

## EL LOBBY Y LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

ANÍBAL SIERRALTA RÍOS\*

### RESUMEN

El artículo analiza el *lobby*, como mecanismo de influencia de poder en las relaciones comerciales internacionales. Expone sus orígenes y el medio donde se desarrolló, así como su estructura, organización y las experiencias. Detalla el campo específico y conveniente de su implantación afirmando que es saludable cuando los países y las empresas empiezan a internacionalizarse pues posibilita superar las barreras al comercio. Pero desaconseja su incorporación a la legalización latinoamérica pues ello propicia el mayor ejercicio del poder de las transnacionales sobre las estructuras políticas y administrativas de los países de la región. Hace un estudio de la primera y única ley que lo incorpora al derecho

Fecha de recepción: 18 de abril de 2005  
Fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2005

---

\* Profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Academia Diplomática del Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (Buenos Aires) y del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Árbitro internacional. Notario de Lima. [notasie@terra.com.pe](mailto:notasie@terra.com.pe)

latinoamericano, como es la norma peruana que lo legaliza; criticando tal decisión. Concluye afirmando que si efectivamente hay interés en fortalecer la institucionalidad latinoamericana, no se aprecia la razón de su recepción como un mecanismo de presión de intereses particulares frente a los poderes del Estado.

Palabras clave: *lobby*, internacionalización, barreras comerciales, *subsídios y derechos compensatorios*, *lobbyist*, *lobbies*, *lobby* y representante.

*ABSTRACT*

*The article analyses lobbying as a mechanism for influencing power in international trade relations. It exposes its origins and the means by which it has developed, as well as its structure, organization and some experiences. It gives specific details of how it is used, deciding that it is healthy when countries and companies become more international as it can overcome trade barriers. However it advises that it should not be incorporated into Latin American legislation as this encourages multinationals to further exercise power over the political and administrative structures of the region's countries. The article includes a study of the first and only law incorporating it into Latin American legislation in Peru, criticising the decision to do so. It concludes that although there is an interest in strengthening institutions in Latin America, the motive for its use as a mechanism for imposing private interests on the powers of the State are not clear.*

*Key words: lobby, internationalization, trade barriers, subsidies and rights to compensation, lobbyist, lobby and representative.*

## SUMARIO

### Introducción

1. El medio ambiente para el *lobby*
  - 1.1. Régimen de cuotas
  - 1.2. Subsidio al productor o al exportador
  - 1.3. Derechos compensatorios
  - 1.4. Tratado de Lomé
  - 1.5. Barreras técnicas
  - 1.6. Acuerdos voluntarios
  - 1.7. Estructura monopsónica
2. Concepto y objetivo del *lobby*
  - 2.1. Objetivo
  - 2.2. Los elementos de un *lobby*
3. Organización
  - 3.1. Proceso del *lobby*
    - 3.1.1. La formación de contactos
    - 3.1.2. Estrategia
    - 3.1.3. Dinámica
    - 3.1.4. La negociación
    - 3.1.5. Retroalimentación
    - 3.1.6. Coordinación empresarial
    - 3.1.7. Relación con los medios de comunicación.
  - 3.2. Selección del *lobby*
4. Diferencias entre *lobby* y representante
5. La regulación del *lobby* en América Latina
  - 5.1. Sujetos
  - 5.2. La media como mecanismo de gestión de intereses
  - 5.3. El registro
  - 5.4. El Tribunal Administrativo Especial
  - 5.5. Régimen de sanciones

## INTRODUCCIÓN

El *lobby* es un mecanismo de influencia de poder cuya presentación pública siempre suscita sospechas, recelos y reservas. Se usa con o sin leyes o reglamentos, se articula eficazmente, y sus operadores a menudo logran sus objetivos particulares.

Este mecanismo, como cualquier otro, debe analizarse de manera integral: desde la esfera de la economía —principalmente de la economía internacional—; desde el punto de vista del derecho, y dentro del campo de la ciencia política, pues se trata de un procedimiento de actuación de los diferentes grupos de presión formados en la sociedad y que influyen en el poder político.

El *lobby* no es necesariamente inmoral, como herramienta de persuasión e influencia puede usarse para el bien o para el mal: eso dependerá de los actores y del escenario en el que éstos actúan. En consecuencia, en primer lugar es preciso ver la conveniencia de su regulación; es decir, el escenario económico que haría necesario el instrumento; luego, hay que conceptualizarlo y determinar sus elementos y características y fijar el escenario en el cual es más conveniente su desarrollo, y finalmente, analizar las propuestas que se hubiera presentado en América Latina.

El *lobby* es un mecanismo de posición o de acción frente al poder público. Los franceses los llaman *grupos de pression*, los norteamericanos *interest groups*, y en América Latina “cabildeo” o eufemísticamente “grupos de apoyo”; en tanto que en Perú se ha denominado “gestión de intereses”.

El escenario en el cual los países de América Latina pueden encuadrar la acción de un *lobby* es el de los mercados internacionales, pues eso les permitirá consolidar la presencia de sus productos y empresas para superar las barreras que se le presentan en el proceso de internacionalización.

## 1. EL MEDIO AMBIENTE PARA EL LOBBY

Como todo mecanismo de actuación y operación en el accionar de las empresas, su conveniencia o inoportunidad depende del escenario o medio ambiente en el cual se aplica. Es decir, depende de si ello facilita abrir nuevos mercados externos o si, por el contrario, permite que las empresas transnacionales actúen sobre el nuestro a través de los órganos del Estado sea para proteger sus respetables intereses económicos u obtener ventajas y privilegios. En buena cuenta, depende de la respuesta que le demos a la pregunta; ¿en qué lado de la trinchera en la lucha de los mercados estamos? Pero depende, también, de la cuestión a plantearse: ¿De quién es el Estado?

El escenario en el cual se emplea y es viable este mecanismo es en el comercio internacional, donde los estados, las grandes empresas transnacionales y los grupos empresariales que operan en distintos países y con emprendimientos que comprometan ingentes recursos (económicos y tecnológicos) no pueden dejar a la unilateral decisión de los niveles de gobierno en los países en donde actúan los proyectos que ejecutan o sus inversiones. De igual manera el dominio de un mercado y la consolidación de las corrientes comerciales requieren, con frecuencia, de medidas políticas que viabilicen la circulación de bienes y servicios.

El mundo vive actualmente la experiencia de barreras proteccionistas por doquier, levantadas principalmente por los países industrializados. La necesidad de vencerlas lleva a crear mecanismos y figuras nuevas, como es el caso del *lobby*. Esta es una práctica muy común en el mercado de Estados Unidos de América por la magnitud de sus transnacionales y las luchas del poder económico, en tanto que es casi ignorado en todos los países de la región.

El *lobby* es un mecanismo de apoyo en las operaciones comerciales que se utiliza frente a los importadores, los consumidores y las autoridades oficiales. También es un instrumento usado por empresas y comerciantes del mundo, y aceptado con frecuencia por los funcionarios gubernamentales de muchos países con el fin de asegurar la radicación de inversiones o la ejecución de

empresarios comerciales. Va desde un funcionamiento abierto, admitido y regulado —como en el caso del mercado de Estados Unidos— hasta un desarrollo primario, como los de Brasil y México, pasando por una estructura formal y una infraestructura sofisticada, como en el Japón<sup>1</sup>.

Durante los últimos años se han manifestado, de manera creciente, actos y medidas proteccionistas de todas las regiones. La invocación primero —y los intentos serios, después— para morigerar o disminuirlas han sido sólo eso: buenos propósitos o infructuosos ensayos. Los países latinoamericanos han visto cerradas muchas fronteras para colocar sus exportaciones en importantes mercados ganados a inicios del decenio de 1970, pues muchos países industrializados, a pesar de las reglas de la Organización Mundial del Comercio, están aplicando *in extenso* políticas económicas proteccionistas, las cuales se han traducido en medidas arancelarias y paraarancelarias destinadas a restringir total o parcialmente el ingreso de productos y servicios. Con esto pretenden defender su sector agrícola o industria nacional.

Este fenómeno es la prueba más palpable de que realmente surgieron en el mercado mundial —particularmente en América Latina— nuevas naciones que pasaron de exportadoras de materias primas a ofrecer manufacturas, ganando espacio en el mercado mundial.

El proteccionismo siempre se origina en un país que sufre el impacto de crecientes importaciones que afectan su sector productivo y su nivel de empleo. Los países desarrollados, en su afán por proteger sus industrias y mantener el nivel de empleo, propician tales medidas.

Los sectores protegidos raramente han absorbido el dos o tres por ciento de los empleos, y en esos casos, la mayoría de las veces a costa de la oportunidad de empleo en otros sectores. Por otro lado, el consumidor, según un informe de la OCDE, en los países

---

1 SIERRALTA RÍOS, ANÍBAL, *El lobby y el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales de América Latina*, pág. 5 y sigs.

proteccionistas soportó un incremento de precios de 10 por ciento que, como siempre ocurre, afecta principalmente a los consumidores más pobres.

Sin embargo, el proteccionismo continua vigoroso y activo en los países industrializados, en la Unión Europea y en Estados Unidos, imponiendo tarifas aduaneras altas para los productos latinoamericanos, así como barreras técnicas y salvaguardas.

“No sería fácil conseguir avances significativos en una agenda que se confunde con el corazón vital del proteccionismo y contra el cual es probable que se articulen algunos de los *lobby* de mayor peso político en el congreso americano. El argumento de las dificultades políticas, sin embargo nunca desarmó las presiones de Washington cuando esas dificultades se encontraban de nuestro lado”<sup>2</sup>.

Para los países en desarrollo el proteccionismo es absolutamente perjudicial, pues como casi todos tienen una abultada deuda pública externa, en la medida en que se frenen sus esfuerzos de exportación, escasearán los recursos para atender el servicio de la deuda. A esto se añadirá la desconfianza del empresario, que retrotraerá sus inversiones.

El proteccionismo ha sido aplicado en muchos períodos y desde hace mucho tiempo. Su presencia no es nueva en la economía internacional. Lo novedoso es el estilo o los instrumentos. La forma tradicional fue la protección arancelaria, consistente en la manipulación de los impuestos *ad valorem* sobre la importación de determinadas mercancías o líneas de productos. O la medida más violenta y efectiva —no por eso la más prudente—: la prohibición total del ingreso de mercancías específicas. Todas estas barreras daban resultados en el corto plazo, pero luego surgían otras salidas *extra commerce*, como el régimen de cuotas, el *dumping* o las subvenciones.

---

2 RICUPERO, RUBENS, *O ponto ótimo da crise*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 1998, pág. 237.

Si bien se han intentado reducir estas barreras en el ámbito del comercio mundial, debemos reconocer que sólo han disminuido después de negociaciones multilaterales, principalmente para los bienes de tecnología avanzada o de “tecnología de punta”, que como es evidente se realizan entre los países industrializados. Así, los llamados acuerdos voluntarios —como el de los vehículos y de electrónicos— bloquean el ingreso o participación de terceros en algunas regiones del mundo.

Pero la presión para que se reduzcan las barreras arancelarias ha dado origen al surgimiento de otras limitaciones que, con los mismos resultados, restringen las importaciones provenientes de las naciones en desarrollo.

Las exportaciones de los países latinoamericanos están disminuyendo debido a la protección efectiva que los países industrializados mantienen en sus mercados, donde alcanzan a casi la mitad promedio en Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón en el rubro de textiles. En nuestra región el sector menos afectado es el de industrias más complejas, donde existe fuerte participación de capital proveniente de los países desarrollados.

Las tarifas aduaneras impuestas por los Estados Unidos de América continuaron por encima de 12 por ciento —y a veces de 20 por ciento— para productos cárnicos, frutas frescas y en conserva, jugo de naranja, maní, productos vegetales y aceites vegetales. Con el mismo porcentaje se gravan algunas manufacturas, como artículos de cuero, tejidos de lana, de algodón, confecciones, calzado con niveles tarifarios de hasta 58 por ciento, productos de cerámica y de vidrio, y relojes. Por ello, el 6 de agosto de 2002 la administración del presidente BUSH promulgó la Ley de promoción comercial andina y erradicación de la droga (ATPDEA), que otorga beneficios arancelarios a muchos de los productos indicados. Tales beneficios unilaterales se disfrutarán siempre y cuando los países escogidos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) sean declarados elegibles, para lo cual —entre otras condiciones— se deben comprometer a participar en negociaciones que impliquen el cumplimiento e incorporación al ALCA; dar un trato adecuado a las demandas de las empresas norteamericanas en sus reclamos frente

a los países andinos y facilitar normas que protejan los derechos de propiedad intelectual de los inventos y tecnologías provenientes de Estados Unidos. Para obtener todo esto, las empresas actúan mediante *lobbies*.

Las nuevas barreras al comercio exterior alcanzan una importante variedad; se diferencian por la forma en que bloquean el ingreso de nuevos productos. Éstas son: régimen de cuotas, subsidio al productor y al exportador, derechos compensatorios, tratados preferenciales tales como el Tratado de Lomé, barreras técnicas y fitosanitarias, acuerdos voluntarios y estructura monopsonía.

