y de la vida. Muchas veces, encubren sus verdaderos propósitos detrás de una organización religiosa o cultural. En América Latina conocimos los "Cuerpos de Paz" creados por el gobierno de Kennedy, con el pretexto de ayudar a resolver problemas "técnicos" en la región; en México, teníamos el caso del Instituto Lingüístico de Verano, asociación estadounidense que operaba en la región sureste del país con el pretexto de estudiar las costumbres nativas indígenas y prestar alguna ayuda material a éstas, lo cual ha permitido la introducción de costumbres y hábitos propios del *american way of life*.

En la compleja dialéctica de intereses culturales y económicos opuestos, encontramos que los grupos, por su naturaleza flexible y adaptativa, establecen una suerte de *savoir-faire* con respecto a sus relaciones con el Estado:

⁵ Alfred Jauvy, *Les Groupes de pression*, París, P.U.F., 1968.

“Todo grupo de presión maneja y tiene a su disposición ciertas fuerzas sociales de carácter religioso, cultural y económico, que en determinada manera pueda influir en los actos del gobierno y demás controladores públicos.”⁶

En suma, estos cuerpos intermedios actúan en los puntos neurálgicos del conjunto social, gracias a la incapacidad o la falta de voluntad política gubernamental para detenerlos o controlarlos, en caso de la acción de grupos ilícitos.

La discusión sobre los grupos de presión e interés, como señala el profesor Friedmann, ha pasado a ocupar un lugar decisivo en la formulación de políticas:

“Las organizaciones corporativas de negocios y de trabajo han dejado de ser un fenómeno privado. Que ellos tienen un impacto decisivo y directo en la vida política, económica y social de la nación, no necesita demasiado argumento. Ellos ejercen control sobre los órganos del Estado que representan a la comunidad organizada, en una multitud de formas: presión directa de los *lobbys*, control sobre la elección y políticas de elección de los representantes populares; control sobre la acción judicial en muchos Estados, y un gran control sobre los medios de comunicación masivos. En este sentido, ‘gobierno’ o ‘hacedores de leyes’ por los grupos privados, es hoy un hecho irreversible.”⁷

Los grupos de presión de naturaleza política influyen en el comportamiento gubernamental por medio de numerosos instrumentos; por ejemplo, los *lobbys* que trabajan en la órbita del Congreso; las asociaciones de productores, que ejercen influencia a través de los parlamentarios.

Con todo, es necesario destacar que en los países donde no existen elecciones, la acción de los grupos de presión se ejerce más informalmente por conducto de los aparatos burocráticos del gobierno. En este sentido, las cámaras de empresarios ejercen influencia incluso mediante la promoción de sus miembros para que ocupen funciones públicas, y de esta manera se produce una estrecha relación entre el aparato de gobierno y los representantes de ciertos grupos de presión.

La cohesión interna de los grupos, así como su homogeneidad de comportamiento con el exterior son vitales para la buena marcha de la agrupación.

“El propósito final de un grupo de presión es el de conseguir modificar la legislación o las instituciones en un sentido determinado (o bien mantenerlas como tales):

- a) Sobre los propios miembros del grupo, para mantener la fuerza interior.
- b) Sobre la opinión en general y sobre el conjunto de la población.

⁶ Bacon Duarte Prado, “Grupos de interés y grupos de presión”, en *Revista Internacional de Sociología*, año 1, vol. 1, enero-marzo de 1967, p. 170.

⁷ Wolfgang Friedmann, “Corporate power government by private groups, and Law”, en *Columbia Law Review*, vol. 57, núm. 2, Nueva York, 1957, pp. 176-177.

- c) Sobre la Administración y sobre los funcionarios.
 d) Sobre los poderes públicos y sobre el Parlamento, además del gobierno.”⁸

Para conseguir sus objetivos se utilizan diversas formas, de acuerdo con cada realidad, que va desde los actos legales en el Parlamento hasta las acciones penadas por la Ley. En el primero de los casos, la acción de los *lobbys* es de gran importancia. Aunque se discute si el *lobby* es propiamente un grupo de presión, es indudable que sirve para la ejecución de las políticas sectoriales de los grupos; si bien es cierto que, en muchos casos, su actuación está permitida por la ley, como en los Estados Unidos:

“Desde hacía tiempo, a todos los individuos que intentaban por sí mismos o a través de otros, promover u oponerse a la sanción de una ley determinada, se les denomina *lobbys*.”⁹

El segundo camino para conseguir sus objetivos se realiza casi siempre al margen de la ley, o donde a ésta le resulta imposible alcanzarlos. El grupo de presión trabaja sobre los niveles medios, superior e inferior del gobierno llegando hasta el máximo cargo gubernamental.

