

EL LOBBY EN EUROPA

Influencia encubierta, acceso privilegiado

Transparency International es un movimiento global con una visión: un mundo en el que los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de la gente esté libre de corrupción. A través de más de 100 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, estamos liderando la lucha contra la corrupción para convertir esta visión en realidad.

www.transparency.org

Autora: Dra. Suzanne Mulcahy
Coordinadores del proyecto: Paul Zoubkov y Helen Turek
Comunicación: Julie Anne Miranda-Brobeck

© 2015 Transparency International. Todos los derechos reservados.

Impreso en papel 100% reciclado.
© Fotografía de portada: Istockphoto/mediaphotos

Esta es una traducción al español del informe “Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access” © Transparency International 2015 (ISBN: 978-3-943497-80-9). La traducción ha sido realizada por Arielle Weisman y la edición en español ha corrido a cargo de Ana Revuelta. Para consultar el original:
www.transparency.org/EuropeLobbying

Se han tomado todas las medidas posibles para verificar la exactitud de la información contenida en este informe. Toda la información se considera correcta hasta marzo de 2015. No obstante, Transparency International y Transparency International España no pueden aceptar la responsabilidad por las consecuencias de su uso para otros fines o en otros contextos.

Este proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. La publicación es responsabilidad exclusiva de los autores, y la Comisión Europea no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en ésta.



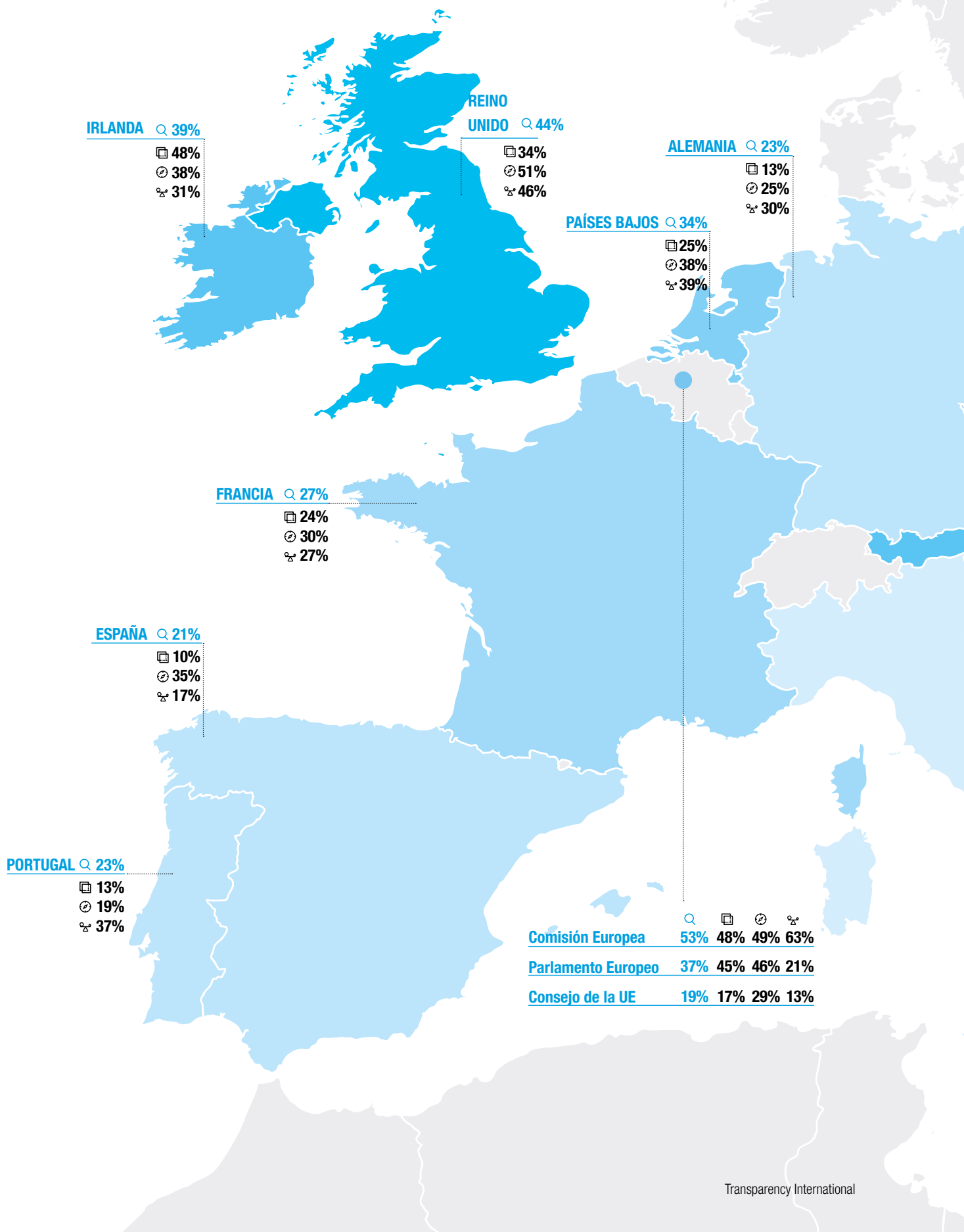
Cofinanciado por el Programa de la Unión Europea
de prevención y lucha contra el crimen