### 1.1. RÉGIMEN DE CUOTAS

Es la barrera dispuesta por el país importador y consiste en establecer una cantidad o volumen determinado por producto y por país de origen que puede ingresar a través de las aduanas. Se impone con nombre propio y afecta directamente a una nación determinada. Es efectiva e inmediata, pues señala el país y el producto al cual afecta, fijando un volumen determinado de importación. Estados Unidos ha utilizado siempre esta barrera para los *commodities*, como el azúcar desde la II Guerra Mundial, y para los productos textiles, aunque deberá suprimirla en breve de acuerdo a los compromisos con la OMC. Si bien la medida es comprensible y los países que solicitan la derogación de cuotas en realidad no tienen mucho fundamento, no deja de ser una barrera que frena el libre comercio. Primero se aplicó a los productos naturales y luego, ahora, a los productos agroindustriales y de transformación primaria.

Las acciones para mantener las cuotas o para ampliarlas siempre se hacen a través de *lobby* frente al Congreso de los Estados Unidos de América —el que las aplica— y a la Secretaría de Comercio de dicho país. Y dentro de esa limitación es donde más se ha desarrollado el mecanismo. Bastante conocidos son los de los productores de tomates, de maní o de frutas, que operan frenando o

limitando las cuotas y la de los productores de *commodities* latinoamericanos intentando incrementarlas o impulsando su reducción.

### 1.2. SUBSIDIO AL PRODUCTOR O AL EXPORTADOR

El subsidio se viene aplicando desde hace un largo período en todos los países industrializados. La Unión Europea y Estados Unidos tienen una sólida estructura de subsidios para todo el sector agrícola y al exportador que funciona de manera efectiva, pues gozan de beneficios tributarios y financieros. Es una forma de defender y proteger su producción interna y mantener el alto nivel de vida de su población.

El fundamento del subsidio es corregir o compensar las deseconomías externas que tiene el productor y que afectan su rendimiento. Aun cuando el agricultor o fabricante llegue a niveles de eficiencia, la circulación de sus mercancías se ve afectada por una serie de dificultades que gravan su producción, como los costos de comercialización y de consolidación en el mercado de destino. Estas deseconomías externas encarecen sus productos. Entonces, a través del subsidio se pretende corregir tal desequilibrio, lo que ocasiona que la mercancía subsidiada, que llega a un mercado en el cual el productor nacional no recibe subsidio tenga que reducir sus precios. Así, el productor de la región compite con una variable no manejable.

### 1.3. DERECHOS COMPENSATORIOS

Esta medida se aplica contra la producción latinoamericana que hubiere recibido algún subsidio directo en su origen. Es una sanción de los países importadores sobre la producción externa o sobre las empresas comercializadoras que llegan con menores precios al mercado.

La sobretasa afecta a los productos de importación que muestren haber recibido subsidio o incentivos financieros en su país de origen. Es una medida que con frecuencia es incongruente con la misma conducta que el sancionador practica en favor de sus propios productores. Esta sobretasa que impone el país receptor se aplica con el criterio de compensar al productor nacional, que puede verse perjudicado cuando el fabricante extranjero vende a precios menores a los que se comercializan en el mercado interno, por haber recibido esos beneficios en su país. Esta barrera pretende reequilibrar la balanza, afectando con un mayor gravamen al producto extranjero para que compita en similares precios con el nacional.

Brasil, el país que más ha crecido en sus exportaciones de manufacturas en los últimos veinte años, ha sido una de las víctimas de esta barrera que en algunos casos no tiene mucho sentido, sobre todo cuando se actúa en un área de libre comercio como el MERCOSUR, o incluso ALADI, y que ante la ausencia de tarifas escalonadas o de tarifas en general es difícil obtener en el mercado doméstico precios más altos de lo que existen en los demás mercados del bloque integrado. De tal manera que el interés de Estados Unidos de América de interrelacionar a toda América Latina dentro del ALCA debería traer consigo la eliminación de derechos compensatorios a los productos provenientes de la región. Y esto último será difícil de articular si no se hace a través de un *lobby* de los países latinoamericanos que, al efecto, actúan en bloques subregionales.

#### 1.4. TRATADO DE LOMÉ

La Unión Europea mantiene un tratado con 65 países en desarrollo, estipulando preferencias especiales y un tratamiento diferenciado para las importaciones provenientes de dichas regiones. Las áreas involucradas son África, Caribe y algunos países del Pacífico.

Si bien es un tratado poco divulgado, ya tiene tres versiones. La última es el Tratado de Lomé III del año 1985, que contiene acuerdos sobre preferencias comerciales; una estructura de estabilización de

los ingresos de exportación denominada *Stabex*, y un sistema de intervención relativo a los minerales denominado *Sysmin*. Esto en lo que se refiere al ámbito del comercio exterior, pues dicho tratado también incluye otras medidas, como programas de financiamiento.

El tratado permite el libre ingreso al mercado europeo de productos naturales de origen agrícola provenientes de los países signatarios, como banana, carne de vacuno, arroz, ron y azúcar, u otros que no se contrapongan a aquellos productos agrícolas protegidos por las normas de política agraria de la Unión Europea.

En el ámbito de la inversión, se hace una invocación para adoptar medidas conjuntas que faciliten la instalación y radicación de inversión extranjera en los países signatarios, así como conceder a los inversionistas un tratamiento justo y equitativo. En retribución, se concede a los países exportadores de materias primas de África, Caribe y el Pacífico asistencia para compensar las consecuencias adversas de una pérdida de la capacidad exportadora. La línea de productos beneficiados con esta retribución son: cobre, fosfato, manganeso, bauxita, estaño o hierro, y se alcanza el beneficio cuando por lo menos 15 por ciento del ingreso total de exportación de un país miembro se origina por la venta de uno de los productos indicados.

Todas estas reglas no hacen más que limitar el comercio a un campo muy restringido —en este caso al Caribe, principalmente— y algunos países del África. Excluye, como es lógico, otros países de América Latina, particularmente de América del Sur, como el Perú, Paraguay, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Venezuela.

Otra característica es que, si bien hay apoyo a la exportación, únicamente se refiere a materias primas y recursos naturales, pero de ninguna manera a manufacturas o exportaciones no tradicionales. Ello estimula a seguir manteniendo un nivel de producción del sector primario en defecto del manufacturero. Y las inversiones, naturalmente, se dan en el campo de la extracción mineral, donde existe una obvia superioridad tecnológica de la Unión Europea.

El tratado ofrece a los países en desarrollo —signatarios del mismo— una compensación por la pérdida de los ingresos originada por exportaciones hacia la Unión Europea y en algunos casos al resto del mundo, siempre y cuando el producto represente por lo menos seis por ciento del total del rubro exportaciones en un año calendario y el deterioro del ingreso sea de un mínimo de seis por ciento en comparación con el ejercicio de los cuatro últimos años.

### 1.5. BARRERAS TÉCNICAS

Una de las formas de limitar el ingreso de las importaciones —que se ha convertido en un medio cada día más utilizado— es el de las llamadas barreras técnicas: disposiciones o regulaciones sobre normas de control de calidad, reglas de origen, especificaciones técnicas, e incluso interpretación y aplicación de normas reglamentarias o las más recientes barreras ecológicas.

Estas limitaciones no sólo se aplican entre países de diferente desarrollo industrial, sino aun entre aquellos otros que participan dentro de un proceso de integración, como la Comunidad Andina de Naciones por ejemplo, que durante los albores de su constitución, hacia el decenio de 1970, estableció que las mercancías que transitaban por un país miembro con destino a otro podrían transportarse libremente. Resulta que Ecuador, entonces, exigió que el cemento en bolsa peruano que pasaba por su territorio con destino a Colombia cambiase de transporte al momento de atravesar su territorio, lo que ocasionaba obviamente mayores costos y mermas. Tal actitud fue causa para que más tarde el Perú impusiera otras barreras a los productos ecuatorianos que les habían sido asignados dentro de las reglas de sectorialización y asignación industrial. En efecto, los relojes fabricados (ensamblados) en el Ecuador podían ingresar libremente a cualquiera de los países signatarios. La norma estipulaba producción de relojes en cualesquiera de sus formas. Pues bien, el Perú, en aplicación de la misma regla, y en respuesta a otra similar barrera, prohibió aduaneramente el ingreso, aduciendo que

la liberación era para relojes no así para las pulseras; luego, sólo podrían ingresar al país relojes sin brazaletes o pulseras. Evidentemente, el país afectado reclamó, pero hasta que el trámite burocrático resolvió el problema la mercadería sufrió los sobrecostos de almacenamiento.

El caso también se da en países de igual o semejante desarrollo industrial. Durante las Olimpiadas de Italia, la industria alemana de televisores se había preparado creando un modelo pequeño de televisor simple y muy barato que inundaría el mercado. Las normas del entonces Mercado Común Europeo facilitarían el ingreso de estos aparatos en Italia, meses antes del torneo atlético. Pues bien, la aduana italiana no permitió el ingreso, pues los manuales e instrucciones estaban en alemán y no en italiano. La industria germana rápidamente solucionó el problema y arremetió nuevamente con un importante volumen de exportaciones. En esta ocasión, el reparo estuvo en el número de pulgadas de la pantalla que no coincidía con la estandarización vigente en Italia. Los alemanes reclamaron, pero para entonces ya habían terminado las Olimpiadas.

Las opiniones médicas, fitosanitarias y de salud también son instrumentalizadas para impedir el ingreso de algunas mercancías. Así, la indicación de advertencias sobre posibles daños a la salud bloquea de manera definitiva la importación de mercancías. De acuerdo con el desarrollo tecnológico y el avance científico, o únicamente la aplicación de estudios u opiniones parciales, se imponen barreras a muchos productos provenientes de los países en desarrollo. Particularmente se aplican a los textiles que llevan un porcentaje de acrílicos, a los jugos naturales según el preservante y a las conservas de pescado según el tipo de aceite con el que se envasa, entre otros casos. Estas limitaciones tienen pocas posibilidades de ser superadas o atendidas, pues se aduce un bien superior que debe ser protegido, como la salud, el bienestar y la alimentación de la población. Resultan, además, difíciles de contradecir, pues no es aceptable incluirla en ninguna mesa de negociación bilateral o multilateral —a no ser por un grupo de opinión científica importante y numeroso— sin que ello asegure,

en caso de ser favorable al producto afectado, que la mercancía alcance un buen volumen de ventas, pues ya aquí entra en reserva no la opinión gubernamental-administrativa, sino la del consumidor que frena su demanda ante el temor generado por la publicidad de determinado efecto nocivo a su salud.

Lo perjudicial de estas barreras técnicas, cuando se aplican sólo para contener el flujo de productos y sin mediar un razonable sustento científico, es que no sólo impide la comercialización a un mercado específico, sino que se extiende a otros mercados que, siguiendo el ejemplo del país actuante, también bloquea las importaciones, aduciendo idénticas razones.

Otra de las variaciones de estas barreras técnicas son las llamadas “licencias previas de importación”, instrumento administrativo por el cual los países, sin prohibir las importaciones ni añadir sobretasas, impiden el ingreso de determinadas mercancías. En realidad, no bloquean el ingreso total de un producto sino que limitan la cantidad, pero sus efectos son iguales, pues pueden desalentar el consumo cuando no se da fluidez a la provisión oportuna de bienes.

Una variable de esta barrera es el retraso en las licencias de importación con el fin de permitir que la industria local se prepare o empiece a producir la mercancía que se está pensando importar. Esta última es una barrera legítima, ya que no impide, sino más bien posterga. Ha sido empleada, incluso, por algunos países de la Comunidad Andina de Naciones que demoraban seis meses o más para dar el visto bueno a una importación mientras intentaban que sus industrias locales pudieran prepararse o producir mercancías similares hasta que se permita el ingreso. Actitud frecuente cuando se trata de productos alimenticios envasados, farmacéuticos o nuevas líneas de mercaderías.

## 1.6. ACUERDOS VOLUNTARIOS

Los acuerdos bilaterales y restricciones voluntarias son un mecanismo de limitación al flujo de mercancías o servicios. La presencia de un país desarrollado en estos acuerdos torna bastante difícil un convenio

de recíprocos beneficios, pues se llega hasta convenir reducción de incentivos tributarios a los exportadores, para que el país importador no aplique sanciones o derechos.

Esta es otra forma de las restricciones que bloquean la acción de los países latinoamericanos e impiden una libre circulación de las mercancías no sólo a los países más desarrollados sino, también, a naciones en desarrollo que buscan proteger su aparato industrial.

### 1.7. ESTRUCTURA MONOPSÓNICA

Casi todos los países del mundo tienen en su legislación normas de prohibición expresa de prácticas monopólicas e incluso sanciones severas a las prácticas oligopólicas. Se dan leyes *antidumping* y se divulga la forma de contrarrestar toda acción monopolística. Sin embargo, sólo algunos, en números no relevantes, norman la actividad monopsónica.

No es una limitación o prohibición expresa a las importaciones; es una salida que las autoridades administrativas buscan a través de la creación o asignación de un único comprador.

Durante el decenio de 1970, muchos países latinoamericanos crearon empresas públicas monopsónicas destinadas a la importación, principalmente de alimentos y productos agroindustriales. De esa manera, bastaba que alguna autoridad sugiriera el bloqueo de algún producto para que no se efectuara la importación. No había una prohibición expresa: lo que ocurría es que no había compradores, pues era una sola la empresa importadora —usualmente del Estado— que, empleando su gran capacidad de compra, participaba en el mercado.