“La presión sobre el Ejecutivo, de ser eficaz significa la técnica y la intensidad, atento lo singular al destinatario, que al final vuélvese mero instrumento de los grupos. Los medios varían desde la amenaza, el chantaje!, hasta el cohecho de la persuasión.”¹⁰

En otras palabras, la actividad ilegal de los grupos puede afectar todas las esferas de la vida pública o privada del individuo.

4. EMPRESAS TRASNACIONALES Y GRUPOS DE PRESIÓN

Desde el punto de vista doctrinario, es importante discutir la naturaleza jurídica de los grupos de presión y el carácter sociológico de las empresas trasnacionales. La pregunta podría presentarse de la siguiente forma: *¿Constituyen las empresas trasnacionales un grupo de presión o de interés, o puede ser calificado como un grupo de poder distinto?*

Últimamente, se han venido conociendo los sobornos provocados por la compañía de aviación Lockheed, que atrajo la atención del grupo japonés y del príncipe Bernardo de Holanda para obtener la venta de sus productos. Del caso planteado podría concluirse que una empresa trasnacional, como es el caso de la Lockheed Aircraft, se convierta en un grupo de presión de carácter económico.

La idea central que queremos avanzar es que los grupos de presión y

⁸ Alfred Sauvy, *op. cit.*, p. 22.

⁹ Octavio Amadeo, “Reflexiones sobre los grupos de presión”, en *Lecciones y Ensayos*, núm. 23, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1966, p. 107-108.

¹⁰ César Enrique Romero, “Los grupos de presión como realidad política”, en *Jurisprudencia Argentina*, año XXI, núm. 113, Buenos Aires, abril de 1959.

de interés provocan una pérdida de la autonomía e independencia del aparato del Estado:

“Los grupos de presión actúan en el interior del poder, como elementos de coacción externa utilizando todos los elementos legales e ilegales, permitidos o prohibidos a su alcance, siempre al amparo de la legalidad formal empleando el soborno y la corrupción.”¹¹

El gobierno es el principal objetivo perseguido por los grupos; pero además inciden sobre aquellas agrupaciones que por su carácter influyente sobre las decisiones políticas pueden ser los medios propicios para conseguir los objetivos del grupo, como sería el caso de los partidos políticos, especialmente cuando los dirigentes están estrechamente unidos a las grandes empresas o expresan los intereses de los grupos de presión empresariales, como suele suceder en muchos estados del Tercer Mundo.

Los grupos de presión constituyen un serio desafío jurídico, económico, político y cultural. En este sentido, estos grupos deberían ser regulados por un *código de conducta* que armonizara la legislación internacional con el derecho interno, para permitir una adaptación a las realidades propias de cada país. De esta manera, se podría controlar la flexibilidad de estos grupos e impedir la vigencia de los principios jurídicos sobre la materia. Se podría hacer extensivo el concepto de *prácticas corruptas* utilizado por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales a los grupos de presión que, como se ha visto, utilizan frecuentemente el soborno y el cohecho como medios para conseguir sus intereses.

Sin embargo, el Derecho se enfrenta con un serio problema de caracterización y control, al tratar de estudiar a los grupos de presión. Dentro de los mismos parámetros legales, no se contempla la existencia de estos centros de influencia y poder. Tenemos, por tanto, una dicotomía significativa: los grupos de presión como realidad y como formalidad.

El Derecho, entonces, se ve en la imperiosa necesidad de incorporar y hacer válido el aparato jurídico de una realidad social cada vez más dinámica.

Esto significa hacer formal lo real: conseguir el rescate efectivo de aquellos factores de la sociedad que no estando presentes en la formalidad jurídica amenazan con desbordarla.

Los intentos que se han hecho por controlar la acción de los grupos, por medio de una legislación sobre las prácticas corruptas, apenas se están haciendo evidentes.

Así, por ejemplo, en el Senado de los Estados Unidos, se han presentado proyectos de leyes, en virtud de los cuales se prohíbe a las empresas estadounidenses sobornar a funcionarios gubernamentales extranjeros. Además, se han aprobado disposiciones jurídicas, mediante las cuales se exige

¹¹ Carlos S. Fayt, “Los grupos de presión y su técnica con relación al poder”, *op. cit.*, p. 2; Luis Díaz Müller, *The Transnational “crime” and the human rights*, Nueva York, Center on Human Rights, Columbia University, 1985.

a las empresas la revelación de cualquier pago superior a 1 000 dólares, realizados a empleados extranjeros o partidos políticos.

