

Grupos de presión y derechos humanos

Luis Díaz Müller

Al maestro Héctor Fix-Zamudio

1. 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.

Si bien los grupos de presión e interés, son tan antiguos como el gobierno mismo, su origen proviene de los tiempos de las cruzadas; o, más antiguamente, desde la formación de las castas sacerdotales y su influencia en los gobiernos de la antigüedad.

Con todo, es con el desarrollo del capitalismo moderno en su fase actual, que los grupos de presión e interés, empiezan a influir en los asuntos públicos. La aparición de los monopolios, la formación del sistema transnacional,

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 que la mayoría de sus operaciones se esconden a los ojos de la opinión pública.

Su poder es sutil. Desde los "cabildos" en los pasillos del Congreso, hasta la compra y tráfico de influencias en defensa de sus intereses particulares.

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 al interior de la sociedad política (el Estado) con una clara decisión de influir en las políticas públicas.

Ahora bien, existe una relación de correspondencia notoria, 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 (Welf-State), los grupos de presión empiezan a influir en las demandas sociales.

El Keynesianismo, con todo su proyecto de "regular" la crisis mundial, por el camino 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 medición y articulación de intereses a través de grupos de poder.

Los grupos económicos, por ejemplo, adquieren una importancia considerable, la propia centralización y concentración del poder económico, permite que estos grupos adquieran mayor importancia en la propia decisión política. 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, no regulada, de estos centros de poder.

2. Inicios de 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, hay 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 son los sindicatos y las asociaciones profesionales, en un intento de 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, como se señalaba, a las posibilidades de regulación jurídica y control estatal. . La mediación producida por estos grupos intermedios se genera en torno al carácter del Estado y a la organización jurídica de éste, para controlar las influencias ilícitas de los grupos. De esta manera, la relación entre Estado y sociedad aparece mediada por los sindicatos, asociaciones 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; los sindicatos, con propósitos de defensa de sus asociados y en muchos casos de representación de intereses políticos de alcance más general; las organizaciones de productores, destinadas más bien a proteger el interés económico de sus miembros; y 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 Ku-Klux-Klan, podrían ser buenos ejemplos del grupo del primer tipo.

En cambio, los grupos de presión de carácter positivo, serían aquellos que tienden a defender los derechos fundamentales, individuales y colectivos, a través de su acción específica. En este grupo encontramos las asociaciones 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 al interior de la sociedad.

Por esta razón, es que 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 contra 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 enfatiza la negociación secreta, de acuerdo a 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, pretende habitualmente, camuflar sus intereses presentándolos como parte del interés general.

Los procedimientos que utilizan estos grupos revisten diversas formas, como es el caso de obrar a través de mediadores o intermediarios, para que estos 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 Lockheed Aircraft, el denominado "BillyGate", las denuncias presentadas contra el ex-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 centro de difusión, con el objeto de radicar en el mayor número de mentes posibles la idea de la justicia, legitimidad o convivencia 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 la defensa de sus intereses, dentro del marco reducido 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 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, pretenden crear apoyos a sus intereses.

Los grandes medios de comunicación social, en muchos casos son controlados por los grupos de presión. Sería en 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; además de cadenas radiodifusoras y diferentes publicaciones. 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.

Como se señalaba, "otra forma indirecta consiste en la orientación de la opinión pública. Esto se lleva a cabo por múltiples vías: el cinematográfico, la radiofonía, los periódicos, los afiches, los panfletos, etc. 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 considerarse 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 poder económico utilizado por éstos, trata de generar medidas de apoyo popular y el cuidado se ve afectado, como receptor pasivo de los mensajes, en sus posibilidades 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 famosos "Cuerpos de Paz" creados por la administración Kennedy, con el pretexto de ayudar a resolver problemas "técnicos" en la región; en México, teníamos el caso del Instituto Lingüístico de Verano, asociación norteamericana, 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 que 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.

"Todo grupo de presión maneja y tiene a su disposición ciertas fuerzas sociales de carácter religioso, cultural y económico, que en determinada manera pueden 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 gubernamental de detenerlos, en el caso de grupos ilícitos.

La discusión sobre los grupos de presión e interés, como señala el profesor, 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 organismos 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 a través de numerosos instrumentos, por ejemplo, los lobbys, que trabajan en la órbita del Congreso; las asociaciones de productores ejercen influencia a través de los parlamentarios.