Frente a ellos, los países industrializados han planteado en el seno de la OMC esquemas de regulación de las compras del Estado destinadas a frenar su capacidad de adquisición para fomentar un medio más favorable para sus empresas. Incluso se han sugerido reglas para los procesos de licitación pública. El TLC, alentado por los Estados Unidos de América, ha creado subgrupos de trabajo

con Colombia, Ecuador y el Perú para regular la acción de los estados en las compras.

Todas estas barreras son cuestionadas periódicamente en los foros internacionales, pero aun así no logran levantarse, lo que ha llevado a crear mecanismos de actuación en los niveles de decisión política, como es el *lobby*, que es viable —y hasta recomendable— para facilitar nuestras operaciones de exportación y la internacionalización de las empresas latinoamericanas, pero inconveniente cuando pretendemos su acción por parte de las transnacionales en la región latinoamericana.

Es conveniente que mediante la acción conjunta del Estado, las empresas y las universidades se estructure el mecanismo para penetrar en los mercados internacionales; pero no alcanzamos a ver sus ventajas si los propios países latinoamericanos establecen canales formales de actuación en favor de las grandes transnacionales para que intervengan en la estructura del Estado, dándoles ventajas que, además, no necesitan, porque igualmente lo van a hacer.

## 2. CONCEPTO Y OBJETIVO DEL LOBBY

En los años recientes estamos asistiendo a una nueva práctica gerencial: el *lobby* como una forma de negociar e influir en los centros de las decisiones políticas y económicas, tanto del país como de aquellos otros en los cuales actúa una empresa, con el propósito de superar una barrera al comercio, consolidar una inversión, proteger una patente o generar simpatías hacia una causa o proyecto.

Esta práctica va adquiriendo características de especialización académica y es de intensidad reciente y creciente. Su origen se remonta al siglo XIX en Estados Unidos de América, cuando el general ULYSSES SIMPSON GRANT, presidente de los Estados Unidos de América, en el vestíbulo del Hotel Willard's, en Washington D.C., en la ribera del Potomac, prestaba oídos a los ciudadanos y comerciantes que querían informarle sobre la situación política, cultural, comercial y naviera de entonces. A partir de 1928 el término

adquirió ciudadanía, merced a un trabajo de MUNRO, quien se refirió a la existencia de un «gobierno invisible» que actuaba e influía sobre los órganos del Estado y a quienes llamó precisamente *lobbyists*.

Han sido los Estados Unidos de América (*Lobbying Disclosure Act.*, 1995) y Canadá (*Lobbyist Registration Act.*, 1998) los primeros países que en el continente han regulado el *lobby*. En América Latina, sólo el Perú, mediante Ley 28024, promulgada el 11 de julio del 2003, se regula este accionar bajo el nombre de “gestión de intereses”.

El asunto ha captado el interés de la ciencia política como una acción de los grupos de presión, grupos de interés o grupos de influencia, a través de los trabajos de DAVID TRUMAN (*The Government Process*) en 1950; MOODIE GRAEME y STUDDERT KENNEDY (*Opiniones públicas y grupos de presión*) en 1975. Y en el Perú, con los aportes de FRANCISCO MIRÓ-QUESADA RADA (*Ciencia política*) en 1986; PINKAS FLINT BLANCK (*Grupos de poder*) en 1999, y una tesis de CARMEN DEL ROSARIO VELAZCO LOZADA, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (*Los grupos de presión y el autogolpe del 5 de abril de 1992*) en 1999. Igualmente el ensayo de DOMINGO GARCÍA-BELAUNDE (*El constitucionalismo peruano y sus problemas*) en 1978. La revista *Business* (Lima, 1997) publicó, igualmente, un artículo sobre este mecanismo. En el resto de América Latina, merece resaltar la obra pionera de JOÃO BOSCO LODI (*Lobby e os grupos de pressão*) en 1986.

En su acepción original, *lobby* significa vestíbulo, el espacio libre en un hotel, en los grandes edificios de la administración pública, del Congreso, de las empresas privadas, de los bares, cafés y aeropuertos. Usualmente, en esos vestíbulos y en los pasillos circulan las personas más influyentes del mundo de los negocios, de la política, del arte, de la cultura y de la gestión empresarial. La clase dirigente pernocta en el hotel, transita en el aeropuerto y los vestíbulos o degusta en un restaurante. Y de allí deriva su denominación de *lobby* o, simplemente, pasillo.

Estar en el *lobby* significa, entonces, estar a la expectativa de un encuentro buscado con personas influyentes y, a su vez, intercambiar información ocasional de manera informal, pero valiosa. Asimismo,

estar en el *lobby* permite un acceso más fácil a todos los que transitan por los corredores o por los despachos de quienes toman las decisiones en todos los campos de la actividad política, financiera o comercial. Hay un intercambio inmediato, sin disfraces, y sin preámbulos, de informaciones, posiciones y proyectos. Estar en el *lobby* es no sólo estar frente a la vitrina de las decisiones: es estar dentro de ella, apreciando su movimiento. La asignación del lugar en el que se da esta actuación también puede caracterizar la función o acción que en él se ejerce. Por ello, en Francia también se llama “hacer los pasillos”, ya que los intermediarios actúan y se relacionan con los parlamentarios en los pasillos del parlamento o del Congreso.

Ese comportamiento o acción se llama *lobbying*, gerundio inglés que equivale a la expresión “hacer *lobby*”. Es decir, crear un medio que permita a un gerente, directivo, banquero o abogado desarrollar su estrategia empresarial, financiera o política de manera efectiva para que sea vista con simpatía y se ejecute rápidamente, adecuando las decisiones de política económica y social de los distintos niveles del Estado a los objetivos trazados por su empresa, institución o gremio, o haciéndolos coincidir.

Un primer trabajo latinoamericano sobre el tema concibe el *lobby* como:

“(...) la acción de influenciar sobre el órgano de decisión en la esfera del poder público. La actuación persuasiva sobre el poder público. El esfuerzo para influenciar, la tentativa, la acción para obtener algo”<sup>3</sup>.

Luego, *lobby* es un estar y un hacer. Es procurar y obtener información sobre decisiones de negocios, es suscitar o suministrar datos y fuentes para provocar decisiones. Hay una doble acción: poseer la información de su primera fuente y luego propiciar o motivar entre los generadores de las decisiones políticas y económicas simpatías por líneas de acción en posiciones comerciales. Es captación de información y generación de influencia en los

---

3 BOSCO LODI, JOÃO, *Lobby os grupos de pressão*, Pioneira, São Paulo, 1986, pág. 3.

niveles de decisión política y legislativa, pero también se aplica el *lobby* en los mercados externos cuando la empresa está actuando en terceros países, ya sea para radicar inversiones, iniciar operaciones comerciales o establecer nuevas condiciones para las actividades financieras o mercantiles<sup>4</sup>.

## 2.1. OBJETIVO

El objetivo de un *lobby* es actuar al lado de las fuentes generadoras de decisiones políticas y legislativas, con el fin de ayudar a organizar y defender una posición empresarial —e incluso de política de Estado—, para favorecer el crecimiento o los objetivos de una institución, empresa o Estado. También busca ilustrar a un grupo de personas o instituciones sobre las conveniencias o limitaciones que una medida gubernamental puede suscitar en el país.

Busca suplir ese vacío que trae la actual estructura del sistema democrático en nuestros países, donde el elector toma su decisión cada cierto período para elegir a sus representantes en los poderes del Estado, y luego no tiene mayor participación en la administración del país ni en la conducción del Estado, con la excepción esporádica y extraordinaria del referendo y de las elecciones municipales o regionales.

La falta de un engranaje entre las instituciones sociales intermedias —gremios de industriales, de profesionales, empresarios, comerciantes, comunidades regionales o étnicas, educadores, industriales— y la estructura formal del Estado ha dado origen al incremento de esta nueva especialidad.

El individuo no ha podido intervenir de manera directa en las decisiones de la administración del país, entonces ha formado asociaciones, instituciones o gremios, con el propósito no sólo de

---

4 SIERRALTA RÍOS, ANÍBAL, *El lobby y el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales de América Latina*, OEA/CICOM/FGV, Rio de Janeiro, julio 1986, pág.12 y sigs.

expresar su posición y opinión frente a los problemas económicos, políticos, sociales y culturales de la nación, sino de orientar en temas específicos y de tecnicismo reciente que pueden ser desconocidos por los legisladores y funcionarios públicos, quienes usualmente aprecian las cosas dentro de grandes espacios y propósitos. A veces esto impide conocer el caso concreto y su incidencia en la sociedad o un segmento de la actividad económica.

Ello ha propiciado la necesidad de establecer vínculos y lazos entre esas instituciones sociales y la estructura burocrática del país. El individuo que enlace esas entidades ha devenido en llamarse *lobbista*; es decir, un articulador —en la acepción más amplia del término— entre las instituciones sociales intermedias, la empresa y el Estado. Esa acción puede recaer en cualquier persona, institución o empresa, y no necesariamente en aquéllas que tienen la patente de tal, más aún en países todavía desarticulados como los nuestros, pues esto generaría un estatus y un privilegio del que carecen los demás ciudadanos.

El *lobby* puede ser un mecanismo muy efectivo y rápido. Cierta vez JIMMY CARTER, como presidente de Estados Unidos de América, anunció que estaba enviando al Congreso un proyecto de ley. Los grandes periódicos afirmaron que el proyecto sería aprobado por 98 por ciento de los parlamentarios, pero pocos días después el proyecto era rechazado por 85 por ciento de los congresistas, debido a una acción fulminante de un *lobby* manejado por la *US Chamber of Commerce*. La acción fue reconocida hidalgamente por el entonces presidente CARTER como “el mayor *lobby* del mundo”.

El Perú fue testigo también de una acción de *lobby* que mostró el lado vil de su articulación: el caso Lucchetti. En efecto, la empresa chilena, dentro de su estrategia de internacionalización, estableció en el Perú hacia 1996 una subsidiaria del tipo 100 por ciento de capital, suscribiendo a continuación con el Estado un convenio de protección a la inversión extranjera e instalando su planta en una zona de protección ecológica. La inversión total alcanzó la suma de us\$ 135 millones. Resulta que la planta se instaló sin contar, en su oportunidad, con estudios previos de impacto ambiental, lo que llevó

a la Municipalidad de Lima a entablar una serie de acciones legales ante la justicia. Ello causó un serio conflicto entre la Municipalidad y el Gobierno de FUJIMORI, que amparó y protegió —más allá de lo que haría un socio— a los inversionistas extranjeros. El presidente de Lucchetti intervino en el Perú a través de un poderoso grupo de *lobby* para presionar a las autoridades judiciales contra los intereses de la comunidad representados por la Municipalidad de Lima, lo que fue mostrado a toda la población a través de uno de los videos de la corrupción explícita.

La empresa Lucchetti de Chile entabló un trato directo con el centro del poder político y jurisdiccional con el fin de resguardar sus intereses particulares. Las grandes inversiones requieren una gran vinculación y estrecha relación con el gobierno, el Congreso y el poder judicial, por ello intervienen en la política interna para fijar reglas que los beneficie, mantener una posición en el mercado, resguardar sus inversiones, garantizar sus aportes de capital y con frecuencia cerrar las puertas a los competidores. La actuación del presidente de Lucchetti en un vídeo sorprendente, pero previsible, muestra la forma directa de un *lobby*. Sus palabras e intenciones reflejan un estilo de manejar las cosas, sobre todo dentro de un gobierno cuyas principales autoridades establecieron una cultura especial de la relación comercio-inversión en el período 1992-2000, y que contó con la colaboración de los más conocidos abogados, los profesores de las más destacadas universidades, el aliento silencioso de la banca nacional, y los jueces más corruptos. Así, el único obstáculo que tuvo Lucchetti fue el alcalde de Lima, ALBERTO ANDRADE CARMONA, quien intentó proteger un parque ecológico con dolidas reminiscencias históricas. La frase:

“(...) yo quiero una guerra corta, sangrienta y decisiva, como se ganan las batallas”,

pronunciada por su director gerente GONZALO MENÉNDEZ, era no sólo una estrategia de la empresa Lucchetti sino una expresión de la forma de hacer *lobbying* en el campo de las inversiones internacionales.

Otro caso es el *lobby* que contrató FUJIMORI hacia 1999 en Washington, D.C. para mejorar su imagen frente a las fuertes críticas del Congreso de los Estados Unidos de América e influir en los legisladores. Los defensores de su legalización en el Perú dicen que esa fue una operación de relaciones públicas, lo que resulta candoroso, pues es imposible confundir *lobby* con *relaciones públicas*. Estas últimas consisten en la comunicación con diversos públicos, como proveedores, clientes, trabajadores y comunidad, no en una acción sobre el aparato del Estado para obtener leyes o medidas administrativas que protejan o den ventajas relacionadas con los intereses y singulares de una empresa u organización.

“El *lobby* se circunscribe a una acción junto al poder público y representa un acto de influencia sobre la decisión, en cuanto relaciones públicas se circunscribe apenas a la comunicación entre sí”<sup>5</sup>.

Es decir, la comunicación con todos los públicos de la comunidad, entre los cuales está también el poder político, pero no de una manera exclusiva.

Todo ello ha hecho que el *lobby* esté mereciendo atención en nuestros países. La Universidad de Brasilia (Brasil), desarrolló por primera vez en América Latina un curso de posgrado sobre la especialidad en 1995 con el ánimo de analizar este nuevo mecanismo, y brindar información histórica sobre la formación del Estado contemporáneo y el Parlamento, los sistemas electorales, la práctica legislativa y la forma como funcionan los grupos de presión. Sin embargo, en Brasil no se ha llegado a regular nunca la actividad.