En la Organización de las Naciones Unidas por intermedio de la OCDE, se ha hecho alguna referencia importante al tema. Bajo el epígrafe de "políticas generales", las directrices de este organismo europeo referentes a las prácticas corruptas, establece que las empresas (no así los grupos):

"No deberán ofrecer soborno u otro tipo de beneficio impropio, directo o indirecto alguno, a un servidor o funcionario público, ni tampoco se les deberá de solicitar tal dádiva o esperar que la ofrezca."¹²

Sin embargo, resulta alarmante el hecho de que no se cuente con un criterio uniforme respecto a las actividades de los grupos de presión, las empresas transnacionales y las prácticas corruptas.

"En el plano internacional, el Derecho no ha desarrollado en materia de prácticas corruptas algo significativo, basado sobre todo en los Tratados y en la costumbre. Sin embargo, varias organizaciones intergubernamentales han considerado recientemente, o están considerando, el problema de las prácticas corruptas, especialmente en lo que respecta a empresas transnacionales."¹³

En los países del Tercer Mundo, en donde las actividades de las empresas transnacionales escapan la mayoría del tiempo a las legislaciones de estos países, es imprescindible que en un nivel superior se trate el problema para establecer un coherente sistema jurídico internacional.

El Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos ha expresado su preocupación por las prácticas corruptas, declarando a este efecto:

"Condenar enérgicamente cualquier acto o soborno, pago u ofrecimiento de pago ilegal por cualquier empresa transnacional, la demanda o aceptación de pagos indebidos, así como todo acto reñido con la ética y los procedimientos legales."¹⁴

Aunque la acción de las empresas transnacionales se desarrolla predominantemente fuera de su país de origen, los efectos de sus actividades se manifiestan, además, en el lugar de su radicación.

En tal sentido, los países industriales tienen la necesidad de saber y regular estas actividades lo más atinadamente posible ya que muchas de las facilidades políticas con que cuentan estas empresas en el exterior, se deben en buena medida al apoyo de funcionarios de su país de origen.

El 12 de noviembre de 1975, el Senado de Estados Unidos solicitó al ejecutivo de su país que procurara la elaboración de un Código Internacional de Conducta que abarcara:

¹² OCDE, *Declaration General Polices*, párrafo 7, citado en *Empresas Transnacionales: material de importancia en un código de conducta*, Nueva York, 1974.

¹³ Organización de las Naciones Unidas, Comisión para empresas transnacionales, Sección consultiva sobre pagos ilícitos, noviembre de 1980.

¹⁴ OEA, CP/RES. 154. (167) 751, del 10 de julio de 1972.

“El soborno, los pagos indebidos e indirectos, las ‘coimas’, las contribuciones políticas indebidas, y otras actividades deshonorosas similares.”¹⁵

La tendencia en el mundo moderno es limitar la acción de los grupos intermedios de carácter negativo, a través del control de las legislaciones nacionales.

Ahora bien, con respecto a los grupos de presión internacionales, nocivos para la comunidad mundial o de carácter negativo, su posibilidad de control es bastante más compleja, por cuanto sobrepasan las fronteras geográficas.

Una clasificación de los grupos de presión internacionales podría ser:

“a) *Económicos*. Asociaciones profesionales, asociaciones patronales, grupos económicos y financieros, grandes empresas internacionales.”¹⁶

Esta primera clasificación reconoce a las empresas transnacionales como grupos de presión, tal como lo hemos venido sosteniendo. En general, los grupos de presión influyen en las instituciones formales del gobierno, en las organizaciones civiles, llegando a controlar medios de comunicación masiva muy importantes.

Blaisdel escribe: “En el ámbito internacional las organizaciones representativas de los intereses privados tienen una finalidad pública evidente. Parten de los intereses y se dirigen a la obtención de beneficios, el cumplimiento y realización de valores, localizados en unas *estructuras políticas* perfectamente definidas. Su propia acción, por el hecho de ejercerla, está inserta y caracterizada, bañada podríamos decir, de características, funciones y valores públicos.”¹⁷

Los ejemplos de acción de las transnacionales, además de los señalados, permiten indicar la tendencia de éstas para influir simultáneamente en los campos político y económico del menguado rumbo del Estado nacional en nuestros países. Tal es el caso de la United Fruit Co. en Centroamérica, que en 1969 provocó la guerra entre El Salvador y Honduras, la mal denominada “guerra del fútbol”.

b) La relación entre el Estado Nacional y el grupo de presión externo e interno asume las características de una “dialéctica abierta”; es decir, no es necesariamente contradictorio el interés de los grupos con la tolerancia del Estado.

