

RECENSIÓN

CAÑARDO, Hernando V., *La penumbra de la corrupción: análisis de la regulación internacional de los lobbies*, Madrid, Editorial Académica Española, 2020, 71 pp.

MARÍA INÉS BROGIN ALBA¹

Hernando Vicente Cañardo², en su nueva obra, interpela a reflexionar sobre la regulación de los *lobbies* y acerca de la necesidad de pensar un marco regulatorio de la actividad que garantice la transparencia. No es la primera vez que el autor aborda el tema, ya lo había comenzado a delinear en un artículo reciente³, pero ahora profundiza esas elaboraciones y abre la puerta a nuevos interrogantes.

1. Abogada (UBA, 2009). Especialista en Derecho Público Administrativo (UBA, 2009). Especialista en Contratos Administrativos (Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación, 2011). Egresada del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública (Universidad de San Andrés, 2018). Coordinadora de los Servicios de Casa Rosada de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (2016-2019). Actualmente se desempeña como directora ejecutiva de la *Asociación para la Promoción de los Derechos Civiles* (PRODECI). Correo electrónico: inesbrogin@gmail.com.

2. Hernando V. Cañardo es Doctor en Ciencias Jurídicas (UCA), profesor titular de Derecho Internacional Público y profesor titular del Doctorado en Ciencias Jurídicas (UCA).

3. Me refiero al siguiente artículo: Cañardo, Hernando V., "La penumbra de la corrupción: regulación internacional de los lobbies", en *Forum: Anuario del Centro de*

Los llamados *lobbies* se han convertido en un elemento más de la toma de decisiones políticas y legislativas tanto a nivel interno de los Estados como también en las instancias internacionales. La sociedad, en general, ha tomado conciencia de su existencia e influencia. No obstante, la materia se encuentra poco explorada en la academia y (menos todavía) en el plano normativo.

La penumbra de la corrupción: análisis de la regulación internacional de los lobbies, sin duda, es una importante herramienta para emprender el estudio de los estándares establecidos en el ámbito del Derecho Internacional⁴ y en gran medida inspirados en reglamentaciones internas dispuestas por algunos Estados pioneros en la materia.

El estudio comienza con algunas referencias al origen del término *lobby*. La palabra, proveniente de la lengua inglesa, significa textualmente vestíbulo o antesala y se aplica a quienes “esperaban” a los legisladores para abogar por sus asuntos. El vocablo, explica el autor, se ha consolidado y difundido para designar a las personas o entidades que se dedican a la defensa de causas o intereses particulares⁵.

Derecho Constitucional, V. 6, 2018. Rescatado de: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=Revistas&d=penumbra-corrupcion-regulacion-lobbies> (consultado el 22/5/2020).

4. Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), *The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, 2013.

5. Ciertamente, no existe un equivalente exacto en el idioma castellano: “*lobby*”. Voz inglesa que puede sustituirse en español por términos o expresiones de sentido equivalente: a) Cuando significa ‘grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses’, puede sustituirse por *grupo de presión* o, en algunas zonas de América, por *grupo de cabildeo*: «*Es un grupo de presión que trafica con influencias por estar bien situado cerca del poder*» (VqzMontalbán Galíndez [Esp. 1990]); «*Si los hispanos salen a votar en grandes cantidades hoy, podrían ayudarnos a decidir el voto, dijeron los miembros de ambos grupos de cabildeo*» (NHerald [EE. UU.] 3.6.97). El verbo inglés *to lobby* puede traducirse por *ejercer presión* o *presionar*, y también, como se hace en algunos países de América, por *cabildear*: «*Grupos de refugiados nicaragüenses iniciaron esta semana viajes a Washington para cabildear a favor de las leyes que decidirán su futuro como inmigrantes*» (NHerald [EE. UU.] 21.10.97). Para designar a la persona que forma parte de un grupo de presión, se utiliza en varios países de América el término *cabildero*, que funciona, así, como equivalente del inglés *lobbyist*: «*Desde esa posición, extendió su red de relaciones, jugando un papel clave como cabildero de la jerarquía eclesiástica ante el Gobierno salinista*» (Proceso [Méx.] 25.8.96).

Pasadas las definiciones iniciales, Cañardo estructura los diferentes capítulos del libro de acuerdo con los estándares que se toman en cuenta para la regulación de la práctica, a saber: la transparencia, la integridad, la participación y la supervisión. Luego se explica que, además, el marco regulatorio de los *lobbies* debe tener en cuenta el contexto local y, por último, se describe el estado de situación en Argentina.