Con todo, es necesario destacar que en muchos de nuestros países no existen elecciones, con lo cual, la acción de los grupos de presión se ejerce más informalmente todavía por conducto de los aparatos burocráticos del gobierno. En este sentido, las cámaras de empresarios, ejercen influencia incluso a través de 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 los 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.
- 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 a cada realidad, y 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, en muchos casos su actuación es 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 simplifica la técnica y la intensidad, atento lo singular al desimano, 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 pueden afectar todas las esferas de la vida pública o privada del individuo.

4. Empresas transnacionales y grupos de presión.

Es importante, desde el punto de vista doctrinario, discutir la naturaleza jurídica de los grupos de presión y el carácter sociológico de las empresas transnacionales. La pregunta podría discutirse en la siguiente forma: ¿Constituyen las empresas transnacionales un grupo de presión o de interés, o puede ser calificado como un grupo de poder distinto

En el último tiempo, 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 transnacional, como es el caso de la Lockheed Aircraft, es un grupo de presión de carácter económico.

La idea central que queremos avanzar, es que los grupos de presión y de interés permiten 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 también inciden sobre aquellas agrupaciones que por su carácter influyen en 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 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, los grupos deberían ser regulados por un código de conducta que armonizara la legislación internacional con el derecho interno, para permitir su adaptación a las realidades propias de cada país. De esta manera, se podría evitar 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 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, a través de una legislación sobre 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, y disposiciones jurídicas, mediante las cuales se exige a las empresas, la revelación de cualquier pago superior a 1 000 dólares, hecho a empleados extranjeros o partidos políticos, o a personas vinculadas a éstos o aquéllos.

En el seno de la Organización de 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 en las disposiciones 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 a un nivel superior se trate el problema, para establecer un coherente sistema jurídico internacional.

En Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, ha expresado su preocupación por las prácticas corruptas, y resolvió para tal efecto:

"Condenar enérgicamente a todo acto o soborno, pago u ofrecimiento de pago ilegal por cualquier empresa transnacional, la demanda o 11 aceptación de pagos indebidos, así como todo acto reñido en 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 que se pueda, ya que muchas de las facilidades políticas con que estas empresas cuentan 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:

"El soborno, los pagos indebidos e indirectos las "coimas", las contribuciones políticas indebidas, y otras actividades deshonrosas similares".⁽¹⁵⁾

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

Ahora bien, con respecto a los grupos de presión internacional, 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 distinguen:

"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 los

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 POLITICAS 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 estas influir simultáneamente en los campos políticos y económicos, del menguado rumbo del Estado nacional en nuestros países. Tal es el caso de la United Fruit Co. en Centroamérica, que en 1969 provocara 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 del Estado también es válida para el grupo de presión. Por otra razón, en aquella "tierra de nadie", en el campo de acción invisible del grupo, es donde se hace necesaria la intervención y el control.

La negociación entre los grupos y el Estado está 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 bien la influencia, sino es que de dominio, de la primera sobre el segundo".⁽¹⁸⁾

La política exterior de los Estados, como es sabido, es influenciada 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 otras palabras, se produce una doble mediación. Primero, porque se da esta compleja dialéctica abierta entre los grupos de presión e interés y las políticas gubernamentales; y, por otra parte, observamos una intervención evidente de los grupos en la modelación a través de la opinión pública de las políticas nacionales y externas.

Con todo, nuestro interés fundamental es discutir la afectación que los grupos de presión ejercen sobre los derechos del individuo. Es indudable que esta acción sobre los organismos internacionales, los Estados y la opinión pública, afectan en última instancia 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 las 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 status 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 regulatorias contempladas en el propio derecho interno.

El control indirecto, rescatando los principios de la teoría de la penetración, tendrían 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 interpelación y comparecencia ante los organismos fiscalizadores del propio Estado; b) Los sistemas de control por la comunidad internacional. En este apartado, retomando los principios y tendencias destinadas a regular a las empresas transnacionales, nos permite sugerir la aprobación de un código de conducta sobre los grupos de presión que permitiera adecuar y armonizar las legislaciones internacionales.