No nos atrevemos a decir que es una profesión, pues carece de una sistemática, de una metodología académica que la forme y de principios generales y categorías que sustenten o den pautas de actuación; pero es recomendable que quien actúe como tal sea un profesional.

---

5 BOSCO LODI, JOÃO, *op. cit.*, pág. 7.

## 2.2. LOS ELEMENTOS DE UN *LOBBY*

El *lobby* puede ser desempeñado por una persona natural o una oficina de profesionales dedicadas exclusivamente a actuar como tales. En esta circunstancia existe un sujeto activo de la relación comercial, que es el *lobbyist*, en tanto que el sujeto pasivo está representado por los diferentes funcionarios del Estado, las entidades gremiales, e incluso la prensa escrita y la televisión.

La figura del *lobby* más frecuente es la organización de una empresa con profesionales de diversa formación académica. La asociación u oficina de profesionales no actúa directamente defendiendo la posición de la empresa o institución social intermedia afectada, sino más bien abogando por la posición del interés nacional y asistiendo a los productores, empresarios o gremios supuestamente involucrados en la medida que la autoridad legislativa o administrativa está formulando o va a promulgar determinado dispositivo legal.

El *lobby* individual es el caso de un profesional contratado expresamente para tal fin en una empresa; se desenvuelve de manera particular, aun cuando puede tener un equipo auxiliar de personas, pues un *lobby* no se injerta en una empresa sino que se organiza para actuar dentro y fuera de ella. Es la persona que une a su formación empresarial la experiencia técnica para establecer contactos que le permitan actuar dentro de un marco de negociación establecido por sus representados. Este *lobby* individual puede ser contratado como consultor externo o formar parte de un grupo empresarial, en cuyo caso actuará en relación de dependencia.

Un error frecuente cuando se empieza a estructurar el mecanismo es que se piensa que bastaría contratar una persona con cierto brillo externo, buenas relaciones profesionales y políticas, pero sin ninguna aptitud o vocación de hombre de actuación en foros y grupos de decisión. El brillo externo y las buenas relaciones políticas tienen la ventaja de “abrir puertas”, de facilitar el acceso a los poderes de decisión, de establecer contacto con las personas apropiadas, pero si faltan determinadas características empresariales y profesionales

dichas ventajas se desaprovecharán, el agente se verá constreñido a la relación social sin fundamento ni argumentos. La formación empresarial justamente permite articular y justificar una posición y, más aún, determinará el cuadro de relaciones que se deben mover frente al objetivo propuesto de la empresa.

Su ubicación dentro de la organización es en el nivel de asesores o de directores comerciales que orientan al directorio, planeando la acción y articulando los contactos extensos.

En el caso de las empresas que hacen *lobby* en su propio país, es costumbre que tengan a más de una persona actuando a tiempo integral en la capital y en la sede de la empresa. Generalmente esas personas asumen cargos como asesor de proyectos especiales, director o asesor especial del presidente. Algunas empresas colocan a sus hombres de confianza en las instituciones empresariales para que adapten las corrientes de opinión de tales gremios hacia los intereses de la corporación. De una manera empírica, los gremios empresariales han contado con la presencia de profesionales que, desde dentro, han orientado la acción y los pronunciamientos institucionales. Así, por ejemplo, a menudo las cámaras de comercio —que aglutinan principalmente a intermediarios e importadores—, cuando se pronuncian sobre medidas vinculadas al comercio exterior inciden en la rebaja de aranceles; en tanto que los gremios formados por los exportadores de *commodities* reclaman por la exoneración tributaria de equipos, los convenios de estabilidad tributaria y los sobrecostos laborales, y los exportadores de manufacturas inciden más bien en los costos financieros y en la infraestructura física de exportación.

El *lobby*, como empresa especializada, tiene la forma de una asociación de profesionales que actúa específicamente haciendo cierta gestión. Los más sofisticados son los que existen en Estados Unidos de América, donde incluso están reglamentados. Los hay también, con igual grado de sofisticación, en Europa y, recientemente, en Brasil y México, donde se desempeñan bajo el principio de la libertad de trabajo, al no haber legislación alguna que los regule.

Las empresas de profesionales existentes en los países mencionados operan como consultoras e informadoras comerciales. La gran mayoría está integrada por abogados. Así, por ejemplo, en Estados Unidos de América, si los abogados detectan la existencia de una legislación específica o de un proyecto de ley en el Congreso que puede perjudicar las actividades de un sector industrial, inmediatamente envían una carta al grupo o empresa afectada con información sumaria sobre el proceso, las consecuencias de dicha norma y las posibilidades de argumentación en caso que afecten intereses específicos.

Este otro tipo de sujeto activo en la relación del *lobby* es una oficina profesional independiente que puede contratarse para dos servicios: el primero consiste únicamente en captar información, procesarla y transmitirla a aquellas empresas que ya están operando en un mercado, pero que no tienen la infraestructura suficiente para el análisis político y legal del mercado en ese país. Estas consultoras seleccionan y procesan una información específica —aun en la etapa de proyecto— que pudiera afectar las actividades de una unidad productiva o un sector empresarial, y les informan con detalle no sólo de las características de estas posibles limitaciones o beneficios sino también de su magnitud. Sin embargo, con frecuencia la empresa o empresas que contratan este primer servicio, al recibir la comunicación, no tienen la condición —ni los expertos— necesarios para analizar la real gravedad del asunto. Así, se habrá pagado por el servicio, se habrá recibido la información, pero se carecerá del análisis interno que posibilite diseñar una estratégica empresarial.

El segundo tipo de servicios que brindan estas oficinas de *lobby* consiste en crear las condiciones propicias para que una medida prospere o para demostrar la inconveniencia de una en curso. Este es un trabajo más complicado y depurado, pues busca demostrar a los congresistas, a las autoridades o a los gremios las ventajas de una posición y las desventajas de otra. Así, se crea un ambiente favorable, de aceptación, e incluso de simpatía. En ocasiones, este trabajo ha dado resultados sorprendentes.

Si el sujeto actuante es un *lobby* particular, asociación profesional o entidad expresamente creada por una o varias empresas, deberá precisar los siguientes criterios:

- Cuál es el origen de la barrera o el nivel en que se hace efectiva; grado en que afectará a la empresa, sector industrial o a la institución social.
- Si la posición de la institución o grupo de empresas afectadas puede identificarse con una causa de los consumidores en razón del precio, tipo de producto o calidad específica.
- Dónde se encuentran los aliados potenciales. En ocasiones el propio sector aparentemente protegido es el mejor aliado. La institución deberá percibir el segmento del mercado que indirectamente también se verá afectado por determinada medida.
- Medir el atractivo político e ideológico que puede ofrecer el grupo de empresas afectadas, o rama de la industria nacional, o la institución social perturbada.

Una vez absueltas estas cuestiones recién se puede iniciar el trabajo, que comienza con la selección de la persona más adecuada. El paso siguiente consiste en la formulación de la posición y organización del *lobby* dentro de la estructura de la empresa, la institución gremial o el propio Estado, cuando decida actuar en otros escenarios, sea para impulsar la acción de sus empresas o para mejorar la imagen del gobierno de turno.

### 3. ORGANIZACIÓN

Es explicable que cualquier empresa, rama de la industria nacional, institución social intermedia, gremio o entidad, busque siempre la supervivencia y su desarrollo. Por eso, empieza a exponer sus

posiciones en foros, congresos o convenciones; pero únicamente las muestra, no las viabiliza, no efectúa las gestiones para que sus planteamientos sean considerados —cuando no adoptados— por los organismos oficiales.

Tal acción tiende a ilustrar más que influir en los responsables de las decisiones políticas y debe ser ejecutada por un técnico con experiencia en el diseño de una estrategia de comercialización y con una eficiente actitud de persuasión, ya sea en el ámbito político y legal del país o en el de las esferas oficiales de un tercero, cuando se trata de una operación de comercio exterior, pues las instituciones o las empresas buscan establecer una posición y también defender sus intereses.

Las primeras acciones de defensa que han tomado las empresas, gremios y gobiernos han partido de una apreciación errónea: creer que las operaciones de *lobby* se estructuran individualmente por acción de las corporaciones o los gremios como un instrumento de corrupción. Algunas autoridades han querido ver en el *lobby* una forma de relaciones públicas o de contactos comerciales. En ambos casos hay una apreciación equivocada debido a que la mayoría de las personas desconocen sus características. La organización de un *lobby*, o de un departamento de *lobby* —como en toda acción empresarial—, marcará las posibilidades de éxito, pues actúa con el apoyo de otras instituciones tales como los medios de comunicación masiva, las asociaciones de consumidores y de productores.

Contratar un profesional para actuar como *lobbyist* de una empresa es haber andado sólo la mitad del camino; para actuar con éxito es menester organizar el *lobby*. Este mecanismo se basa sustancialmente en las calidades de una persona, luego su posición es al lado del nivel superior de la entidad. Si estamos pensando en un profesional a tiempo completo, éste puede ser un miembro del directorio o del consejo de administración, un vicepresidente, o sólo un asesor especial. La mayoría de ellos son abogados de profesión, pero no es un requisito sustancial: puede tratarse de administradores de negocios o financistas. Lo único imprescindible es que se trate de un hombre de empresa que tenga habilidad negociadora y pleno

conocimiento de los grupos de presión en el escenario en el que actuará.

Hay quienes plantean la posibilidad de que un *lobby* puede ser a tiempo parcial; sin embargo, creemos que un *lobby* dependiente de la organización debe serlo a tiempo completo, pues su actuación involucra a otros sectores de la economía. De un modo general, es recomendable que el *lobbyist* sea exclusivo de la organización, no tenga conflictos de interés, y ejerza un cargo por el cual pueda ser identificado como miembro de la administración superior, combinando funciones de línea y de *staff*.

Es decir, una especie de hombre orquesta cuyos instrumentos de trabajo se desconocen. Aun cuando las condiciones anteriores pudieran parecer algo exageradas, reiteramos la conveniencia de combinar las funciones de línea ejecutando los objetivos trazados para la acción de hacer *lobby* y, asimismo, de actuar como un asesor, un hombre de *staff*, en el sentido de analizar y examinar el ambiente interno que afecta a la empresa proponiendo las alternativas para una toma de decisiones. Es irrelevante que sea identificado como *lobbyist* a tiempo completo o no, pues tarde o temprano su propia función lo definirá.

Toda esta acción no podrá desarrollarse si no se coordina previamente con la institución o empresa interesadas. Todas las áreas de la organización han de estar coordinadas, primero, con ese objetivo máximo, y luego, con el accesorio de suministrar instrumental al *lobby*. Las áreas más importantes de la empresa precisan articularse cuando se inserte esta figura, de tal manera que el agente actúe coordinadamente con la estructura organizacional.

Un enfoque lógico para una toma de decisiones en el campo de actuación de un *lobby* es que el operador tenga en cuenta y en permanente análisis cinco elementos:

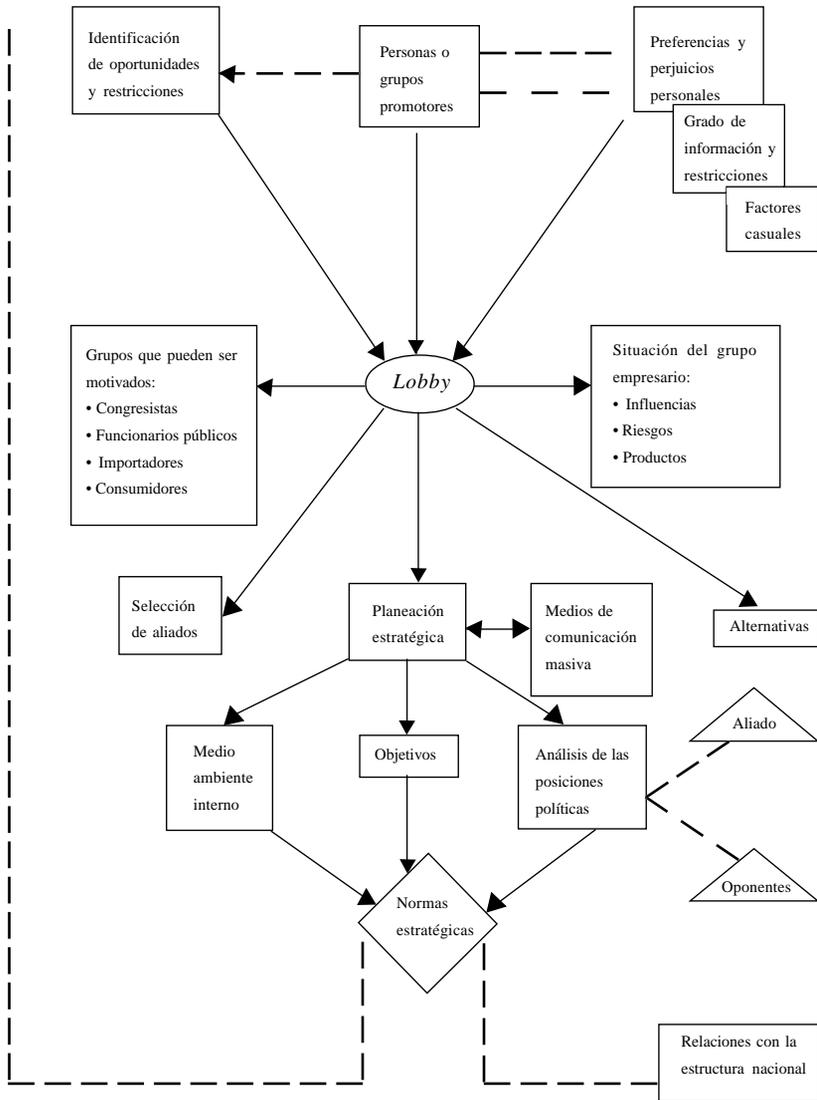
- El ambiente local.
- El ambiente jurídico, político y económico del país en donde o hacia donde actúa.