Entonces, la autonomía relativa al Estado también es válida para el grupo de presión. Por esta razón, en aquella “tierra de nadie”, en el campo de acción invisible del grupo, es donde se hace necesaria la intervención y el control por la vía de la regulación internacional o por la acción del Estado.

¹⁵ Estados Unidos de América, 94º Congreso, primer período de sesiones. Resolución 265 del Senado de los Estados Unidos.

¹⁶ Manuel Ortuño, “Los grupos de presión internacional”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, núm. 64, México, abril-junio de 1971, p. 6.

¹⁷ Donal C. Blaisdel, “Los grupos de presión en las relaciones internacionales”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, Madrid, julio-agosto, 1959, p. 65-66.

La negociación entre los grupos y el Estado debería estar mediada por el Derecho. De esta manera, “el cumplimiento de estas tareas implica un entendimiento entre burguesía y gobierno, y en ciertos momentos se deja ver la influencia, si no es que el dominio, de la primera sobre el segundo”.¹⁸

La política exterior de los Estados, como es sabido, es influida por los grupos de presión. Morgenthau escribe: “en grados variados, las políticas exteriores se hayan influidas por los grupos de presión, especialmente por su campaña de publicidad y propaganda, así como por las pacíficas prácticas parlamentarias”.¹⁹

5. GRUPOS DE PRESIÓN Y GOBIERNO

En este tema se produce una *doble mediación*. Primero, porque se da una compleja dialéctica “abierta” entre los grupos de presión e interés y las políticas gubernamentales y, por otra parte, observamos una interacción evidente de los grupos en la modelación de la opinión pública respecto a la formulación de las políticas nacionales y externas.

Nuestro interés fundamental es discutir la afectación que los grupos de presión negativos ejercen sobre los derechos del individuo. Es indudable que esta acción ilícita sobre los organismos internacionales, los Estados y la opinión pública, afecta de manera estructural los grados de autonomía y libertad del individuo.

En este sentido, las formas legales e ilegales utilizadas por los grupos comprenden un amplio espectro de actividades sociales: los negocios, las finanzas, comunicaciones y transportes, campañas políticas, educación, poderes del Estado, formulación de las políticas públicas.

La importancia de establecer un estatus jurídico propio para los *grupos de presión e interés* nos lleva a plantear un doble camino para su incorporación a nuestros sistemas jurídicos:

a) Su incorporación a las legislaciones nacionales mediante el adecuado establecimiento de sistemas de control directo e indirecto. *Los medios de control directo* podrían ser utilizados mediante el establecimiento de medidas contempladas en el propio derecho interno. *El control indirecto*, rescatando los principios de la “teoría de la penetración”, estarían destinado a fiscalizar a los grupos de presión mediante un adecuado control de sus fuentes propias de poder: control de presupuestos, fiscalización de los balances anuales, obligatoriedad de dar cuenta pública del número y actividad de sus miembros, posibilidad de interpretación y comparecencia ante los organismos fiscalizadores del propio Estado, comisiones investigadoras;

b) Los sistemas de control por la *comunidad internacional*. En este aspecto, retomando los principios y tendencias destinados a regular a las

¹⁸ Blaisdel, *op. cit.*, p. 67.

¹⁹ Hans Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, México, 1985.

empresas transnacionales, nos permite sugerir la aprobación de un *código de conducta* sobre los grupos de presión que permitiera adecuar y armonizar las legislaciones de nuestros países con el Derecho Internacional.

El grupo de presión es una instancia intermedia de la sociedad civil. Por esta razón, estos actores deberían ser objeto de una precisa identificación jurídica. Sin ingresar a la discusión sobre los sujetos del Derecho Internacional, parece claro que los grupos en estudio se han transformado en factores globales de decisión interna e internacional. Citemos, a modo de ejemplo, el caso ocurrido en Brasil a propósito de la invención de un nuevo combustible para automóviles, que no producía altos índices de contaminación, lo cual mejoraba indudablemente los niveles de salud. A pesar de esto, las empresas privadas se opusieron a la entrada al mercado de este nuevo producto negociando con el gobierno su retiro de la producción.