El grupo de presión es una instancia intermedia de la sociedad civil. Por otra razón, estos actores intermedios deberían ser objeto de una precisa identificación jurídica. Sin ingresar a la discusión sobre los sujetos del Derecho Internacional aparece claro, que los grupos de estudio se han transformado especialmente después de la posguerra 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 que mejoraba indudablemente los niveles de salud. Sin embargo, 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 muchos casos la presencia invisible y pública de estos grupos intermedios. El caso de FEDECAMARAS (Federación de Industriales de Venezuela) es representativo: esta asociación empresarial, condicionó su actividad al retiro del país del Acuerdo de 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 régimen común 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-sedes, como se dio el caso de empresas de doble nacionalidad, empresas mixtas, empresas de coinversión.

c) Control por acción multilateral: Que podía ser, por la comunidad internacional a través del código de conducta, o por sistemas jurídicos regionales.

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 o de sus comités de acción Ad Hoc, contemplado en el artículo quinto del mencionado sistema. 2. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a través de su Secretaría Permanente. 3. El Tratado Andino o Acuerdo de Cartagena, por intermedio de la Junta de Acuerdo o la Comisión Técnica.

En conclusión:

Los grupos de presión e interés, cuya diferencia, según NUESTRA OPINION, corresponde a la extensión de sus actividades, son actores intermedios provenientes de 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 actores nacionales e internacionales.

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.

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 decisivos para un mejor diagnóstico de la conducta política y económica de estos grupos, debería 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 provenientes de la sociedad civil, esto es, del derecho de cada ciudadano al medio ambiente, a la paz, al desarrollo.

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

América Latina:

7. Violación de derechos del hombre por grupos de presión.

En nuestras sociedades latinoamericanas, subdesarrolladas y dependientes, existe un escaso desarrollo teórico 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 "sico-política" y del "marketing", como técnicas destinadas a persuadir a la masa media.

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

Por ejemplo, en las elecciones presidenciales estadounidenses de 1968, 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 que los Estados Unidos requerían en medio de la crisis de Vietnam. A pesar de la imposibilidad de encontrar un ciudadano negro que deseara concurrir a estos programas, muy bien pagados por cierto, 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 la votación por medio de la descarga de una serie de estímulos rescatados del inconsciente. Una especie de "lavado de cerebro".

Es un ataque a la racionalidad. De esta manera, en las sociedades industriales, el centro de la preocupación política es la influencia y presión sobre los poderes del estado; y en muchos casos, con el apoyo de la opinión pública debidamente motivada.⁽²²⁾

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 muchos casos no existe parlamento. Además, no se cuenta con los medios de comunicación social a 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 que pueden afectarse los derechos del hombre.

Puede señalarse que los recursos utilizados por los grupos de presión, en nuestros países, obedecen a razones principalmente económicas. El sindicato es el centro del poder más importante en América Latina.

Después, puede mencionarse una larga lista: asociaciones de estudiantes, grupos profesionales, 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; e,
- "interesados" (fines materiales), y "desinteresados" (valores morales).

En el capítulo final, mostramos el funcionamiento de las empresas maquiladoras en la frontera México-americana, y la intervención de la Internacional Telephone and Telegraph (I.T.T.) en Chile (1973), muestra la intervención de un grupo de presión multidimensional, como es un conglomerado transnacional. .

Ahora nos interesa analizar globalmente los grupos de presión en América Latina, y como afectan o pueden afectar los derechos del hombre. Resulta claro que en sociedades como las nuestras, la actuación de los grupos de presión afectan potencialmente (estructuralmente, sería mejor) a los derechos de las tres generaciones conocidas en la historia.

Los derechos fundamentales, cuando existen, se ven amagados por los grupos de presión, principalmente desde el ángulo económico. En nuestros tiempos, como los afirma, T. McCarthy, es la propia política económica, con su reclamo por un creciente autoritarismo y totalitarismo político, el que viola o tiende a violar los



derechos fundamentales. No queremos decir con esto, que la política y el modelo transnacional de desarrollo requieran necesariamente de los militares en el poder; pero si condicionan mayores grados de represión y afectación de los espacios democráticos.

Como señalábamos, al estudiar los efectos de la instalación del modelo político-económico transnacional en América Latina, éste casi siempre ha conllevado la toma del poder por los militares. Con la gran diferencia, hoy en día, 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, que no tiene nada de abstracto, y de la ciencia política latinoamericana es 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. Tercero: no tienen, por tanto, programa de gobierno, diagnóstico de la situación del país, proyecto para la toma del poder.