- La situación de la empresa o grupo de empresas, o de las instituciones sociales intermedias.
- Establecimiento de contactos y mantenimiento de ellos.
- Contacto y líneas de relación directa con la prensa escrita, radial y televisiva, particularmente los conductores de programas y líderes de opinión.

Debe quedar claramente establecido que el *lobby* no debe ser un tráfico de influencias ni un medio de corrupción sino una especialidad destinada a mantener una estrecha relación entre la autoridad administrativa y los objetivos de la empresa o sector industrial. El derecho del ciudadano o del empresario no se agota con el ejercicio del voto sino que éstos tienen derecho a saber con claridad por qué y cómo una medida afectará su economía personal, su familia, su empresa o su gremio, e, incluso, a exponer sus argumentos y razones frente a la elaboración de normas o medidas que van a afectar a un sector de la economía. Este es el espacio más delicado y difícil de mantener neutral, pues con frecuencia los medios de comunicación masiva, cuando están comprometidos con determinada causa o con la acción de un *lobby*, no dejan espacio a las opiniones divergentes. Pero eso concierne a la libertad de expresión y al acceso de los ciudadanos a los órganos de prensa.

WILLIAM PERCY, del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Washington, y el profesor LAURO LIMBORCO, de la Facultad de Derecho de Virginia, señalan que los *lobby* son grupos de personas, naturales o jurídicas, que en defensa de intereses empresariales procuran influir en las decisiones de los órganos gubernamentales. Luego, hay una vinculación política en toda acción del mecanismo, aun cuando todo el peso de la negociación caiga en el *lobbyist* (véase gráfico 1), que debe ser tratado con sumo cuidado para no afectar los intereses de la mayoría generalmente desinformada.

GRÁFICO 1. Mecanismos de negociación del lobby



### 3.1. PROCESO DEL LOBBY

La organización de un *lobby*, además de las condiciones y requisitos señalados, tiene un proceso que contiene las etapas de formación

de contactos, estrategia, dinámica operativa, negociación, retroalimentación, coordinación y relación con los medios de comunicación masiva (*massmedia*).

### 3.1.1. LA FORMACIÓN DE CONTACTOS

La primera acción es establecer la relación de personas que tienen que ver directamente con la situación de la empresa y con la elaboración de las medidas o normas que la afecten. La actitud de contactar es un arte, mezcla de buen conversador y uso del sentido común, que a veces es el menos común de los sentidos.

El hombre entregado a la búsqueda de la guía telefónica o al uso del libro *Quién es quién* como modo de buscar clientes y contactos está pasando rápidamente de moda. Es la época de potenciar y aprovechar cada ocasión, cada momento, cada antesala. En otras palabras, establecer todos los contactos posibles en cualquier circunstancia, desde una convención de miles con participantes hasta un paseo de vecinos. Contactar es el arte de hacer y aprovechar contactos. Es mucho más que una técnica: es el arte de percibir y aprovechar oportunidades. Cada persona es una oportunidad, es un canal para alcanzar metas y hacer amigos. No es una práctica reciente, ya que antiguamente era uso diario de las clases privilegiadas en los clubes exclusivos y en las reuniones de los grupos de poder. Ahora se han democratizado los clubes y los puntos en que se pueden reunir las personas son cada vez más plurales: en el *lobby* de los hoteles, los aeropuertos, las salas de exhibición, los bancos y los ministerios. Las personas se encuentran en todos los lugares; las zonas exclusivas son tales sólo por el precio de su ingreso, ya que los cargos o títulos hereditarios han caducado definitivamente. Dentro de cualquier empresa, el funcionario que quiere destacar sabe que hacer buenos contactos lo coloca en posición de ventaja.

En esta época, al contrario de las estructuras sociales privilegiadas y de las jerarquías, los contactos son base de poder y responsabilidad.

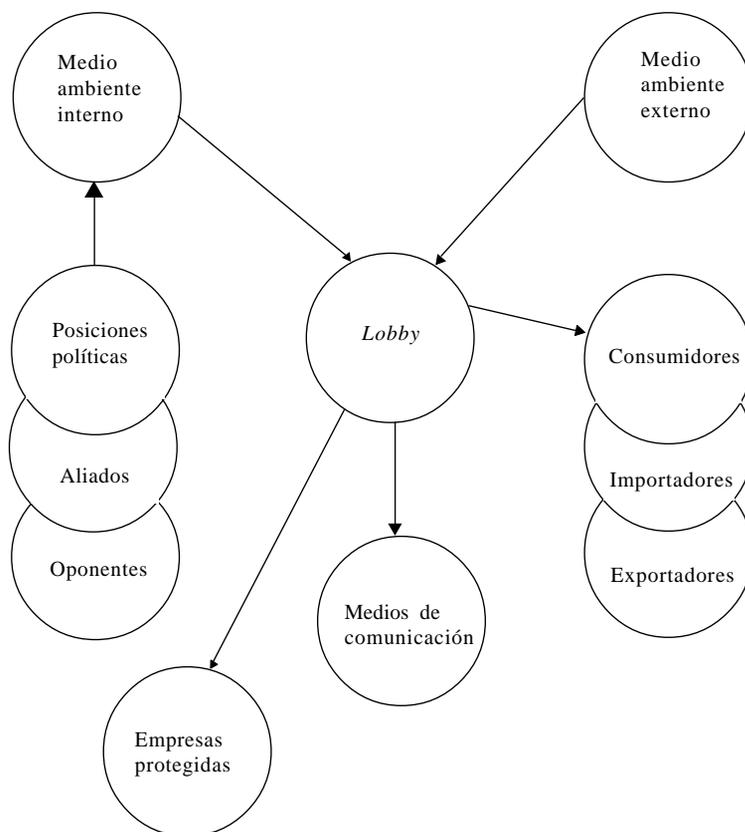
Cuando una persona hace contactos, desafía la jerarquía, pues en lugar de empezar por la vía formal, se va directamente a la fuente del poder o de la información. El contactar es un nuevo estilo y modalidad en la conducta de los hombres de negocios y permite fijar los puntos de información a partir de los cuales va a actuar como *lobby*. No olvidemos que una red de buenos contactos constituye la forma más eficaz de llegar a quienes toman las decisiones. El contactar es un medio de canje de información muy adecuado para nuestra era empresarial.

El empresario en un mercado internacional dinámico, oscilante y difícil debe tener a su disposición la información suficiente y oportuna para reaccionar ante esos cambios. La mayoría de negocios y datos en un mercado externo son originados por recomendación de terceras personas.

### 3.1.2. ESTRATEGIA

La estrategia es el camino destinado a conseguir el objetivo u objetivos que interesan a la empresa o grupos de empresas (es más frecuente hablar de rama de la producción nacional), o a un país determinado. Luego, es necesario precisar los objetivos para la colocación de productos, así como el objeto de la acción, teniendo en consideración las diferentes barreras y obstáculos que hay en el país de destino de la exportación o en el receptor de la inversión.

El planeamiento de la estrategia de *lobby* involucra, además, la alineación de determinados medios como la *mass media* (medios de comunicación), el medio ambiente interno (del país donde actúa), el análisis de las posiciones políticas de los aliados o de los oponentes. Después de ello es que se fijaran las normas estratégicas (véase gráfico 2).

GRAFICO 2. Planeación de un *lobby*

### 3.1.3. DINÁMICA

En esta etapa se empiezan a instrumentalizar y concretar los objetivos de las transnacionales, el Estado o los gremios que demuestren la buena voluntad y aceptación al importador o país inversor. Esto significa exponer la posición integral del país exportador, incluso la forma en que se apoya a las empresas, para desvirtuar aquella falacia de generalización de que todos los países de América Latina están subsidiando a sus productores y propiciando las exportaciones de sus mercaderías a precios de *dumping*.

La estrategia puede diseñarse teniendo los puntos de información precisos y conociendo a sus generadores.

“El *lobby* identifica los caminos alternativos para ubicar en el área gubernamental a los responsables que puedan ayudarlo en la solución de los problemas o dificultades”<sup>6</sup>.

Pero también señala las rutas en el área de los consumidores como un aliado para justificar la permanencia de una mercancía en un mercado externo; así como hurga en el área de los comerciantes (importadores) e incluso en la de los exportadores; pues las restricciones que bloquean un mercado externo pueden ocasionar réplicas en el mercado de los vendedores afectados.

#### 3.1.4. LA NEGOCIACIÓN

Es la etapa de la interacción directa para conseguir un objetivo propuesto; aquélla en la cual el *lobby* prepara, desde el lugar de la negociación, el número de los intervinientes y la oportunidad de actuar.

El aspecto externo debe merecer atención preferente: no es lo mismo negociar a puerta cerrada, en una mesa de estructura tradicional, que hacerlo en un aula universitaria o en un restaurante. El lugar condiciona o predispone al individuo.

Se recomienda que el sujeto activo en la operación tenga una actitud mental positiva, agudice sus percepciones y trate de registrar todo lo que se diga o haga. Ello significa que ha de desarrollar una aguda percepción para captar los detalles de la negociación y sacar preconclusiones que le permitan seguir avanzando en los objetivos.

Las técnicas de comunicaciones también son un buen instrumental para conseguir objetivos en la operación de *lobby*. Así, es recomendable:

---

6 LODDI BOSCO, JOÃO, *Lobby & Holding*, pág. 70.

- Usar los instrumentos de comunicación apropiados.
- Dejar claros sus conocimientos y planteamientos.
- Usar un lenguaje simple.
- Preguntar constantemente.
- Repetir los temas o puntos de interés y hacer un resumen de lo ya resuelto.

La actitud de solicitar, al calor de la emoción, la supresión o extinción de determinadas leyes, va perdiendo actualidad por la carencia de efectos reales. En el campo de las relaciones comerciales cada vez gana terreno la política del *back to back*, de las contraprestaciones recíprocas. El empresario no puede pensar que sólo va a exportar, que sólo va a vender, así como el importador tampoco puede mantener su posición de que únicamente va a comprar. Esa será la culminación de un contrato, pero en la realidad se dan otras consideraciones, como el dominio del mercado, el posicionamiento de líneas de productos, e incluso factores geoestratégicos y geopolíticos. No olvidemos que muchas empresas transnacionales tienen un volumen de ventas que a veces es igual al PBI de cualquier país latinoamericano, de tal manera que el ánimo mercantil puede llevar consigo, también, el control de las fuentes de producción o el dominio tecnológico.

En las relaciones comerciales, las partes tienen que vender y comprar, no tanto en el puro sentido contractual, mas sí en el genérico de que si los importadores me dan algo se tienen que llevar alguna cosa de vuelta, aun cuando no sea en la misma proporción o equivalencia. Ese es el estilo de la negociación comercial. Entender que las dos partes están efectuando un negocio mutuamente provechoso.

La negociación es la parte básica en la operación comercial de un *lobby*, pues ella permite aproximarse a los segmentos de la decisión política y administrativa que tenga que ver con el incremento o detrimento de una operación comercial de exportación, inversión o desarrollo de la propiedad intelectual.

No es posible concebir un *lobby* que no tenga capacidad de negociar una posición frente a cualquier nivel de decisión de política o legislativa comercial. La argumentación reside en la naturaleza de toda gestión.

Durante la negociación, el operador de *lobby* entra en el análisis del problema concreto de la operación de comercio internacional, ya que es principalmente la apertura de canales de comunicación con el negociador, y una vez que éstos son fluidos, se entra cómodamente a un período de negociación.

La actuación de un *lobbyist* está en razón de una organización. Si es un grupo de empresas o es el propio Estado el que está de por medio, serán distintas las presiones que experimente. El tiempo, el período o margen que posee el negociador, para obtener resultados es otro factor que conviene ponderar.

### 3.1.5. RETROALIMENTACIÓN

En esta etapa las empresas reciben información directa de las posibles limitaciones que se están esbozando en un mercado o de las medidas que puedan perjudicar la ampliación de uno ya conquistado. Consiste en establecer una línea directa de información e inteligencia comercial sobre medidas que afectan a los productos o a la inversión en un mercado externo.

Esta es tal vez la etapa más importante, pues permite adecuar la estrategia esbozada inicialmente con las nuevas contingencias del mercado o las decisiones políticas en el país en el cual se está operando. Esta etapa puede economizar mucho dinero a las empresas, pues permite ver dónde va a “apretar el zapato” y tomar la medida de adaptación —cuando no de sensibilización— en el momento preciso, y en el ámbito de las jerarquías administrativas convenientes.

Los canales de comunicación y la relación funcional deben estar definidos, para permitir al agente dinámico en esta operación actuar oportunamente y a partir de datos precisos. Incluso sería aconsejable establecer una relación específica.