En el caso de los procesos de integración latinoamericana, observamos en muchas ocasiones la presencia (invisible o pública) de estos grupos intermedios. El caso FEDECÁMARAS (Federación de Industriales de Venezuela) es representativo: esta asociación empresarial condicionó su actividad al retiro del país del Acuerdo a Cartagena o Pacto Subregional Andino, mecanismo de integración de los países de Sudamérica. La cámara de industriales estimó que la decisión número 24 del Tratado Andino, sobre el Régimen al Capital Extranjero, lesionaba sus intereses, y presionó a su gobierno para quebrar el esquema de integración.²⁰

6. ALTERNATIVAS DE CONTROL

Desde otra perspectiva, la doctrina propicia diversas alternativas de control que pudieran aplicarse a los grupos de presión:

a) *Control por la acción unilateral*: Por parte del país donde el grupo de presión ejerce influencia, o existe *de facto* o *de jure*.

b) *Control por acción bilateral*: Por parte de dos países-sede, como se dio en el caso de empresas de doble nacionalidad, empresas mixtas, o empresas de coinvertión.

c) *Control por acción multilateral*: Que podría ser por la comunidad internacional por medio de un Código de Conducta, o por sistemas jurídicos regionales o nacionales.

d) *Control comunitario*: Sería el caso específico de los instrumentos jurídicos comunitarios existentes en las distintas regiones del Tercer Mundo. En el caso latinoamericano, habría tres instancias de control y regulación: 1) El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) a través de su Secretaría Ejecutiva, de sus Comités de Acción *ad hoc*, contemplados en el artículo quinto del mencionado sistema; 2) La Asociación Latinoame-

²⁰ Luis Díaz Müller, *América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

ricana de Integración (ALADI) a través de su Secretaría Permanente y 3) El Tratado Andino o Acuerdo de Cartagena de la Junta del Acuerdo o la Comisión Técnica.

EN CONCLUSIÓN

Los grupos de presión e interés se diferencian, según nuestra opinión, en el grado de la extensión de sus actividades hacia la sociedad civil.

Desde este enfoque, la clásica relación entre individuo y poder público está siendo mediada crecientemente en la actualidad por la importancia adquirida por estos sectores nacionales e internacionales. La reducción del espacio de "lo privado" es cada día mayor.

El control y regulación de los grupos intermedios debería corresponder a la decisión jurídica nacional, por la vía de la legislación interna y, en el plano internacional, por la aprobación de un Código de Conducta sobre grupos de presión e interés.

Las modernas tendencias del derecho y la economía han permitido descubrir el alcance y extensión de la actividad de estos grupos hacia todos los rincones de la vida social.

Los elementos decisorios para un mejor diagnóstico de la conducta política y económica de estos grupos deberían asegurar la protección de los derechos correspondientes a la tercera generación o derechos de solidaridad.

Los instrumentos internacionales y nacionales sobre la materia, como sería el caso del recurso de amparo y el recurso de *habeas corpus*, deberían incluir la protección de los derechos del hombre respecto a la acción ilícita de los grupos intermedios.

Una nueva concepción de la relación derechos del hombre y grupos de presión debería aceptar las demandas positivas provenientes de la sociedad civil; esto es, el derecho de cada ciudadano al medio ambiente, a la paz y al desarrollo.

En esta virtud es donde una nueva metodología de los derechos del hombre debería reposar, además de hacerlo en la acción de las instituciones nacionales e internacionales y en las propias comunidades de base.

AMÉRICA LATINA

7. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE POR PARTE DE GRUPOS DE PRESIÓN

En nuestras sociedades latinoamericanas, subdesarrolladas y dependientes, existe un escaso desarrollo teórico acerca de los grupos de presión.

En general, el estudio de estos grupos ha sido tema relevante en los

escritos de la ciencia política británica y estadounidense. La observación de las conductas políticas (del elector, por ejemplo), de la personalidad, del comportamiento de los grupos de productores (granjeros, pequeños propietarios), de las relaciones y estímulos de la opinión pública, han conducido al sofisticado desarrollo de la "psicopolítica" y del "marketing", como técnicas destinadas a persuadir a los *mass media*.