9. Los militares y los grupos de presión.

Los militares, entonces, son un grupo de presión sui géneris. 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, ect. Esta realidad nos permite afirmar que los militares son un grupo de presión político, temporal (no permanecen eternamente en el poder, por mucho que dure su gestión), y multidimensional, porque tienen una visión global de la sociedad, una cosmovisión.

La distinción entre grupo de presión sectorial y multidimensional nos parece importante. El grupo sectorial, con una asociación para solicitar la reforestación de un parque o la instalación del alumbrado público, cubre y actúa en una área específica de actividades y desaparece cuando se resuelve el asunto para que fue constituido. El grupo multidimensional, en cambio, posee una determinada visión de la sociedad y de la vida, una suerte de ideología. ⁽²⁶⁾ Es el caso de los militares o de las

comisiones de derechos humanos, que tienen una determinada visión del gobierno y la política. No podríamos pensar en una Asociación pro-defensa de los derechos fundamentales en un país totalitario: el paradigma político de una comisión de este tipo es la democracia.

Ortuño ubica a los militares dentro de los grupos de presión institucionales. Esta clasificación podría ser válida cuando los militares no ejercen directamente el poder. Pero, en la actualidad, cuando los militares conquistan y ejercitan el poder todos los días, es necesario avanzar en el estudio de los militares (y preferiríamos escribir: de la institución armada) como protagonistas de los procesos políticos.

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 aceptabilidad 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, lo que afectan derechos del hombre, se manifiestan en América Latina por diferentes caminos. En primer lugar, por el apoyo a gobiernos autoritarios y totalitarios; habitualmente representados por los militares en el poder. Con el consiguiente apoyo a 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 narcotráficos (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 constituye en sí mismos grupos negativos. Sino que estos grupos, 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 diversos gobiernos dictatoriales, o democráticos.

Los grupos de presión en América Latina actúan sobre el gobierno y el estado, desde la sociedad civil. En otra dimensión, también actúan sobre la opinión pública para crear "conciencia" y volcarla en opiniones favorables a sus intereses.⁽²⁷⁾

Los gobiernos dictatoriales reducen el margen de acción de los grupos. 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 a 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, hemos podido observar la hábil manipulación de los fieles en torno al proyecto dictatorial-populista de Gobierno. Es más, como



Ríos Montt se declara cristiano y protestante ha organizado una eficiente campaña "religiosa" en favor de su proyecto. Lo que no ha impedido numerosos fusilamientos que no podemos dejar de llamar la atención; aunque se trate, como alega la prensa oficialista guatemalteca, de delincuentes comunes.

En el caso del instituto Lingüístico de Verano en México es transparente. Actuó por más de 40 años en México, hasta que en 1983 fue expulsado del país, por difundir ideas extranjerizantes. El I.L.V., como grupo de presión, actuó durante muchos años como un mecanismo de penetración cultural estadounidense. Incluso, recibía subsidios del estado mexicano. La protesta de la opinión pública 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 derechos del hombre en los tres niveles de su evolución general: políticos, económico-sociales y solidarios.

Las constituciones de nuestros países establecen, como lo veremos más adelante, un primer nivel de regulación y control. En términos generales, aunque no se refieren los grupos de presión en particular, los Textos Constitucionales prohíben la existencia de grupos destinados a subvertir el orden constitucional (casi nunca respetado por los sectores dirigente o, entregan a los códigos penales la facultad de castigar. De esta manera, es la propia legislación nacional o doméstica, la que en su normatividad general se encarga de tutelar la acción de estos grupos.

Los grupos de presión negativos, vale decir, los que atentan contra el bien común y la democracia, revisten como hemos venido escribiendo, diversas características: políticos, sociales, culturales y sociales. La inmensa complejidad y trama de intereses de los grupos requiere de una legislación de control flexible y dinámica, como se trata en el capítulo siguiente.

10. Conclusiones provisionales respecto a 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 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 derechos 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 violación de 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 su 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. Entonces, la superación de la situación de subdesarrollo y la conquista de la independencia política y económica, resultan ser las mejores defensas para la protección de los derechos del hombre en nuestros continentes.