### 3.1.6. COORDINACIÓN EMPRESARIAL

La coordinación permite que el *lobby* reciba información del área de producción y diseño para adaptar el producto a las cada vez más exigentes barreras técnicas. El conocimiento y rapidez en la adaptabilidad del producto a determinadas exigencias puede reducir los costos de exportación, así como plantear la reducción de los aranceles para penetrar o permanecer en mejores condiciones. Un ejemplo es la exportación de confecciones, sobre la que ya ha recorrido un buen camino la mayoría de los países de la región y que para todos los países industrializados significa una variedad de artículos con distintos tipos de aranceles. Los adornos u ornamentos en un vestido cualquiera representan aranceles diferentes y, en varios casos, aislados. Para el caso concreto de los *jeans* —o pantalones de mezclilla, como se conocen en México y Guatemala—, el bolsillo trasero se compone de un diseño (nombre, marca o símbolo) que para los países industrializados (en razón de su explícito régimen de propiedad industrial) es un aditamento u ornamento sujeto a un arancel más elevado que el de un *jean* corriente. Pues bien, un buen *lobby* logra transmitir este detalle a su empresa para buscar la calificación aduanera que no grave con altas tarifas al producto. Una de ellas puede ser exportar sin ornamento y que luego lo añada el importador en el mercado comprador. La otra —que parece ser más ingeniosa y que hicieron algunos productores del Brasil— fue contornear el problema. Así, en lugar de hacer simplemente el dibujo u ornamento, ejecutaron el mismo diseño como si fuese una costura, uniendo la parte superior del bolsillo con su extremo inferior. Entonces, en ese momento, se trata de una costura y no de un diseño.

### 3.1.7. RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Ningún *lobby* en el ámbito del comercio internacional, inversiones o aspectos tecnológicos puede articularse si no se tiene en cuenta una estrecha relación o vinculación con los medios de comunicación masiva (*mass media*), pues éstos forman opiniones y crea sentimientos o antipatías. Así, en el proceso se debe tener en cuenta la alianza con la prensa y sus conductores, ya que ellos influyen sobre el tratamiento

de la información. Incluso podría afirmarse, sin temor a equivocarse, que hay vasos comunicantes entre la prensa y los periodistas con el *lobby*, pues un periodista de prestigio y conocido lo es por las informaciones de valor obtenidas a través de sus relaciones con el poder. De esta manera, son la clase política y los altos funcionarios de Estado los principales generadores de información y los que, a su vez, más necesitan de los medios para ser mostrados o promovidos en las pantallas de televisión o en las primeras páginas de los periódicos. Esto explica la convivencia frecuente y estrecha entre los periodistas y la élite del poder político. Pero además el atractivo del poder es tan fuerte que junto a la clase dirigente y los líderes políticos están los tecnócratas, los miembros de la organización partidaria, los banqueros y los asesores que constituyen el segundo nivel de información.

Por otro lado, los medios de comunicación también pueden convertirse en grupos de presión cuando incluyen diferentes medios (diarios, radio, televisión, encuestadoras) que ejerzan una fuerte influencia sobre la opinión pública.

Quienes suelen carecer de contacto con los medios son el ciudadano común, el pequeño funcionario, el artesano, el campesino o la empleocracia; pero curiosamente hacia esa gran masa está dirigida la acción del *lobby*. Sus objetivos se van a concretar en la medida en que esos consumidores, usuarios o trabajadores admitan y acepten los propósitos delineados en el plan estratégico. Su admisión y simpatía hacia un producto, empresa, inversión o grupo económico redundarán en los lucros o beneficios de tales unidades económicas o país inversor.

El consumidor, entonces, deberá hacer una lectura crítica de las informaciones y declaraciones, para lo cual tendrá que desmenuzar la noticia, identificando su origen. Ello exige un análisis comparativo entre varios medios, identificando los puntos comunes o textos que se repiten en ellos; analizar la cartera de anunciantes contabilizando el número de páginas y la frecuencia con que el grupo, producto o empresa que se defiende aparece como publicidad. En una segunda etapa se analizará el balance de los medios, sus proveedores, acreedores y ubicación de los directivos en la economía nacional.

La competencia nacional y los consumidores tendrán así un escenario más claro del proceso del *lobby*, lo que les permitirá conocer los intereses explícitos y tácitos de quien está haciendo *lobby*.

#### SELECCIÓN DEL *LOBBY*

La selección de cada operador o *lobby* se hace teniendo en cuenta dos factores: su perfil y el tipo de empresa o el interés del Estado comprometido con el desarrollo de su sector externo.

En el primer caso, el operador deberá tener un buen relacionamiento con el del gobierno y contacto con la élite política y gubernamental; una amplia cultura y fundado conocimiento jurídico de los vericuetos de la legislación nacional, particularmente de los llamados “huecos negros” o vacíos que le permitan obtener ventajas para su representado. Además de ello, debe tener conocimiento de comercio, inversión y tecnología, y manejar con detalle las características del producto, servicio o inversión que está defendiendo. Por supuesto, la discreción y confidencialidad han de ser una constante en su actuar.

En el segundo caso, y respecto del interés del Estado o empresa, la contratación de un *lobby*, en cualquiera de sus formas, no es recomendable cuando se trata de una empresa individual de manera singular, no sólo por el alto costo que implica sino porque para actuar en un mercado con restricciones es preferible hacerlo en equipo a través de una rama de la producción nacional, pues una de las razones por las que con frecuencia se emiten medidas restrictivas es porque se desconoce la imagen del sector exportador, cuando no con frecuencia del país. Por supuesto, es mejor que el *lobby* sea el resultado de la acción conjunta del Estado y la empresa internacionalizada.

Partimos de esta afirmación debido a que consideramos que el *lobby* internacional puede ser organizado o seleccionado por grupo de empresas y entidades gremiales, como las cámaras de industrias, de exportadores, asociación de industriales, confederaciones empresariales, o el propio Estado. Su selección se hace en razón de:

- Tipo de restricción a las importaciones que afectan a un sector de la industria nacional.
- Órgano o nivel que propicia la restricción o reservas.
- Objetivo empresarial o de desarrollo de las exportaciones propuesto por el país.
- Volumen de las exportaciones y relación con los beneficios netos de la organización y el costo total del tipo de *lobby*.
- Restricciones a la inversión extranjera directa.

El conocimiento de estas técnicas y su mejor aplicación permitirán al *lobby* una posición profesional y una actitud más segura para la obtención de sus objetivos. Claro está que los objetivos son delineados por la empresa, o conjunto de ellas, o por la interacción con el Estado. Pero la obtención, la forma de lograrlos, dependen en gran medida del grado de manejo que tenga el *lobby*.

No olvidemos que el *lobby* es una manera de ir formando imagen, no sólo de un producto, sino particularmente de una idea o un concepto de un grupo de empresas, de un sector empresarial exportador y, principalmente, del país. Existe una concepción distorsionada en los países industrializados respecto de cada uno de nuestros países latinoamericanos. No tenemos una imagen definida: somos apenas un problema. Un conocido exportador latinoamericano señala, con conocimiento y algo de tristeza, que,

“(…) aunque no tengamos más subsidios y estemos siendo penalizados con intereses altísimos, nuestro exportador es visto todavía como un hombre que vende incentivos fiscales y entra en el mercado para arrasar precios. Eso es muy negativo. La participación del productor y del consumidor es obtenida a costo de grandes sacrificios de los dos lados”<sup>7</sup>.

---

7 SETÚBAL, LAERTE, “Lobby a brasileira”, en *Señor*, pág. 47.

Esta es la concepción que debe admitir y luego exponer el *lobby* en su negociación. Apuntar que es una acción de recíproco interés, donde las partes han de asumir sacrificios para hacer operable el negocio. Exponer claramente ante los compradores que no se pretende hacer una guerra de precios sino más bien una relación comercial de conveniencias.

La confusión en la acción y actitud de un grupo de empresas exportadoras es la causante de algunas de las barreras proteccionistas. Esta confusión se origina porque los empresarios piensan únicamente en vender un producto y no profundizan que están conquistando un mercado y penetrando en él. Esa penetración no sólo es del producto: es de la idea que se tiene de ese grupo de empresarios e, incluso, del país exportador y su imagen en los foros internacionales.

Pero la intención de propiciar una negociación, de sentarse en una mesa para exponer, es realmente un logro, pues crea en la imagen del importador una actitud positiva, de credibilidad, cuando no de confianza. La venta en mercados de economía desarrollada exige condiciones de buena calidad y precio en el producto, además de formar la imagen de que ello es bueno para el consumidor y el país importador.

#### 4. DIFERENCIAS ENTRE *LOBBY* Y REPRESENTANTE

Si el *lobby*, como el representante, tienen por función desarrollar un mercado e incrementar las ventas, parecería ser que ambos son la misma cosa o que en realidad las funciones son similares; mas no es así, pues cada quien tiene funciones específicas. Así, por ejemplo, el *lobby* propicia el ingreso sin obstáculos de una mercancía, en tanto que el representante desarrolla un mercado para un producto que ya está dentro de él. Esta diferencia marca en sí actitudes distintas, pero no es la única.

El representante es el comerciante que opera a nombre de otro y vende a nombre de otra persona; es, en buena cuenta, un gestor que actúa por un exportador. La palabra representante es algo confusa, pues en el ámbito del derecho significa “obligarse por cuenta de otra persona”. También ha sido y es usada en la acepción económica, designando la intermediación entre el productor y el comprador. De allí que los italianos hablen de agentes con o *senza rappresentanza*. De igual manera al agente se denomina “agente de distribución”<sup>8</sup>. En definitiva, pues, el representante —sea con o sin representación o como agente— vende, a nombre del exportador, una mercancía. El *lobby*, en cambio, no vende: busca una imagen para un producto o grupo de productos, crea conciencia para superar barreras o para impedir que se limiten las importaciones o que se den leyes que recorten incentivos o ventajas a una inversión. No vende en forma directa ni indirecta; crea, en todo caso, los condicionamientos necesarios para que un operador o representante venda.

Los puntos de coincidencia de ambos mecanismos están en la consensualidad: los dos son libre expresión del compromiso de las partes y de su selección, pues en los instrumentos de penetración comercial se requiere un análisis previo y profundo de quién será el agente o el *lobby*. Para tener una visión clara acerca de las diferencias o puntos de coincidencia de la figura de agente o *lobbista*, introducimos un cuadro sintético según los elementos que tiene cada sujeto (véase el gráfico 3).

## 5. LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN AMÉRICA LATINA

En América Latina no existe ninguna ley que regule el *lobby*. Sólo en el Perú se ha insistido en legislarlo desde el año 1997, cuando un congresista servidor del régimen de la corrupción, durante el gobierno

---

8 SIERRALTA RÍOS, ANÍBAL, *El lobby y el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales de América Latina*, pág. 16.

de FUJIMORI, cuyo lema de campaña era “la inteligencia al poder”, presentó ante el Congreso de la República el primer proyecto de la ley de regulación y registro de personas que pueden actuar en los órganos del Estado con el fin de plasmar sus objetivos o intereses en la formación de decisiones públicas (proyecto 3094/97-CR). Posteriormente, en el año 2002, durante la administración de ALEJANDRO TOLEDO, se insistió en un proyecto muy similar al anterior de 1997, incluso con el mismo número de artículos, algunos de los cuales son idénticos o tienen igual estructura. Hay pequeñas adiciones, como la reincidencia en omisiones o la realización de contactos de *lobby* con funcionarios no autorizados; así como incluir un detalle de los deberes del operador (art. 16) o especificar el sistema de comunicaciones (art. 17).

La ley sólo mereció tres opiniones discrepantes: la Cámara de Comercio de Lima, a través de foros e intervenciones públicas, y dos artículos publicados en el diario *La República*, uno firmado por HUMBERTO CAMPODÓNICO y otro publicado el 28 de enero de 2003. Finalmente, se consagró en el Perú el *lobby* o “gestión de intereses” a través de la Ley 28024.

GRÁFICO 3. Diferencias o relaciones entre representante y *lobby*

Elementos	Representación	<i>Lobby</i>
Objeto	Actuar por cuenta de un tercero para vender mercancías en un mercado determinado.	Actuar frente a sectores públicos, empresariales o de consumidores para crear una imagen que posibilite el acceso a un mercado.
Remuneración	El agente recibe usualmente una comisión por venta efectuada, de valor previamente estipulado entre los contratantes.	Honorarios por gestión directa sin incidir en las posibles ventas.
Naturaleza	Es un mandato y un contrato de comercio internacional.	Es un contrato de asesoría y gestión empresarial.
Exclusividad	Generalmente involucra una cláusula y garantía de exclusividad.	No considera la exclusividad.
Consensualidad	Tiene un carácter de libre y espontánea manifestación de las partes.	Participa de la misma característica del contrato de representación.
Conmutativo	El objetivo es cierto y seguro.	Aun cuando su objetivo es cierto y seguro, puede asumir un carácter aleatorio cuando como producto de las negociaciones una parte no realiza todas las contraprestaciones.
Plazo	Siempre es a plazo cierto. Usualmente dos años.	El plazo es indeterminado.
Sujeto	Interviene el exportador y el agente en el país de venta.	Es un grupo de exportadores o asociación, e incluso una entidad oficial encargada del fomento de las exportaciones y el gestor ( <i>lobby</i> ).