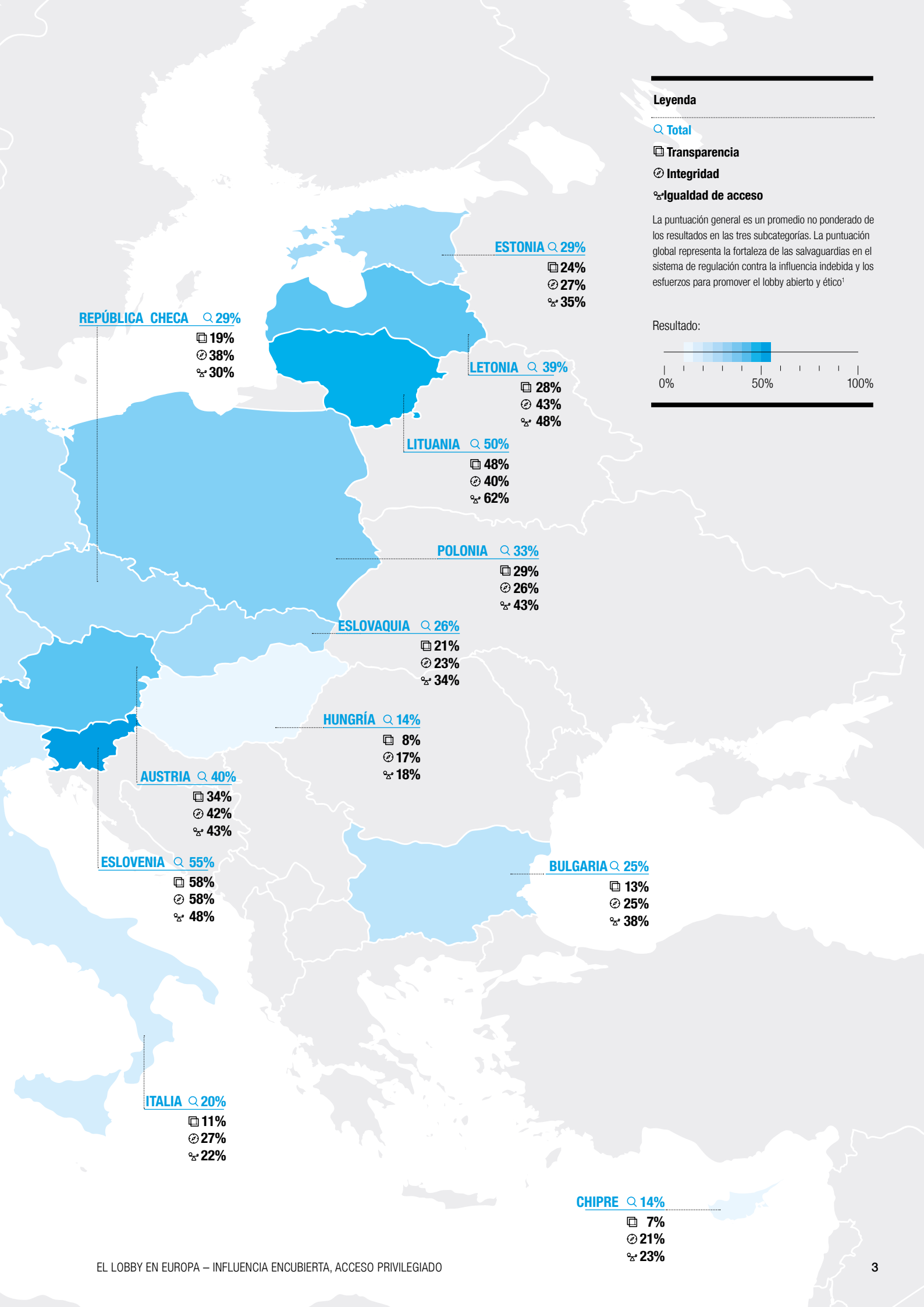
ÍNDICE

Resumen ejecutivo	2
Marco y metodología de la investigación	4
El panorama del lobby en Europa	6
La regulación del lobby en Europa	7
1. Transparencia: restituir lo “público” en la toma de decisiones	24
2. Integridad: promover el lobby ético	36
3. Igualdad de acceso	46
4. Foco sobre Bruselas	52
Recomendaciones	56
Anexos	62

RESUMEN EJECUTIVO

¿Cuán fuertes son las garantías contra la influencia indebida y las normas que promueven el lobby ético en los sistemas políticos europeos?





Legenda

🔍 Total

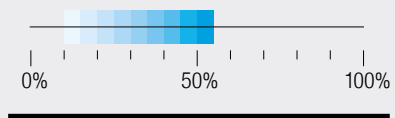
📄 Transparencia

🕒 Integridad

🗳️ Igualdad de acceso

La puntuación general es un promedio no ponderado de los resultados en las tres subcategorías. La puntuación global representa la fortaleza de las salvaguardias en el sistema de regulación contra la influencia indebida y los esfuerzos para promover el lobby abierto y ético¹

Resultado:



REPÚBLICA CHECA 🔍 29%

📄 19%
🕒 38%
🗳️ 30%

ESTONIA 🔍 29%

📄 24%
🕒 27%
🗳️ 35%

LETONIA 🔍 39%

📄 28%
🕒 43%
🗳️ 48%

LITUANIA 🔍 50%

📄 48%
🕒 40%
🗳️ 62%

POLONIA 🔍 33%

📄 29%
🕒 26%
🗳️ 43%

ESLOVAQUIA 🔍 26%

📄 21%
🕒 23%
🗳️ 34%

HUNGRÍA 🔍 14%

📄 8%
🕒 17%
🗳️ 18%

AUSTRIA 🔍 40%

📄 34%
🕒 42%
🗳️ 43%

ESLOVENIA 🔍 55%

📄 58%
🕒 58%
🗳️ 48%

BULGARIA 🔍 25%

📄 13%
🕒 25%
🗳️ 38%

ITALIA 🔍 20%

📄 11%
🕒 27%
🗳️ 22%

CHIPRE 🔍 14%

📄 7%
🕒 21%
🗳️ 23%

DESTACADOS

Calidad de la regulación del lobby

19

países
y tres instituciones europeas

31%

puntuación media

Transparencia

Puntuación media %



26%

Integridad

Puntuación media %



33%

Igualdad de acceso

Puntuación media %



33%

Estadísticas clave

7/19

países

tienen una regulación relativa al lobby
(Austria, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia,
Eslovenia y Reino Unido).

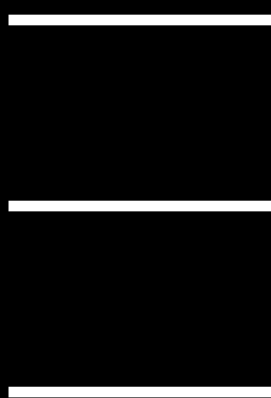
58%

de los ciudadanos europeos

creen que el gobierno de su país está en gran parte o
totalmente controlado por unos pocos grandes intereses
(Transparency International, Barómetro Global 2013)

36%

calidad media de la
regulación del lobby
en las tres
instituciones de la UE



53%

Comisión Europea

37%

Parlamento Europeo

19%

Consejo de la UE

RESUMEN EJECUTIVO

El lobby es toda comunicación directa o indirecta con decisores políticos o representantes públicos, llevada a cabo por o en nombre de un grupo organizado con el fin de influenciar la toma de decisiones públicas.

Este informe investiga la práctica del lobby y los intentos de regularlo en 19 países europeos y en tres instituciones fundamentales de la UE.² Se publica en un momento en el que la confianza pública en los gobiernos ha llegado a mínimos históricos y la práctica del lobby se asocia frecuentemente con la clandestinidad o los privilegios. También sale a la luz este informe cuando cada vez más gobiernos en Europa están prometiendo abordar el problema de la influencia indebida en la política, y la necesidad de buen gobierno es particularmente apremiante, dada la amplitud de los desafíos económicos, sociales y políticos a los que se enfrentan los países europeos y las instituciones de la UE.

El lobby forma parte integral de una democracia sana y está íntimamente vinculado con valores universales como la libertad de expresión o el derecho de petición ante el gobierno. Permite a los grupos de interés presentar sus puntos de vista ante las decisiones públicas que les puedan afectar. También tiene el potencial de mejorar la calidad de la toma de decisiones, al brindar a los legisladores y encargados de tomar decisiones unos canales por medio de los cuales los expertos aporten su conocimiento de temas cada vez más técnicos. Según una encuesta llevada a cabo en el 2013 entre 600 parlamentarios y funcionarios europeos, el 89% convino en que «un lobby ético y transparente ayuda en el desarrollo de las políticas».³

A pesar de ello, una serie de escándalos por toda Europa demuestra que sin unas normas claras y respetadas, un número pequeño de individuos con mejores medios y contactos puede llegar a dominar la toma de decisiones políticas. Como mínimo, esto distorsiona las decisiones públicas, y en el peor de los casos podría llevar a la captura masiva del Estado y las instituciones. Actualmente, las prácticas de lobby injustas y opacas constituyen uno de los riesgos principales de corrupción a los que se enfrenta Europa, y seis de cada diez ciudadanos europeos consideran que su gobierno está gravemente influenciado por ciertos intereses particulares, o que éstos se han apropiado completamente del

gobierno.⁴ Este informe recopila los resultados de estudios nacionales que examinan cómo el lobby se manifiesta en Europa y cuál es la calidad de las respuestas, tanto de los gobiernos como de las instituciones europeas, a los riesgos y a las realidades de la influencia indebida en la toma de decisiones públicas. Es la primera vez que se lleva a cabo una evaluación comparada y exhaustiva sobre esta materia.

El informe se centra en examinar tres elementos críticos e interrelacionados para una regulación eficaz del lobby: en primer lugar, si las interacciones entre lobistas y funcionarios/representantes públicos son transparentes y abiertas al debate público (transparencia); en segundo lugar, si existen unas normas claras y aplicables de conducta ética, tanto para lobistas como servidores públicos (integridad), y por último, si la toma de decisiones públicas está abierta a una pluralidad de voces que representen una gran variedad de intereses (igualdad de acceso). Toda voluntad seria de combatir la influencia indebida en la política debe reconocer que las medidas de transparencia han de acompañarse de medidas más amplias, cuyo fin sea fortalecer la integridad pública y fomentar las oportunidades de acceso al sistema político para una amplia gama de sectores de la ciudadanía.

Los resultados generales de la investigación son preocupantes, y sugieren que, hasta la fecha, los intentos de gobiernos y lobistas de promover estándares de lobby abiertos y éticos han sido esporádicos y poco eficaces. La mayor parte de la influencia sigue siendo oculta e informal. Existen conflictos de intereses serios, y ciertos grupos disfrutan de acceso privilegiado a los encargados de tomar decisiones. Los riesgos de la influencia indebida siguen siendo altos y, en ocasiones, esto ha llevado a consecuencias drásticas y de gran alcance para la economía, el medio ambiente, la cohesión social, la seguridad pública y los derechos humanos. Para poder abordar este asunto se necesitan urgentemente mayores esfuerzos de parte del sector público y de todos los que buscan influenciar las decisiones públicas.