Respecto de los principios y guías de regulación del *lobby*, el autor trae a colación las recomendaciones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) ha dirigido a los Estados, para que las definiciones del *lobby* sean amplias y explícitas, con el objeto de prevenir vacíos legales y para que incluya todas las comunicaciones con funcionarios públicos, directas e indirectas, que tengan por finalidad influir en las decisiones políticas.

Con agudeza, Cañardo señala que uno de los desafíos que plantean los *lobbies* lleva a considerar que si bien es válido (y, de hecho, fundamental para el sistema democrático) que los ciudadanos, en forma individual o agrupados, expresen su preocupación por las cuestiones que afectan al bien común y que busquen influir en la elaboración de las políticas públicas, por otro lado, ello puede dar lugar a actos de corrupción.

En sus propias palabras: “[e]n una democracia que se precie de tal, sus representantes deben estar en contacto con el electorado”⁶ y, por esa razón, el primer estándar a considerar es el de la transparencia en las interacciones entre los *lobbistas* y los funcionarios públicos. En este punto, recuerda el mecanismo de sistemas de registro y menciona el previsto en los Estados Unidos. La *United States Senate Lobbying Disclosure Database*, en efecto, permite conocer los registros que contienen la identidad del *lobbista*, las materias a tratar y los resultados que se buscan obtener; quiénes serán los beneficiarios de las decisiones; el tipo y la frecuencia de las actividades, los gastos y las

b) Cuando significa ‘vestíbulo de un hotel y de otros establecimientos como cines, teatros, restaurantes, etc., especialmente si es grande’, puede sustituirse por la voz española *vestíbulo*”. Real Academia Española, *Diccionario Panhispánico de Dudas 2005*; consulta disponible en: <https://www.rae.es/dpd/lobby> (última visita 12/5/2020); el resaltado pertenece al original.

6. Cañardo, Hernando V., *La penumbra de la corrupción...*, ob. cit., p. 5.

fuentes de financiación; si hay contribuciones políticas en dinero o especie, fondos públicos; y si han tenido algún rol anterior en el Gobierno. El sistema facilita que se descubra cuándo el *lobby* encierra un supuesto de corrupción (como sucedió en el caso de “Jack Abramoff” en los Estados Unidos, que se refiere⁷).

Otro de los pilares principales contenidos en los Principios de la OCDE, que Cañardo desarrolla, es el de la integridad. Tanto los *lobbistas* como los funcionarios públicos deben estar sujetos a estándares obligatorios de conducta y a un sistema que regule los conflictos de intereses. Sobre esto, refiere que la mayoría de los Estados han establecido reglas para resolver los conflictos de interés que puedan afectar a los funcionarios públicos y que, en la órbita de los funcionarios ejecutivos de la OCDE, las soluciones normativas para esos casos se encuentran en las *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*⁸.

Debe mencionarse que el autor no deja de puntualizar el valor de la participación del público en general y de los grupos de presión en particular en los procesos deliberativos democráticos. Pero a la vez, se resalta la necesidad de una adecuada supervisión de dicha participación y la importancia de la implementación de un sistema de sanciones eficientes para quienes violen las regulaciones.

Por otro lado, según se explica (y como he adelantado), la regulación del *lobby* no puede soslayar el contexto local. Los Principios de la OCDE, precisamente, exhortan a los Estados a que tomen en cuenta el marco regulatorio y político propio para apoyar una cultura de la transparencia y la integridad. Esto incluye la consulta y la participación, el derecho a peticionar al gobierno, la libertad de información legislativa, las reglas sobre partidos políticos y campañas electorales, los códigos de conducta de los funcionarios públicos y *lobbistas*, los mecanismos de regulación y supervisión y las disposiciones efectivas contra la influencia ilícita.

La penumbra de la corrupción..., además, incluye un análisis particular de la situación en Argentina. En este sentido, indica que la reforma constitucional de 1994 incorporó la prevención contra el enri-

7. *Ibidem*, p. 44.

8. *Ibidem*, p. 26.

quecimiento a costa del erario público y dejó planteada la necesidad de dictar una ley de ética pública⁹, lo que significó la introducción de los conceptos de transparencia y responsabilidad.