Dicha norma, aunque con moderación y sin la sorprendente liberalidad del proyecto original, establece una legislación conveniente para el accionar de las transnacionales extranjeras en el mercado peruano, las que buscarán sus beneficios particulares, actuando sobre los organismos del Estado. Así lo señala el artículo 1 de la norma que dice:

“La presente ley regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar la transparencia en las acciones del Estado”.

De esa manera se legaliza la acción sobre el poder, mediante el reconocimiento del derecho de influir sobre los funcionarios y órganos del Estado para conseguir cualquier objetivo. Se determina que tal acción es conveniente y rentable para la sociedad. Sin embargo, no hay ningún artículo en la Ley 28024 que establezca o enumere cuáles son esos objetivos admisibles o viables mediante una acción de *lobby*. Claro está que algunos dirán que se trata de aquellos objetivos que no atenten contra el orden público, la moral y las buenas costumbres. Pero eso sigue estando en un marco gaseoso e indefinido, pues cualquier interés privado y particular no necesariamente es inmoral, ni siquiera ilícito, mucho menos antijurídico, por ejemplo, el afán desmedido de lucro, el deseo de dominar el mercado, el ánimo de impulsar al consumidor a usar algún producto. Cualquier objetivo individual es hasta loable. Pero ese invento que la sociedad creó en el siglo XV, que es el Estado, ha sido diseñado para lograr el bienestar de toda la comunidad y no de unos cuantos, ni siquiera el del gobierno. Así, todo el mecanismo del aparato del Estado ha sido estructurado para lograr el equilibrio de poderes, tanto los del Estado como el de éste con los individuos y de éstos entre sí.

La referencia de la norma de “(...) asegurar la transparencia en las acciones del Estado” es ingenuo ya que la acción de los órganos gubernamentales debe ser transparente tal como lo dispone la Ley 27806; por otro lado para que el accionar público sea claro y transparente no se requiere de un intermediario como es el gestor sino de la publicación de los actos administrativos y de su conocimiento previo.

Privilegiar a aquellos que tienen el poder económico para contratar un buen equipo de *lobby* y a través de ello conseguir un objetivo particular es a todas luces inequitativo frente a los miles de ciudadanos que ni siquiera conocen la sofisticación del procedimiento, ni tienen los recursos económicos para contratarlo a su servicio.

Uno de los argumentos que han esgrimido los defensores de la regulación del *lobby* en nuestro medio es que el Perú debe ser un país abierto, moderno y con una política económica liberal. Y la verdad es que así ha sido desde comienzos del siglo XX hasta el presente, con un corto paréntesis entre 1968 y 1979. Así, por ejemplo, los tributos eran recaudados por una empresa privada hasta 1966; las empresas extranjeras tenían enclaves territoriales en Talara y Cerro de Pasco hasta 1970; el Estado era pequeño y poco tecnificado, y los aranceles eran bajos. Estudios efectuados por extranjeros como THORP y BERTRAM así lo reconocen cuando señalan:

“(...) al final de los años cuarenta el Perú era el único en América Latina por su entusiasmo por (...) el liberalismo económico, la inversión extranjera (...)”<sup>9</sup>.

Incluso, en el inicio del siglo XXI, el Perú fue el primer país del continente en regular las firmas digitales, antes que Estados Unidos de América, y uno de los primeros en privatizar las empresas públicas estratégicas. Igualmente es el único país de América Latina cuyo presidente ha tenido desde el 2001 asesores de campaña política y en el propio Palacio de Gobierno de la misma nacionalidad que el mayor volumen de inversiones extranjeras de la región en el Perú. De tal manera que hay una

“(...) relativa longevidad del liberalismo económico en el Perú en relación con otros países latinoamericanos”<sup>10</sup>.

En consecuencia, cualquier observación a una ley del *lobby* no afecta a la modernidad y apertura económica del país, que continúa

---

9 THORP, ROSEMARY y GEOFFREY BERTRAM, Perú 1890 – 1977, *Growth and Policy in an open Economy*, Columbia University Press, New York, 1978, pág. 147.

10 ROJAS, JORGE, *Políticas comerciales y cambiarias en el Perú 1960 - 1995*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1996, pág. 21.

intacta y, en algunos casos, resulta conveniente. Tampoco impide la acción e influencia de las empresas transnacionales y la inversión, pues sus funcionarios siguen actuando en ese aspecto y nadie los califica como gestores de tráfico de influencias. Fue el caso, por ejemplo, de los directivos de la empresa Lucchetti —señores LUKSIC y MENÉNDEZ— quienes pudieron declarar ante un juez peruano que los citó cinco veces y en el corto período de su escala aérea de apenas seis horas los declaró inocentes a pesar de los videos con el centro de la corrupción política peruana (VLADIMIRO MONTESINOS) que los comprometían en interferencias en el poder ejecutivo y el poder judicial.

Por otro lado, las empresas peruanas —y en extensión las medianas empresas latinoamericanas— no tendrían ninguna posibilidad de beneficiarse de esta medida, pues su tamaño es reducido, tienen estructura gerencial primaria y carecen de gerenciamiento estratégico que les permita contar con recursos para actuar a través de empresas de *lobby*, pues no es significativo el número de empresas transnacionales latinoamericanas salvo en lo que respecta a algunas de Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia o Venezuela.

Y es que el *lobby* resulta oportuno en los mercados donde la estructura de sus empresas o instituciones es sólida y estable, pero no en país es, donde las instituciones han desaparecido, como el Perú o en el resto de América Latina, en que son aún débiles. Crear mecanismos para que éstas actúen a través de un gestor credenciado es postergar a los organismos comunales y organizaciones sociales o empresariales intermedias. Éstos no podrán competir con otros grupos de presión de dentro y fuera del país, que sí disponen de recursos para hacer *lobbying* e influirán en los organismos del Estado, que al final es de todos y no únicamente de aquellos que pueden contratar intermediarios influyentes.

Tal vez se entienda mejor la inconveniencia de la ley si intentamos responder a la pregunta: ¿De quién es el Estado?

En el ámbito de la globalización económica, las empresas transnacionales que buscan lucros y desgravaciones tributarias, así

como los organismos no gubernamentales que limitan las acciones y los proyectos nacionales, constriñen la acción del Estado y enajenan sus decisiones para encuadrarlas dentro de sus planes estratégicos. Éstos no siempre coinciden con los del Estado —cuando los tiene, ya que muchos países latinoamericanos carecen de un órgano de planificación estratégica que ofrezca una alternativa u objetivos nacionales frente a los de las grandes transnacionales—. Así, el accionar del Estado está supeditado a los intereses de dichas empresas, que juegan colocando sus inversiones en los países latinoamericanos —ansiosos de inversión— y repasan los lucros a los paraísos fiscales, consiguiendo mejorar su carga tributaria en el ámbito internacional mediante el mecanismo de *transfer pricing*, que exige como base una sociedad integrada de filiales y sucursales en diferentes países. Todo este juego permite que sus costos sean más altos donde las alícuotas fiscales son mayores, en tanto que las sucursales o las filiales situadas en los paraísos fiscales o en zonas de impuestos muy bajos o inexistentes siempre obtienen ganancias exorbitantes aunque estas filiales sólo sean decorativas pues están constituidas únicamente por una computadora y dos empleados.

No es extraño que las grandes transnacionales actúen sobre la administración tributaria, los ministerios y las economías presionando para conseguir beneficios tributarios. Así ocurre en Alemania, Francia, Japón y, por supuesto, en América Latina, particularmente en el Perú, desde hace veinte años.

Hoy el fraude fiscal está organizado corporativamente. Muchos trucos se han diseñado en el camino. Las empresas aprovechan los incentivos fiscales para el inversionista, de tal manera que los costos de adquisición de máquinas, vehículos o aeronaves gocen de exoneraciones en dos países: el receptor y un paraíso fiscal. La pérdida de soberanía fiscal es una muestra de la pérdida de soberanía que van padeciendo nuestros países. Así, los gobiernos democráticamente electos no deciden más sobre cuestiones tributarias: son las transnacionales las que establecen la contribución que desean dar para atender las necesidades nacionales. A ello se debe sumar el pedido de terrenos e infraestructura urbana que dichas

empresas hacen al Estado receptor, cuando no las exoneraciones tributarias concedidas por diez o quince años.

“La presión de la competencia internacional lleva a los gobiernos a ofrecer incentivos que no pueden ser justificados bajo criterios objetivos”,

dice la UNCTAD. La dimensión de esa transferencia de fortunas modifica visiblemente la estructura del Estado. Tanto así que el Instituto de Economía Mundial de Kiel, organismo neoliberal, ha señalado que la nueva función del Estado es la de ser “anfitrión” de la economía transnacional y, en consecuencia, deberá dejar el campo a las empresas transnacionales<sup>11</sup>.

Todo eso se consigue a través de operaciones de *lobby* que actúan sobre los legisladores o funcionarios del Estado, incluso emplean mecanismos vedados y reñidos con la ética. Un ejemplo de ello es la acción de las empresas chilenas Edelnor y Luz del Sur respecto de la deuda tributaria que mantenían con el Estado peruano, por una cantidad aproximada de 12 millones y 8 millones de dólares americanos, respectivamente, derivada de un proceso de fusión.

Las empresas en cuestión, al adquirir acciones del Estado, celebraron convenios de estabilidad jurídica que establecían el congelamiento por un período de diez años del impuesto a la renta. En septiembre de 1994, el gobierno dictó el decreto supremo 120-94-EF, estableciendo una exoneración tributaria para las empresas que decidieran fusionarse o escindirse, permitiéndoles mecanismos para reducir la tasa del impuesto que debían pagar. Esta norma del Gobierno de FUJIMORI era inconstitucional, porque un decreto supremo no puede dar exoneraciones tributarias que sólo pueden darse por ley, según lo dispone el artículo 74 de la Constitución de la República del Perú. Resulta que Edelnor se fusionó y Luz del Sur se escindió; ambas libres del pago de impuestos. La primera se fusionó y fue absorbida por los mismos dueños. Antes de eso, revaluó

---

11 MARTÍN, HANS PETER y HAROLD SCHUMANN, *A Armadilha da globalização*, 5ª ed., Globo S.A., São Paulo, 1996, pág. 275 y sigs.

sus activos, para luego aplicando el dispositivo volver a depreciarlos y deducir esos montos de su base imponible. Luz del Sur hizo algo parecido, pero por el camino de la escisión. Depreció sus activos, los revaloró nuevamente; para luego, volver a depreciarlos por segunda vez y tampoco pagar el impuesto. Cuando la autoridad tributaria acotó, argumentaron que dichos beneficios son parte integrante de sus convenios de estabilidad. Presionaron a las autoridades gubernamentales y sometieron a arbitraje una función típica del Estado como es regular, imponer y acotar tributos<sup>12</sup>.

El ejemplo evidencia una acción de *lobby* de las empresas transnacionales en provecho propio, haciendo renunciar al Estado de su soberanía y esbozando dos conductas del ente recaudador: benévolo frente a la acción del *lobby* y enérgico con los pequeños comerciantes y empresarios.

La ley peruana en análisis es más sorprendente cuando permite que una empresa transnacional participe como operador de *lobby* sobre los órganos del Estado. El artículo 7 establece la posibilidad de que una empresa transnacional actúe como agente u operador del *lobby*, cuando señala:

“Se define como gestor de intereses a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos”.

A continuación, el artículo 4 define lo que se entiende por decisión pública indicando que es:

“(…) el proceso mediante el cual la administración pública establece políticas o toma decisiones de cualquier naturaleza que tengan una significación económica, social o política de carácter individual o colectivo, o que afecten intereses en los diversos sectores de la sociedad”.

Para dicho efecto, se considera proceso que conduce a una decisión pública:

---

12 DÍEZ CANSECO, JAVIER, diario *La República*, 21 de octubre de 2001.

- a. El estudio de proyectos de ley por las comisiones ordinarias, especiales y Comisión Permanente del Congreso de la República.
- b. El debate de dictámenes de los proyectos de ley y la aprobación, observación y promulgación de leyes, y su derogación.
- c. La elaboración, aprobación, promulgación de decretos legislativos y decretos de urgencia, y su derogación.
- d. La formación, promulgación de decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones viceministeriales y resoluciones directorales, de ser el caso, y su derogación.
- e. La elaboración, adopción o aprobación de políticas, programas, proyectos y posiciones institucionales.
- f. La celebración de convenios y contratos.
- g. La elaboración, aprobación o derogación de resoluciones de los titulares de los organismos o entidades de la administración pública.
- h. La elaboración, aprobación o derogación de ordenanzas regionales, acuerdos del consejo regional, decretos y resoluciones regionales así como ordenanzas, decretos y resoluciones municipales.
- i. Los actos de administración interna a cargo de los órganos de las entidades de la administración pública, de acuerdo con lo previsto en el reglamento”.

Con esto se legaliza la interferencia política de las empresas transnacionales dentro de su proceso de internacionalización, ya que pueden actuar —según la ley— bajo la protección del Estado, sin que puedan ser acusadas de “tráfico de influencias” o actitud prebendaria. En efecto, la actuación de un gestor de intereses se puede dirigir e influir con respecto a la elaboración de proyectos de ley o cualquier norma; incluso puede propiciar su derogación o impulsar políticas que beneficien intereses particulares.