6 de cada 10 ciudadanos europeos consideran que su gobierno está en gran medida o totalmente afectado por algunos intereses particulares.



RESULTADOS CLAVE

El panorama del lobby en Europa es diverso, complejo y cada vez más complicado

Una amplia gama de grupos de interés y sus representantes buscan informar e influenciar la toma de decisiones públicas, lo que contribuye a un entorno que es por lo general democrático y dinámico. Varios actores provenientes del ámbito privado, público, sin ánimo de lucro o de la asesoría jurídica, que intentan influenciar las decisiones públicas, no se consideran a sí mismos lobistas y su actividad muchas veces se conoce por otros nombres tales como incidencia política, asuntos públicos, o representación de intereses.

En la mayoría de los países, el lobby como profesión y como un servicio de consultoría todavía está en fase de desarrollo. No obstante, el proceso de integración de la UE está convirtiendo a Bruselas cada vez más en un centro de formulación de políticas, y por ello la industria del lobby en ese espacio se está profesionalizando cada vez más. A nivel nacional, el sistema de representación sectorial y las asociaciones institucionalizadas con el gobierno sigue siendo la tónica en muchos países. Sin embargo, surge un nuevo patrón en que los actores con más recursos, particularmente los actores corporativos más grandes, realizan su propio lobby en vez de recurrir a la representación a través de asociaciones empresariales.

La influencia oculta e informal sigue siendo un problema

Se ha desarrollado toda una serie de técnicas de lobby, desde la participación abierta en procesos consultivos hasta la comunicación directa con los decisores públicos o la organización de campañas de base. La mayor parte

de estas técnicas es legítima; no obstante, algunas actividades están específicamente diseñadas para confundir y ocultar sus verdaderos orígenes y beneficiarios a los encargados de tomar decisiones públicas y a cualquier observador externo. En su forma más extrema, esto incluye actuar a través de organizaciones pantalla o dar la apariencia de contar con apoyo público a través de opiniones manipuladas o compradas (un fenómeno conocido como «astroturf»).

Una gran parte de los esfuerzos por influenciar la toma de decisiones en los países investigados tiene lugar fuera de los canales formales participativos o consultivos y depende de relaciones informales y de distintas interacciones sociales. En países como Irlanda, Portugal o Hungría, esta influencia está íntimamente vinculada con las estructuras familiares, empresariales o de clase, lo que genera la posibilidad de una cultura de favoritismo y élites insulares.

El nexo entre los negocios y la política se fortalece, y esto crea serios conflictos de interés y en consecuencia un riesgo de captura de las políticas y las normas. La práctica de algunos cargos públicos de llevar a cabo durante su mandato actividades relacionadas con el lobby, o la puerta giratoria entre los sectores público y privado, es fuente de preocupación. También juega un papel importante la financiación de los partidos políticos cuando es oculta y/o desmesurada.

La regulación del lobby en Europa es muy deficiente y ello permite florecer a la influencia indebida

En comparación con los estándares internacionales y las mejores prácticas emergentes, los 19 países europeos y las tres instituciones de la UE obtuvieron una puntuación

Eslovenia es el único país que logró una puntuación superior a 50%.

1/19

general baja, de tan solo el 31%, atribuida a la calidad de su regulación del lobby en cuanto a facilitar la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso.

La gran mayoría de los países europeos examinados no cuentan con una regulación integral del lobby, ni tampoco un sistema para registrar de forma sistemática los contactos entre lobistas y decisores públicos. En esta cuestión, Europa va por detrás de Canadá o de Estados Unidos: de los 19 países contemplados, solo siete tienen leyes o normas específicamente diseñadas para regular las actividades del lobby (Austria, Eslovenia, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia y Reino Unido). Muchas de las normas y regulaciones que existen en Europa son, en mayor o menor medida, imperfectas o no aptas para su propósito. También se plantean problemas relacionados con la escasa aplicación de las normas existentes.

Solo un país, Eslovenia, y la Comisión Europea, han obtenido una puntuación superior al 50%. No obstante, dicho país e institución también presentan una serie de problemas, como lagunas en la cobertura de los registros, vacíos legales o insuficiente implementación de las normas. Cabe destacar que la mayor parte de los países en torno a los que ha girado la crisis financiera (Chipre, España, Italia y Portugal)⁵ ocupan —junto con Hungría— los últimos puestos en la tabla. Otro elemento preocupante es el resultado del Consejo de la UE, una de las instituciones más poderosas en Europa, cuya puntuación de tan solo el 19% sitúa en la posición antepenúltima (en el extremo opuesto de la Comisión Europea).

Transparencia

26%

Los ciudadanos y grupos de interés tienen pocas oportunidades de conocer quién está influenciando las decisiones públicas, en qué temas y cómo. Pocos países obligan al sector público a llevar registros de información sobre sus contactos con lobistas y grupos de interés que realizan actividades de lobby. La información que se documenta y sale a la luz suele tener un alcance demasiado escaso o es esporádica, y en muchos casos falta voluntad de divulgarla al público. A pesar de que todos los países menos Chipre cuentan con leyes de acceso a la información, en la práctica los ciudadanos, los medios de comunicación u otros grupos de interés se enfrentan a desafíos a la hora de solicitar información pública y conseguir respuestas.