La sofisticación a la cual se ha llegado en este trabajo de magia política, enajenante y barroco, alcanza hasta la utilización del psicoanálisis y las técnicas del mercado.²¹

Por ejemplo, durante las elecciones presidenciales de 1968 en Estados Unidos, el equipo de estrategia de Nixon decidió emplear a fondo las técnicas de manipulación política. La televisión, que había dado el triunfo a John F. Kennedy en las elecciones de 1960, se utilizaría para presentar la imagen de un "nuevo" Nixon. Así, se crearon programas especiales del candidato en comunicación "abierta" con el electorado, para hacerlo parecer como el hombre seguro y capaz a quien los Estados Unidos requerían en medio de la crisis de Vietnam. La verdad es que existía un juego de preguntas ya preparadas y memorizadas por Nixon, que sus ayudantes al sonar el "teléfono abierto" se limitaban a "filtrar" y clasificar, con el sabido éxito para el aspirante presidencial.

De esta manera, la oferta democrática se desplaza hacia la forma, ausente de todo contenido y destinada a motivar, por medio de la descarga de una serie de estímulos rescatados del inconsciente, una especie de "lavado de cerebro", y de "marketing político".

Es un ataque a la racionalidad. En las sociedades industriales, el centro de la preocupación política es la influencia y presión sobre el Estado y en muchos casos se requiere del apoyo de la opinión pública debidamente motivado²² para monopolizar el mercado electoral.

Los *lobbys* en los Estados Unidos representan un buen ejemplo. Constituidos legalmente, ejercen su acción, habitualmente, en los pasillos del Congreso y en las oficinas públicas y de los representantes. Su área de interés se reduce a la defensa de sus asociados y, de esta manera, su escasa participación política queda circunscrita a la promoción de las expectativas de sus miembros.

8. EL CASO DE AMÉRICA LATINA

En Latinoamérica, en cambio, no existe un escenario político tan claro. En algunos casos no existe parlamento. Además, no se cuenta con los

²¹ Joe McGinnis, *Cómo se vende un presidente*, Buenos Aires, Taurus, 1972.

²² Véase Moodie y Studdert-Kennedy definen el grupo de presión: "Todo grupo de presión organizado que intenta influir sobre las decisiones de gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste". Véase, Graeme C. Moodie y Gerald Studdert-Kennedy, *Opiniones públicas y grupos de presión*, México, F.C.E., p. 111.

medios de comunicación social en gran escala y los grupos de presión aparecen con menor nitidez, más en nebulosa, que en las sociedades industrializadas.

El desarrollo político-económico condiciona la actividad de los grupos y determina los tipos de acciones en donde pueden afectarse los derechos del hombre.

Puede señalarse que, en nuestros países, los recursos utilizados por los grupos de presión obedecen a razones principalmente *económicas*. El sindicato, por ejemplo, es un centro de poder importante en América Latina, al igual que las asociaciones de estudiantes, los grupos profesionales y los clubes sociales como "Rotary Club" y "Leones Internacional",²³ Cruz Roja, cámaras de empresarios, agricultores, clubes deportivos, iglesias y otros.

Existe una menor *sofisticación* de los grupos. La menor complejidad de la sociedad latinoamericana permite trazar una distinción de los grupos en cuatro fundamentales:

- Económicos;
- políticos;
- culturales, y
- sociales.²⁴

M. Ortuño, en una tipología más amplia, distingue:

- Grupos de presión nacionales e internacionales;
- organizaciones sin fin lucrativo y grupos en busca de beneficios o lucro;
- grupos de capacidad autónoma y derivada;
- grupos basados en características objetivas y grupos basados en actitudes;
- permanentes y temporales;
- puros y ocasionales, y
- grupos "interesados" (fines materiales) y "desinteresados" (valores morales).

²³ El "Rotary Club" y los "Clubes de Leones" expresan un anhelo ascendente y de promoción social de aquellos sectores medios que surgieron al calor de la intervención del estado en América Latina: profesionales, burócratas, comerciantes. Con clara influencia de los valores estadounidenses (riqueza, estatus, competencia, promoción social) el "Rotary Club" obedece a una vertiente laica y libre pensadora, y "Los Leones" a una cierta tradición cristianoconservadora. Es interesante señalar que casi nunca han sido perseguidos ni disueltos por los regímenes dictatoriales.

²⁴ Herman Ziegler define los grupos de presión como "un grupo organizado que busca influir en el contenido de las decisiones gubernamentales sin tratar de poner a sus miembros en posiciones formales de gobierno". Cfr. Lorenzo Meyer, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973, p. 13.