No olvidemos que una de las grandes manipulaciones sobre el destino de miles de personas es revestir el interés privado con el ropaje del interés general. Es decir, plantear el interés y beneficio del consumidor o del ciudadano frente a la presencia de las empresas que

hacen *dumping*, por ejemplo; o invocar la libertad de empresa y la creación de puestos de trabajo para facilitar la instalación de determinadas sociedades que afectan la salud física y moral de la población.

Es conveniente, entonces, seguir analizando la ley para conocer sus ideas básicas y elementos que lo constituyen como son los sujetos, el registro, las obligaciones y prohibiciones de los funcionarios públicos y el régimen de sanciones.

### 5.1. SUJETOS

Dos son los sujetos del *lobby*: el operador llamado *lobbyist*, sujeto activo o “gestor de intereses”, según la ley, y la persona sobre la que se ejerce influencia, que es el sujeto pasivo de la relación y a quien la norma llama “funcionario con capacidad de decisión pública”. En el primer caso puede serlo cualquier persona natural o jurídica, no hay ningún prerequisite ni condición: sólo se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. Se distinguen dos tipos de gestores: los que actúan por sus propios intereses y los que actúan por terceros, a quienes se llama “gestores profesionales” (artículo 8 de la ley).

La norma enumera cuatro incompatibilidades para actuar como “gestor de intereses”, que según el artículo 9 son:

- a. Los suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía.
- b) Los funcionarios de la administración pública, durante el ejercicio de sus funciones y hasta 12 (doce) meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 3 de la presente Ley.
- c. Las personas naturales y los representantes de personas jurídicas de derecho privado que participan en forma honoraria en los órganos colegiados de la administración pública.
- d. Los propietarios y directivos de medios de comunicación nacionales o extranjeros o sus empresas.

e. El cónyuge y los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad de las personas comprendidas en el inciso b) sólo con relación a materias que tengan competencia funcional directa del funcionario público, o estén bajo su responsabilidad exclusiva de decisión en el ejercicio de su función”.

El inciso b es una aceptación a un hecho no prohibido y, por lo tanto, practicado durante todo el proceso de privatizaciones en el Perú, desde 1991 al 2000, en el cual los funcionarios privatizadores pasaban al día siguiente a ser funcionarios de las empresas desnacionalizadas. En verdad encontramos que esta limitación debería ser una regla ética consagrada en una ley general sobre los funcionarios del Estado y que ahora se tiene en consideración a la luz de la práctica bochornosa del gobierno de FUJIMORI, según la cual muchos de los abogados dedicados a la defensa del derecho de la competencia eran asimismo miembros de los tribunales administrativos de las prácticas desleales y los abusos en el mercado. De igual manera como los conductores y miembros de los comités de privatizaciones, pasaron inmediatamente después a ser funcionarios ejecutivos de las empresas que fueron favorecidas por tales procesos de privatización. Así, el inciso b del artículo 9 es una limitación necesaria que, además, ya está prevista en la ley peruana de transparencia de los funcionarios del Estado.

Sin embargo, el artículo. 9 *in fine* acota que,

“No constituye incompatibilidad o conflicto de intereses en el caso de los designados en los incisos c) y d) cuando la gestión de intereses es propia”.

Es decir, un gestor de intereses puede actuar a nombre propio, por ejemplo, así sea director de una empresa del Estado, miembro del consejo consultivo de un ministerio o de una entidad supervisora, e incluso parte de una comisión o comité de jurisdicción administrativa. Esto no deja de ser cuestionable, pues se trata de una persona que, aun cuando no perciba remuneración o sueldo, actúa en el más alto nivel administrativo y tiene facultad discrecional.

Por otro lado, los sujetos pasivos o pasibles de la actividad del gestor de intereses están detallados en el artículo 5 de la ley, según sean del poder ejecutivo o del poder legislativo, conforme se detalla: desde el Presidente de la República hasta cualquier asesor del Congreso de la República podrían ser contactados por un gestor para ejercer sus influencias. Así lo menciona dicho artículo:

“Los funcionarios de la administración pública con capacidad de decisión pública en el ámbito de la presente Ley, son los siguientes:

- a) Presidente de la República;
- b) Primer y segundo vicepresidentes de la República, cuando se encargan del Despacho Presidencial;
- c) Congresistas de la República;
- d) Ministros, viceministros, secretarios generales, directores nacionales y directores generales, prefectos y subprefectos, consejeros, asesores y demás funcionarios de rango equivalente;
- e) Presidente y miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, incluyendo su gerente general;
- f) Presidentes regionales y vicepresidentes cuando asumen la Presidencia, así como los miembros de los consejos regionales y gerentes regionales;
- g) Alcaldes, regidores y directores de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de municipalidades provinciales y distritales de toda la República;
- h) Presidente y miembros de los directorios de las empresas comprendidas en la actividad empresarial del Estado, así como los gerentes generales de las mismas;
- i) Los titulares de los pliegos presupuestarios de las entidades comprendidas en el artículo 1° de la presente Ley, así como cualquier funcionario o servidor público que preste servicios en un cargo de confianza, cuando corresponda;
- j) Los que determine cada organismo de la administración pública, por el Texto Único de Procedimientos Administrativos respectivo; y

k) En general los funcionarios con capacidad de decisión pública, de acuerdo a lo que establezca el reglamento de la presente Ley.

l) Los funcionarios mencionados en el presente artículo, cuando tengan comunicación con los gestores de intereses, deberán dejar constancia del hecho. El procedimiento y la forma para dejar constancia del acto de gestión, así como para la comunicación del mismo al registro respectivo, se realizará según lo establezca el reglamento de la presente Ley”.

## 5.2. LA MEDIA COMO MECANISMO DE GESTIÓN DE INTERESES

No cabe duda de que toda acción de *lobby* requiere medios de comunicación para expresarse y acumulación de opiniones de personas que puedan influir para formar un criterio común en la ciudadanía, o en un sector de ella. No en vano la media los llama “líderes de opinión”, porque sus expresiones orientan y crean corrientes. Luego, un buen *lobby* tiene que articular estas declaraciones públicas, y así ocurre siempre. Sin embargo, la ley aborda el derecho de expresión de cualquier ciudadano y lo refiere específicamente a aquellas manifestaciones que pudiera hacerse en cualquier medio de expresión para considerarlo como una acción exenta de ser calificada como un contacto de *lobby*. En efecto, el artículo 3 de la Ley dice:

“Para efectos de esta ley, no se considera gestión de intereses:

- a) Las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos, artículos o publicaciones;
- b) La difusión de noticias o de otro material distribuido al público en general o difundido a través de cualquier medio de comunicación social;
- c) La información, por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, proporcionada a la administración pública en respuesta a un requerimiento hecho por ella;
- d) La información brindada en cualquier medio de comunicación social en el marco del ejercicio de la libertad de expresión;

- e) Las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión;
- f) El libre ejercicio de la defensa legal y de la asesoría, dentro de lo previsto por el ordenamiento jurídico; y
- g) Otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la administración pública”.

El artículo 3 de la Ley ignora los siguientes hechos: toda expresión o declaración destinada a orientar la opinión pública está dirigida siempre a formar una corriente de opinión; de igual manera desconoce que los artículos, publicaciones a través de cualquier medio de comunicación masiva, también influyen en las personas o las confunden. El *lobby* tiene un soporte importantísimo en la media escrita o televisiva.

“La premisa del discurso demagógico supone que basta apelar a las llaves electorales de la oposición, usar frases para que cualquier pleito o interés adquieran legitimidad”<sup>13</sup>.

Toda acción de *lobby* se articula necesariamente con la prensa con el fin de sensibilizar e influir sobre determinada medida que trate de un objeto empresarial específico, pero que deba ser apreciado por un sector de la ciudadanía. La ley ignora la posibilidad de que los propios medios de comunicación masiva formen y actúen como grupos de presión, impactando en el poder político, influyendo en la sociedad y privilegiando su posición respecto de otros grupos.

### 5.3. EL REGISTRO

Para establecer un monopolio de la relación entre los grupos interesados y los poderes del Estado, postergando a los demás agentes y ciudadanos,

---

13 BOSCO LODI, JOÃO, *op. cit.*, pág. 147.

se crea un registro, como se considera en los artículos 11 y 12 de la Ley, que dicen:

“Créase el Registro Público de Gestión de Intereses a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

El Registro Público de Gestión de Intereses se llevará mediante el empleo de partidas electrónicas que permitan su plena accesibilidad (art. 11).

Para ejercer los actos de gestión de intereses los gestores profesionales deben inscribirse en el Registro Público de Gestión de Intereses que le asignará, previo pago de derechos, el respectivo número de registro con vigencia de dos (2) años, vencido el cual caducará de pleno derecho, salvo prórroga conforme al reglamento de la presente Ley.

Los actos de gestión de intereses que se realicen deben inscribirse de manera obligatoria” (art. 12).

Sin embargo, la ley dejó a un lado la propuesta del proyecto inicial, que planteaba un registro de las acciones de *lobby* operación por operación. Esta era una propuesta conveniente, pues la ciudadanía podría conocer cuáles son las operaciones específicas de *lobby*. En efecto, el artículo 8 del proyecto especificaba:

“Si fuese el caso que la persona inscrita (ya sea persona natural o persona jurídica) efectúe actividades de *lobby* en nombre de más de un cliente, deberá obtener un registro por separado por cada uno de los clientes”.

#### 5.4. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ESPECIAL

En su artículo 20, la ley crea el Tribunal Administrativo Especial como un órgano de segunda instancia encargado de controlar la acción de los «gestores de negocios». Dicho tribunal estará conformado por:

a) Un representante del Presidente de la República, que lo presidirá;

b) Un representante del Presidente del Congreso de la República;

c) Un representante del Presidente de la Corte Suprema de la República.

Los representantes designados ejercen mandato por el término de 3 (tres) años y sus funciones son establecidas en el reglamento de la presente Ley”.

Sin embargo, no vemos la razón para integrar este tribunal con un representante de la Corte Suprema, sobre todo si la misma ley en su artículo 1 *in fine* claramente establece que,

“La presente Ley no comprende las funciones jurisdiccionales del poder judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de las autoridades y tribunales ante los que se sigue procesos administrativos”.

#### RÉGIMEN DE SANCIONES

La ley contiene un régimen de sanciones de carácter administrativo que afecta el registro, pero que exime a los operadores de ser pasibles de denuncia por tráfico de influencias, pues considera estas interferencias como prácticas lícitas y reconocidas. De esta manera, el enunciado del artículo 19 que transcribimos es plenamente administrativo y en ningún caso punible con pena privativa de la libertad, aunque afecte los intereses nacionales.

“Sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y cualquier otra que el ordenamiento jurídico prevea, el gestor de intereses que trasgreda lo dispuesto en la presente Ley será pasible de las siguientes sanciones, previa notificación:

- a) Amonestación;
- b) Multa;
- c) Suspensión de la licencia; y
- d) Cancelación de la licencia e inhabilitación perpetua.

La gradualidad y topes de las sanciones deben establecerse en el reglamento, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, los antecedentes del gestor, constituyendo la reincidencia serio agravante.

Sobre la sanción impuesta, se comunicará a todas las entidades de la administración pública, para garantizar el cumplimiento de la misma, conforme lo disponga el reglamento de la presente Ley”.

Si efectivamente hay interés por fortalecer las instituciones en el país, no vemos la razón para crear un intermediario ni mecanismos de presión o de representación de intereses particulares junto al poder de decisión pública. El *lobby* es oportuno para la internacionalización de las empresas peruanas, o latinoamericanas en general, pero resulta inconveniente y alguacilesco en nuestro propio medio, donde las instituciones, asociaciones, gremios y empresas no disponen de recursos para utilizar intermediarios de gestión.

#### BIBLIOGRAFÍA

- LODDI BOSCO, JOÃO, *Lobby & Holding*, Enio Matheus Guazzelli & Cia. Ltda., São Paulo, 1984.
- LODDI BOSCO, JOÃO, *Lobby os grupos de pressão*, Pioneira, São Paulo, 1986.
- MARTÍN, HANS PETER y HAROLD SCHUMANN, *A Armadilha da globalização*, 5ª ed., Globo S.A., São Paulo, 1996, pág. 275 y sigs.
- RICUPERO, RUBENS, *O ponto ótimo da crise*, Editora Revan, Rio de Janeiro, 1998.
- ROJAS, JORGE, *Políticas comerciales y cambiarias en el Perú 1960-1995*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1996.
- SETUBAL, LAERTE, *Lobby à brasileira, en Senhor*, n° 219, Rio de Janeiro 1985.
- SIERRALTA RÍOS, ANÍBAL, *El lobby y el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales de América Latina*, OEA/CICOM/FGV, Rio de Janeiro, OEA/CICOM y Fundación Getulio Vargas (FGV), julio 1986.
- SIERRALTA RÍOS, ANÍBAL, *Contratos de comercio internacional*, 2ª ed., Pontificia Universidad Católica del Perú Lima, 1991.

- SIERRALTA RÍOS, ANÍBAL, “El lobby en el Perú”, en *Bussiness*, Lima, septiembre, 1997.
- SIERRALTA RÍOS, ANÍBAL, “La negociación en el proceso conciliatorio”, en *Derecho*, n° 52, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, diciembre 1998 abril 1999.
- THORP, ROSEMARY & BERTRAM, GEOFFREY, *Perú 1890 – 1977. Growth and policy in an open Economy*, Columbia University Press, New York, 1978.