Los siete países y las dos instituciones de la UE que tienen regulaciones específicas para el lobby han optado por crear un registro como la piedra angular de su enfoque, imponiendo a los lobistas la obligación de registrarse y, en la mayoría de los casos, de emitir informes periódicos sobre sus actividades. Los registros de lobbies/lobistas pueden ser útiles a la hora de monitorear influencias en el proceso político, siempre y cuando estén bien diseñados, partan de una definición integral de “lobista” (incluyendo a todos los que buscan influenciar las decisiones públicas), sean obligatorios y vengán acompañados de mecanismos de supervisión eficaces. Ninguno de los registros analizados para realizar este informe satisface estos criterios. Cabe señalar, además, que incluso un registro integral de lobistas no es la solución para evitar la influencia indebida: es una más de las muchas medidas que se requieren para abrir las decisiones al debate público.

Sólo Austria cuenta con un código de conducta obligatorio para los grupos de presión.

1/19

Integridad



33%

Ni los lobistas ni los empleados públicos están sujetos a unas normas éticas claras y aplicables en cuanto a su actividad de lobby, y ello es especialmente preocupante dado el bajo nivel de transparencia. A pesar de que la mayoría de los países han implementado un código de conducta en el sector público, varios todavía carecen de un código equivalente para sus legisladores. En muchos casos, los códigos de conducta en vigor son incompletos y no brindan suficiente orientación sobre cómo relacionarse con lobistas a quienes deben observarlos. Existen problemas relativos a la gestión de los conflictos de interés, incluida la insuficiente divulgación de los intereses de los distintos actores. La mayor parte de los países tiene algún tipo de regulación de la puerta giratoria, requiriendo que los empleados públicos o los cargos gubernamentales tomen un período de «descanso» o «cuarentena» antes de poder hacer lobby hacia sus antiguos colegas, pero sólo un país, Eslovenia, ha puesto en marcha una regulación similar para los legisladores. Y aún en este caso, en la práctica no ha sido aplicada de manera apropiada. En suma, ninguno de los 19 países evaluados tiene un sistema adecuado de monitoreo y aplicación de las disposiciones sobre las puertas giratorias.

En cuanto a la orientación ética esencial para los lobistas, solo un país (Austria) dispone de un código de conducta obligatorio, y la recientemente adoptada Ley de Regulación del Lobby de Irlanda (2015) prevé que un regulador autorizado pueda adoptar un código similar; otros pocos tienen disposiciones sobre divulgación voluntaria. Un hallazgo alentador es que en la mayoría de los países existen iniciativas e intentos voluntarios de autorregular las actividades de lobby, incluido el fomento de códigos de conducta. Sin embargo, por lo general éstos se limitan a ciertas asociaciones profesionales, que constituyen tan solo un pequeño porcentaje de quienes buscan influenciar la toma de decisiones públicas. Los códigos suelen ser voluntarios, y en muchos casos poco detallados y con mecanismos débiles de presentación de denuncias.

Igualdad de acceso



33%

La participación pública no está suficientemente protegida y ciertos grupos disfrutan de un acceso privilegiado en la toma de decisiones públicas. Aunque hay mecanismos de consulta pública en la mayoría de los países, su implementación no suele ser sistemática en los distintos organismos gubernamentales, y en ningún caso existen requisitos completos que aporten una explicación detallada acerca de qué puntos de vista se tomaron en cuenta en una decisión y por qué. Una fuente de preocupación es el lobby “desde dentro”, realizado en los grupos de expertos y asesores. Solo un país (Portugal) establece por ley que se debe buscar una composición equilibrada de estos grupos, y en la gran mayoría de los países su funcionamiento sigue estando oculto al mundo exterior.

El alto riesgo que presentan las influencias indebidas en las decisiones públicas, junto con la falta de regulación y supervisión, han tenido un impacto negativo en el bien público así como en la reputación de todos los actores de la esfera pública. Las entrevistas con expertos y los estudios de caso presentados en este informe, así como los estudios nacionales en los que se basan, demuestran el alto coste que ha tenido el estatus quo en esta materia, y cómo ha contribuido a la degradación medioambiental, al colapso financiero, a violaciones de los derechos humanos y a poner en peligro la seguridad pública. Asimismo, se ha visto dañada la reputación de los lobistas y grupos de interés, así como la de funcionarios e instituciones públicas, incluida la de aquellos que desean llevar a cabo su trabajo de una manera abierta y ética. Los niveles de confianza pública son muy bajos y, como la mayor parte de las actividades de lobby sigue desarrollándose a escondidas, es probable que la verdadera escala de los problemas sea aún más grande.

Sin embargo, pese a las graves deficiencias de los marcos regulatorios de toda la UE, hay algunas señales positivas. Un número creciente de países —entre ellos Estonia, Francia, Italia, Lituania— se están mostrando dispuestos a afrontar el problema, con propuestas en distintas fases de desarrollo. A pesar de todos sus defectos, la recientemente adoptada Ley de lobby irlandesa eleva el listón en cuanto a la calidad de la regulación en Europa. También se vislumbran varias otras prácticas prometedoras en Europa. Cada vez más entidades corporativas y lobistas profesionales se comprometen a respetar estándares éticos más altos en

sus interacciones con el gobierno y de hecho apoyan la necesidad de reformas en la regulación, ya que son conscientes no solo de su imperativo moral sino también de los beneficios que ello acarrea para su reputación y para la necesaria igualdad de condiciones de competencia. También se han visto avances en Bruselas, y se trabaja en un mecanismo legal interno que gobierne el lobby bajo la supervisión del Consejo de Europa.