1. Cf. Periódico "La Ley". 30 de diciembre de 1958. Buenos Aires, Argentina.
2. Cf. Carlos S. Fayt. "Los grupos de interés y sus técnicas con relación al poder" Jurisprudencia Argentina. Año XXI. No. 215. Buenos Aires, Argentina. Agosto. 1959, p. 2
3. Ver: Héctor Fix Zamudio. "Algunos aspectos de la protección de derechos humanos en las relaciones entre particulares" en Revista Jurídica Veracruzana No. 2. Tomo XXI 1970 México.
4. Cf. Marcel Merle. "Les groupes de pression et la vie internationale". Congreso Mundial de Ciencia Política. Roma, 1958. p. 2
5. Cf. Alfred Jauvy. "Les Groupes de pression". París. 1968.
6. Cf. Bacon Duarte Prado. "Grupos de interés y Grupos de presión". Revista internacional de Sociología. Año 1. Vol. I. Enero-marzo, 1967. p. 170.
7. Cf. Wolfgang Friedmann. "Corporate power, government by private groups, and the Law". Columbia Law Review. Vol. 57. No. 2. 1957. págs. 176177.
8. Cf. Alfred Sauvy. Op. CU, p. 22.
9. Cf. Octavio Amadeo. "Reflexiones sobre los grupos de presión". Lecciones y Ensayos. No. 23. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina, 1966. págs. 107-108.
10. Cf. César Enrique Romero. "Los grupos de presión como realidad política". Jurisprudencia Argentina. Año XXI. No 113, abril de 1959. Buenos Aires, Argentina.
11. Cf. Carlos S. Fayt. "Los grupos de presión y su técnica con relación al poder Op. Cit, p. 2.
12. Cf. OCDE: "Declaration General Políticas". Párrafo 7. Citado en: Empresas Transnacionales: material de importancia en un código de conducta". Nueva York, 19.
13. Cf. Organización de Naciones Unidas. Comisión para empresas transnacionales Sección consultiva sobre pagos ilícitos. Noviembre, 1981.
14. Cf. OEA. CP/RES. 154 (167) 751 del 10 de julio de 1972.
15. Cf. Estados Unidos de América. 94° Congreso, primer período de sesiones. Resolución 265 del Senado de los Estados Unidos.
16. Cf. Manuel Ortuño. "Los grupos de presión internacional". Revista Mexicana de Ciencia Política. No 64. Abril-junio, 1971, p. 68.
17. Cf. Donald C. Blaisdeil. "Los grupos de presión en las relaciones internacionales". Revista de Estudios Políticos. No. 106. Julio-agosto. Madrid, 1959 págs. 65-66.
18. Cf. Blaisdeil. Op. Cit., p. 67.
19. Cf. Hans Morgenthau. "La lucha por el poder y por la paz" (fotocopiado). México. 1985.
20. Cf. Luis Díaz Muller. "América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos". México, Fondo de Cultura Económica. 1986.
21. Cf. Joe McGinnis. "Como se vende un presidente". Buenos Aires. Taurus. 1972.
22. Vd. Moodie y Studdert-Kennedy definen el grupo de presión: " Todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones de gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste". Véase, Graeme C. Moodie y Geraiid Studdert-Kennedy, "Opiniones públicas y grupos de presión". F.C.E. México, p. 111.
23. El "Rotary Club" y los "Clubes de Leones" expresan un anhelo ascendente y de promoción social de aquellos sectores medios que surgieron a) calor de la intervención del estado en América Latina: profesionales, burocráticas, comerciantes. Con clara influencia de los valores estadounidenses (riqueza, status, competencia, promoción social) el "Rotary Club" obedece a una vertiente laica y libre pensadora: y "Los Leones", a una cierta tradición cristiana-conservadora. Es interesante señalar que casi no han sido perseguidos ni disueltos por los regimenes dictatoriales.
24. Vd. Hermán Ziegler define los grupos 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". Cf. Lorenzo Meyer. "Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario". Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1973. p. 13.
25. Cf. Luis Díaz Müller. "El Estado de Seguridad Nacional y la integración latinoamericana". Memorias del Primer Congreso Internacional de Teoría del Estado. UNAM. México, 1982.
26. Cf. Entre numerosos estudios particulares, véase: Lorenzo Meyer. "Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario". Op. Cit., p. 14.
27. Cf. El clásico libro de V. O. Key, "Public Opinión and American Democracy". A. KnDf. Nueva York. 1961.