En esta parte, nos interesa analizar globalmente a los grupos de presión en América Latina, y cómo afectan o pueden afectar los derechos del hombre. Resulta claro que en sociedades como las nuestras, la actuación de los grupos de presión afecta potencialmente (*estructuralmente*, sería mejor) a los derechos humanos de las tres generaciones (individuales, sociales y de solidaridad).

Los derechos fundamentales, cuando existen, se ven amagados por los grupos de presión, principalmente desde el ángulo económico. En nuestros tiempos, como lo afirma T. McCarthy, es la propia *política económica*, con su reclamo por un creciente autoritarismo y totalitarismo político, quien viola o tiende a violar los derechos fundamentales. No queremos decir con esto que la política y el modelo trasnacional de desarrollo requieran necesariamente de los militares en el poder; pero sí permiten mayores grados de represión y afectación de los derechos fundamentales.

Como señalábamos al estudiar los efectos de la instalación del modelo político económico trasnacional en América Latina, que casi siempre ha conllevado la toma del poder por los militares. Con la gran diferencia, hoy en día, de que estos "golpes de Estado" son *estructurales*, es decir, son las instituciones militares en conjunto, *in toto*, las que se apoderan del Estado.²⁵

En otras palabras, el desafío de estos grupos para la ciencia política latinoamericana consiste en detectar y clarificar con precisión los elementos y causas de la intervención militar: *¿son los militares un partido político o un grupo de presión?*

Avancemos algunas pistas de explicación. El problema tiene importancia teórica y práctica. En primer lugar, por definición y vocación, los grupos de presión no aspiran *directamente* a la toma del poder: es la gran diferencia con el partido político. En segundo lugar, el grupo aspira, precisamente, a *influir y presionar* en áreas de su interés sobre el aparato gubernamental y la opinión pública, más que a gobernar. En tercer lugar, no tienen, por tanto, programa de gobierno ni diagnóstico de la situación del país ni proyecto para la toma del poder.

9. LOS MILITARES Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los militares, entonces, son un *grupo de presión "sui generis"*. En general, y aceptamos que siempre poseen una conducta política, aunque ésta no lleve necesariamente a intervenir en forma directa en los asuntos públicos, cuestión que es tema de otro debate. Así y todo, los militares están en el gobierno en Brasil, Paraguay, Chile, Argentina, Uruguay, Guatemala, etcétera.

²⁵ Cfr. Luis Díaz Müller, "El Estado de Seguridad Nacional y la integración latinoamericana", memorias del Primer Congreso Internacional de Teoría del Estado, México, UNAM, 1982.

Los grupos de presión, positivos o negativos en función del bien común, son importantes articuladores de intereses en las sociedades participativas.

En regímenes dictatoriales, los grupos de presión ven disminuida su acción. El caso de la Iglesia, el Sindicato, y los Militares constituyen buen ejemplo de la flexibilidad y adaptabilidad de los grupos de presión en distintas circunstancias políticas. El caso de la iglesia en Chile, de los sindicatos en Polonia, o del ejército en Brasil, expresan conductas diversas respecto del poder político.

En América Latina no ha habido una proliferación tan detallada de los grupos como en Europa. Se trata de numerosos problemas diferentes: la contaminación por ejemplo, es materia de discusión en todas las ciudades europeas, por el alto grado de industrialización. Entre nosotros, salvo en algunas ciudades (Ciudad de México, Río de Janeiro), puede padecerse este fenómeno. Y así podemos mencionar: ligas feministas, ecologistas, homosexuales, antinucleares, pacifistas, y tantas otras.

Los grupos de presión negativos, los que afectan derechos del hombre, se manifiestan en América Latina por diferentes medios. En primer lugar, por el apoyo a gobiernos autoritarios y totalitarios, habitualmente representados por los militares en el poder y sus políticas económicas y sociales: el modelo monetarista de Chicago, por ejemplo.

En segundo lugar, por la propia acción de estos grupos. Identifiquemos algunos: la "Triple A", organización terrorista argentina, los grupos paramilitares, ciertas asociaciones ilícitas como las dedicadas al contrabando de narcóticos (Colombia), entre otras.

Un tercer grupo serían las organizaciones culturales y religiosas, como el *Opus Dei*, con base en la España Católica-integrista de Franco, que no constituyen por sí mismos grupos negativos, sino que —se discute el caso de la Masonería en algunos países— pueden constituirse en factores de afectación de derechos fundamentales, al apoyar políticas gubernamentales represivas, o constituirse en "tanques de pensamiento" de diversas dictaduras.