Las tendencias positivas son alentadoras y deberían ser alabadas. No obstante, para que las medidas sean realmente eficaces, hace falta un enfoque que aborde este asunto de una manera integral. Por desgracia, el alcance de muchos de los intentos hasta la fecha ha sido demasiado pequeño y no se contempla un marco más amplio de transparencia, integridad e igualdad de acceso en el ámbito del lobby.

Por otra parte, se requiere hoy en día un sentido de urgencia, y mostrar liderazgo y compromiso político para garantizar que estas medidas no se queden estancadas en meros debates y deliberaciones (como ha sido el caso tantas veces en el pasado) sino que se adopten y —lo más importante— que se apliquen de manera efectiva. Solo entonces la política pública podrá servir al bien público, los ciudadanos podrán recuperar su confianza en los gobiernos y el término «lobby» se podrá asociar con una democracia participativa en vez de corrupta.

RECOMENDACIONES

Las principales recomendaciones para los gobiernos y los grupos de presión con el fin de promover un lobby ético e impedir la influencia indebida son:⁶

Asegurar que la información sobre actividades de lobby se publique y sea fácilmente accesible para el público.

Asegurar que la regulación se base en un conjunto de definiciones amplias que abarquen a todas las personas que realizan actividades de lobby (incluidos lobistas externos (consultores) o internos, empresas de relaciones públicas/asuntos regulatorios, ONG, corporaciones, asociaciones empresariales y profesionales, sindicatos, think tanks, despachos de abogados, organizaciones religiosas, instituciones académicas, titulares de cargos pro bono de distintas entidades) y a todas las personas que constituyan objetivos clave de la actividad de influencia.

Establecer y reforzar los registros de lobistas existentes, volviéndolos obligatorios, requiriendo un registro oportuno de los lobistas, registrando información detallada sobre a quién representan, a quién quieren influenciar, de qué recursos disponen, qué propósito tienen, y qué pruebas y argumentos utilizan.⁷ Asegurar que se crea una “huella legislativa” para cada propuesta de legislación

o de política, para garantizar transparencia plena de los procesos de toma de decisiones. Ello incluiría seguir y publicar las contribuciones externas recibidas y los contactos que se establecen entre lobistas y representantes públicos.

Requerir que los servidores y representantes públicos publiquen información sobre las reuniones e interacciones con lobistas, incluidos calendarios, agendas y documentación recibida de parte de los lobistas.

Todos aquellos que busquen influenciar la política pública (incluidos los lobistas profesionales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil) deben asegurar que son transparentes de forma proactiva sobre su actividad de incidencia y lobby, lo que implica la publicación de:

- ▶ Políticas, gastos y personas que realizan lobby por cuenta de la organización
- ▶ Contribuciones a los partidos políticos y actividad política
- ▶ Posicionamientos y documentos presentados para sustentar sus objetivos de lobby

Crear un muro ético entre lobistas y sector público.

Establecer “periodos de cuarentena” mínimos antes de que los representantes políticos y servidores públicos puedan trabajar realizando lobby desde el sector privado, lo cual puede generar conflictos de interés. Para ello, crear un sistema para solicitar permiso ante una oficina ética designada, antes de que un servidor público, miembro del parlamento o del ejecutivo (en los niveles nacional y subnacional) pueda aceptar un trabajo relacionado con el ejercicio del lobby.

Revisar los códigos de conducta existentes para servidores públicos, para garantizar que incluyan estándares de comportamiento claros relativos al lobby y a cómo deberían interactuar con los grupos de interés.

Introducir un código de conducta estatutario para lobistas, estableciendo principios básicos para un lobby ético.

Los lobistas deben comprometerse a realizar su labor con integridad, en coherencia con la política de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de la organización que representen, asegurando que la información transmitida es exacta, precisa y honesta y que no engañen sobre su naturaleza o sobre sus comunicaciones.

Promover la participación de individuos y grupos en los procesos de toma de decisiones, para favorecer un amplio rango de perspectivas.

Aprobar requisitos legales que permitan a los ciudadanos, grupos de interés y entidades corporativas contribuir en condiciones de igualdad a los procesos legislativos / procesos de elaboración de las políticas.

Introducir la obligación por ley de que los organismos públicos deban publicar los resultados de los procesos de consulta, incluidos los comentarios enviados por los participantes.

Convocar concursos públicos para componer los grupos de asesores/expertos e introducir criterios de selección que aseguren un equilibrio entre diferentes intereses.

Asegurar que las reglas se apliquen y que existan sanciones significativas para las conductas no éticas.

Establecer un organismo de supervisión independiente y con recursos suficientes para aplicar las reglas relativas a la transparencia de las actividades de lobby y la conducta ética (limitaciones post-empleo, conflictos de interés, regalos y hospitalidad).