Conviene decir que el tema no ha sido completamente ajeno a la agenda institucional de nuestro país: han existido varios proyectos legislativos para regular el *lobbying*. Mencionaré los más recientes. En el año 2017, se envió un proyecto de ley a la Cámara de Diputados de la Nación sobre “la regulación de la actividad y la publicidad de la gestión de intereses ante los diferentes organismos del Estado Nacional”¹⁰. La propuesta no fue tratada en el pleno de la Cámara y, por consiguiente, perdió estado parlamentario. En 2019 se reiteró la presentación¹¹, con un nuevo proyecto de ley que pretende regular la actividad y la publicidad de la gestión de intereses ante los diferentes organismos del Estado Nacional¹².

9. El artículo 36 de la Constitución Nacional dispone: “[e]sta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

10. Proyecto de ley “Gestión de intereses ante los diferentes organismos del Estado Nacional. Régimen” [Expediente 4-PE-2017 de la HCDN].

11. Proyecto de ley “Gestión de intereses ante los diferentes organismos del Estado Nacional. Régimen”. [Expediente 2904-D-2019 de la HCDN], disponible en: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2904-D-2019> (consultado el 16/5/2020).

12. Puntualmente se refiere a los siguientes procesos decisorios: a) la elaboración de un anteproyecto o proyecto de ley o cualquier otra norma; b) el diseño, modificación e implementación de políticas públicas o programas de gobierno; c) el procedimiento de contratación de bienes o servicios; d) el otorgamiento de subsidios, becas o cualquier otra decisión relativa a la entrega de fondos públicos y e) el procedimiento

Huelga decir a estas alturas que otorgar transparencia a la toma de decisiones de gran trascendencia, como las que tratan los poderes estatales, es un tema que causa gran sensibilidad en Argentina (y en general, en toda América Latina)¹⁴. La falta de integridad política es una amenaza para el sistema republicano y democrático; consecuentemente, el establecimiento de reglas claras para los grupos de presión puede cumplir, primero, una función pedagógica para la comunidad y, luego, ayudar a fortalecer la calidad institucional. En la búsqueda de esos objetivos, que el Congreso Nacional ponga el tema en el centro de su agenda parece ser el primer paso.

En este sentido, resulta oportuna la investigación de Cañardo y más todavía sus reflexiones. Ciertamente, si la premisa es que todos los ciudadanos tienen derecho a peticionar a las autoridades y que es deber del Estado atender esa petición, el autor nos invita a preguntarnos: ¿no resulta necesario, también, que sean acatadas las reglas básicas de leal transparencia y responsabilidad en el ejercicio de ese derecho?

para el otorgamiento de acuerdo senatorial (art. 3°). También busca regular los registros de audiencias por gestión de intereses, mediante la creación de Registros Públicos de Audiencias por Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público de la Defensa y el Ministerio Público Fiscal (art. 8°). De ese modo, regula los contenidos mínimos de los registros de audiencias, en los cuales se prevé que se informará, como mínimo: a) lugar en el que tuvo lugar la audiencia por gestión de intereses; b) objeto de la audiencia por gestión de intereses; c) fecha y hora de la audiencia por gestión de intereses; d) nombre completo de quienes solicitaron la audiencia por gestión de intereses y de quienes participaron en ella; e) identificación del interés en individual, colectivo, difuso, privado o público; f) nombre o razón social de la persona cuyos intereses se gestionaron, cuando se trate de un interés individual o privado; g) si se entregó documentación y qué tipo de documentación se presentó; h) síntesis del contenido de la audiencia por gestión de intereses.

14 De acuerdo con los datos del informe presentado por *Transparency International* en 2019, la mitad de los argentinos (50 %) cree que la corrupción aumentó en el último año y el noventa y tres por ciento (93 %) estima que la corrupción en el Gobierno es un problema grave. Cfr. Coralie Pring, Jon Vrushi, "The Global Corruption Barometer (GCB) - Latin America and the Caribbean", disponible en el sitio *web* de *Transparency International*: <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> (consultado el: 22/5/2020).

RECENSIÓN

En *La penumbra de la corrupción...* queda claro el enorme potencial del *lobbying*, sus riesgos y, también, que su influencia en el mundo de la política exige el establecimiento de normas claras. Sean estas líneas una forma de acercar este trabajo al lector y una invitación a renovar las reflexiones en un tema de evidente actualidad.