Los gobiernos dictatoriales reducen el margen de acción de los grupos.²⁶

En el caso de los sindicatos, portavoces por excelencia de las demandas de los trabajadores, éstos son disueltos o la verticalidad militar sólo mantiene una apariencia sindical en torno de asociaciones "oficiales" de trabajadores: el caso argentino 1976-1983.

La Iglesia, como grupo de presión, adopta habitualmente una doble conducta: la jerarquía y el pueblo, especialmente si se trata de la Iglesia católica. El protestantismo también asiste a un proceso de contradicciones y tensiones en su interior: en el caso de Guatemala con el general Ríos Montt, se pudo observar la hábil manipulación de los fieles en torno del

²⁶ Véase el libro clásico de V. O. Key, *Public Opinion an American Democracy*, Nueva York, A. Knopf. 1961.

proyecto dictatorial populista de gobierno. Es más, como Ríos Montt se declaraba cristiano y protestante, organizó una eficiente campaña "religiosa" en favor de su proyecto, lo que no ha impedido numerosos fusilamientos de los cuales no podemos dejar de llamar la atención aunque se trate, como alegó en su tiempo la prensa oficialista guatemalteca, de delinquentes comunes.

El caso del Instituto Lingüístico de Verano en México es transparente. Actuó por más de cuarenta años en México, hasta que en 1983 fue expulsado del país por difundir ideas extranjerizantes. El ILV, como grupo de presión, sirvió durante años como mecanismo de penetración cultural estadounidense. La protesta de la opinión pública así como la firme decisión del gobierno De la Madrid determinaron el término de sus actividades.

De esta manera, y los ejemplos son numerosos, los grupos de presión negativos afectan a los derechos del hombre en los tres niveles de su evolución generacional: políticos, económico-sociales y solidarios.

Las constituciones de nuestros países deberían elaborarse en un primer nivel de regulación y control. En términos generales, aunque no se refieren a los grupos de presión en particular, los textos constitucionales prohíben la existencia de grupos destinados a subvertir el orden constitucional entregando a los códigos penales la facultad de castigar. De esta manera, es la propia legislación nacional o doméstica quien en su normatividad general se encarga de tutelar la acción de estos grupos.

Los grupos de presión negativos, es decir, los que atentan contra el bien común y la democracia, revisten, como hemos venido escribiendo, diversas características políticas, sociales, culturales y sociales. La inmensa complejidad y trama de intereses de los grupos requiere de una legislación de control flexible y dinámica: es el caso de los conglomerados transnacionales, como grupo de presión multidimensional.

10. CONCLUSIONES RESPECTO DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y LOS DERECHOS DEL HOMBRE

1. La dialéctica existente entre la sociedad civil y la sociedad política es ahora mediada por el grupo de presión e interés, que como centro de poder originado en la sociedad civil negocia su participación en las decisiones públicas.

2. El carácter oculto del grupo de presión frente a la formalidad de las legislaciones nacionales y de la comunidad internacional nos hace reflexionar sobre la posibilidad de insistir en la teoría de la penetración como fórmula regulatoria de la conducta ilícita de estos grupos y la aprobación de un *código de conducta* sobre grupos de presión.

3. Lo central de una nueva metodología para la concepción de los derechos del hombre *afectados* por los intereses de estos centros de poder es constituir un *derecho de base*, que permita la protección de los dere-

chos fundamentales por la propia sociedad civil: sindicatos, centros comunitarios, asociaciones de profesionales, que deberían tener atribuciones concebidas por la ley para intervenir en el caso de la violación de estos derechos.

4. *La educación para los derechos humanos* es fundamental para detener la acción de los grupos y empresas. En otras palabras, se hace necesario establecer de modo obligatorio cursos sobre derechos humanos y sobre derechos de la paz que permitan un adecuado conocimiento por la sociedad civil.

5. La definición y formalización jurídica de los grupos de presión viene dada por la interacción de éstos con el gobierno, como es sabido, en muchos de los países del Tercer Mundo existen gobiernos de carácter autoritario que violan frecuentemente los derechos fundamentales.

El respeto por los derechos humanos es el mejor signo de un gobierno democrático.

6. En los pueblos del Tercer Mundo, donde la fragilidad del Estado y la sociedad civil es evidente, es donde los grupos de presión internacional encuentran mayor espacio para el logro de sus intereses.