MARCO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este informe es una síntesis de los hallazgos de 19 evaluaciones nacionales llevadas a cabo en el 2014, que examinaron el lobby y los intentos de regularlo en toda Europa. El marco de investigación ha sido desarrollado por Transparency International, basándose en estándares reconocidos a nivel internacional para la regulación del lobby y la prevención de la influencia indebida. Dichos estándares incluyen, entre otros, los “Diez principios para la transparencia e integridad en el lobby”⁸ de la OCDE y el informe de avance del mismo organismo sobre la implementación de estos principios⁹, el “Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system” [Informe sobre el papel de los actores extrainstitucionales dentro del sistema democrático]¹⁰ de la Comisión de Venecia (Consejo de Europa), los “Open Governance Scorecard Standards” [Estándares para la valoración de la gobernanza abierta] de Transparency International¹¹, las “International Lobbying Disclosure Guidelines” [Pautas internacionales para la divulgación de información sobre el lobby] de la Sunlight Foundation¹² y las “Standards of Lobbying Disclosure” [Estándares para la divulgación de información sobre el lobby] de Access Info Europe¹³. Utilizando estos documentos como punto de partida y afinando posteriormente la metodología junto a varias de la organizaciones mencionadas, se elaboró un cuestionario de 65 preguntas resultante en otros tantos indicadores.

Los 65 indicadores corresponden a tres dimensiones principales y diez subdimensiones, que componen un enfoque integral de la regulación del lobby. Las tres dimensiones principales son la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso.

- ▶ El grado de transparencia indica cuán abierta es la toma de decisiones y hasta qué punto el público puede acceder a información sobre quién hace lobby a los funcionarios y representantes políticos, sobre qué temas, cuándo y cómo, cuántos recursos se está gastando en el proceso y cuáles son los resultados.
- ▶ El nivel de integridad mide la eficacia de los países para garantizar una conducta ética de los funcionarios, los representantes públicos y los lobistas.
- ▶ El nivel de igualdad de acceso indica hasta qué punto el sistema permite una pluralidad de opiniones en la toma de decisiones públicas y ofrece ocasiones para el aporte de ideas y argumentos por parte de una amplia gama de actores e intereses.

Metodología

Cada evaluación nacional se centró en investigar las regulaciones en vigor y las prácticas de lobby en cada país, recopilar pruebas sobre los riesgos de corrupción e incidentes relacionados con la falta de control del lobby, resaltar las buenas prácticas en materia de lobby y ofrecer recomendaciones y soluciones para los encargados de tomar decisiones y los representantes de intereses tanto en el sector público como en el privado.

La investigación se llevó a cabo entre marzo y agosto del 2014. Conllevó una fase de estudio teórico previo de documentos legales y políticos, así como de los datos existentes. Posteriormente los investigadores nacionales hicieron entrevistas detalladas con decisores públicos, lobistas y expertos en el tema del lobby en cada país. En total se llevaron a cabo 161 entrevistas, con 180 entrevistados en 19 países.

Los 10 subdimensiones de un sistema integral de regulación del lobby

Transparencia

- 1** Acceso a la información pública a través de leyes de acceso
- 2** Sistemas de registro de lobistas
- 3** Monitoreo del sistema de registro y sanciones por incumplimiento
- 4** Divulgación proactiva de información por los funcionarios, incluida huella legislativa

Integridad

- 5** Restricciones pre y post empleo público para reducir los riesgos asociados con la puerta giratoria entre el sector público y el privado
- 6** Códigos de conducta para empleados del sector público
- 7** Códigos éticos para lobistas
- 8** Autorregulación por parte de las asociaciones de lobistas

Igualdad de acceso

- 9** Mecanismos de consulta y participación pública
- 10** Composición de grupos de expertos/asesores y políticas públicas

La investigación fue principalmente cualitativa, pero con el fin de añadir una dimensión cuantitativa, los investigadores contestaron y calificaron las 65 preguntas/indicadores.¹⁴ Para poder evaluar las normas y regulaciones de la UE, la Oficina de Contacto de Transparency International en la UE (Bruselas) realizó el ejercicio de evaluación con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.

Para calificar los indicadores se utilizó una escala de tres puntos, con una puntuación mínima de 0 y máxima de 2. Para calcular las calificaciones generales del país/institución de la UE y cada una de las tres dimensiones —transparencia, integridad e igualdad de acceso— se llevó a cabo una agregación sencilla. En concreto, se calculó la puntuación total para las 10 subdimensiones

(como porcentaje). Luego, se calculó el promedio no ponderado para llegar a una puntuación para cada una de las tres dimensiones. Igualmente, la puntuación general del país/institución de la UE es una media no ponderada de estas tres dimensiones. No se aplicó ninguna ponderación diferencial a indicadores individuales, subdimensiones o dimensiones principales. El equipo de investigación de la Secretaría de Transparency International revisó y validó las calificaciones a nivel internacional con el fin de garantizar la comparabilidad entre países.

Las puntuaciones resultantes permiten realizar una comparación de los intentos de promover el lobby abierto y ético, y de la calidad de las salvaguardias contra la influencia indebida a nivel nacional y a nivel de la UE. El análisis regional contenido en este informe se basa principalmente en los hallazgos de los 19 estudios nacionales y en el que se llevó a cabo a nivel de la UE. Además, se recurrió, según el caso, a fuentes secundarias adicionales de Transparency International y otras organizaciones.

EL PANORAMA DEL LOBBY EN EUROPA

Muchos actores en Europa se dedican a actividades de lobby, buscando influir y fundamentar la toma de decisiones públicas, y en el proceso a menudo compiten o cooperan entre sí. Esta diversidad incluye, pero no se limita a, quienes tienen intereses económicos, intereses profesionales y intereses de la sociedad civil.

Este capítulo describe cómo se ejerce la influencia en la política en toda Europa, quién la ejerce, a través de qué técnicas y con qué impacto. La forma en la que la influencia nace en el sistema político de un país varía en todo el continente y depende de muchos factores distintos, entre ellos el grado de institucionalización del lobby dentro del sistema, el tamaño del país, la cultura política y la madurez de la industria del lobby. Puesto que hay tantas organizaciones e individuos haciendo lobby, es imposible evitar que haya cierta variación en las técnicas utilizadas para ejercer influencia, y esto incluye el grado de apertura y ética con que se comporten los individuos y las organizaciones.

El lobby y su ambiente dinámico

Toda una serie de actores en Europa se dedican al lobby con el propósito de influenciar e informar la toma de decisiones públicas, y durante este proceso muchas veces compiten o cooperan entre sí. Esta diversidad incluye, a modo de ejemplo, aquellos con intereses económicos (tales como empresas y corporaciones), con intereses profesionales (como sindicatos o representantes de sociedades profesionales), o con intereses de la sociedad civil (por ejemplo, los grupos medioambientales o religiosos).¹⁵ La gran variedad de acciones y aportes por parte de estos grupos es, por lo general, útil a la hora de tomar decisiones públicas. Además, contribuye a un entorno democrático que es sumamente dinámico.

Algunos actores que se dedican al lobby no se consideran lobistas como tal —los abogados suelen entrar en esta categoría— y otros lo llaman por otro nombre, como asesoría de asuntos públicos o de relaciones públicas. A veces, los grupos de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales prefieren calificar sus actividades como «incidencia» en vez de «lobby». Esto se debe en parte a las connotaciones negativas que en muchos países europeos se asocian con el término «lobby».

El intento desesperado de influenciar: una perspectiva desde la primera línea

En Hungría, algunos entrevistados mencionaron la existencia de empresarios que desesperadamente buscan oportunidades de reunirse con miembros del Gobierno. Las tácticas incluyen formar parte de delegaciones empresariales del Gobierno en el extranjero y asistir a partidos de fútbol, incluso cuando es sabido que no se interesan por este deporte.¹⁶

En Irlanda, las cámaras del parlamento representan un lugar importante para el lobby. Varios grupos de interés entrevistados declararon que se ubican constantemente en varios lugares de todo el complejo Leinster House, incluidos el café y el bar Dáil, para «acorrallar» a los políticos.¹⁷

En Italia, es sabido que la sala VIP del exclusivo club de fidelización de Alitalia (la aerolínea italiana) en el aeropuerto Linate en Milán, donde hay un vuelo de conexión a Roma, es un lugar estratégico donde los lobistas se reúnen con regularidad con encargados de tomar decisiones públicas.¹⁸

Sólo en el sector farmacéutico, las estimaciones “oficiales” conservadoras arrojan una cifra de 40 millones de euros gastados en lobby, mientras que otras estimaciones más realistas apuntan a 91.

€91 millones

La persistencia de la influencia informal

En Europa, el lobby se hace en gran medida fuera de los canales formales y de modo oculto a la opinión pública. En países pequeños y medianos, los patrones del lobby están vinculados con redes familiares, sociales y de clase. En estos contextos, las élites están inevitablemente interconectadas, lo que fomenta una cultura de favoritismo e influencia informal. Las conexiones entre familias, amigos y antiguos compañeros de escuela muchas veces determinan a quién hace caso el que toma la decisión y qué decisión tomará. Varios países muestran indicios serios del denominado «capitalismo de amigos» y, en el caso de Hungría, de captura del Estado.¹⁹

En su mayor parte el lobby informal adopta la forma de la comunicación directa y tiene lugar en entornos sociales tales como recepciones, clubes de golf, salas VIP de aeropuertos, bares parlamentarios, palcos VIP en estadios de fútbol o hipódromos. Estos foros han sido descritos como las «antesalas del lobby»²⁰ porque, aunque no brindan una oportunidad inmediata de un diálogo significativo, es probable que desencadenen una comunicación futura y posiblemente sustancial, lo que finalmente, en muchos casos, se traducirá en influencia. Es difícil regular este tipo de lobby porque estas comunicaciones e interacciones son «por defecto» extraoficiales.

La creciente profesionalización y diversificación del lobby

A pesar de la perseverante informalidad, en la mayoría de los países hay una creciente profesionalización del lobby, y cada vez más se contratan consultores de asuntos públicos y de lobby para representar intereses empresariales y otros, así como para convencer a los encargados de tomar decisiones en cuestiones que interesan a sus clientes. Entre los clientes de estos lobistas profesionales se encuentran empresas, asociaciones, agencias del sector público y organizaciones no gubernamentales.

También hay cada vez más actores distintos que ofrecen servicios profesionales de lobby, como por ejemplo despachos de abogados y grandes empresas de consultoría/auditoría. En países como Portugal o Estonia, las profesiones legales son las vías principales del lobby profesional y en varios otros países juegan un papel importante.²¹ En los últimos años ha destacado la presencia en Bruselas de grandes bufetes de abogados europeos y estadounidenses, que hacen lobby ante las instituciones de la UE en nombre de sus clientes corporativos. Los abogados han sido particularmente reacios a identificarse como lobistas, argumentando que los requisitos de transparencia no deberían ser aplicados en su caso, debido a cuestiones de confidencialidad asociada con el privilegio entre el abogado y su cliente. Es bastante revelador que, de las aproximadamente 7.000 organizaciones registradas en el Registro de Transparencia voluntario de la UE, sólo 88 sean bufetes de abogados.²² Últimamente ha crecido la preocupación por la influencia de las cuatro grandes empresas de consultoría y auditoría: PwC, Ernst & Young, Deloitte y KPMG, tanto a nivel nacional²³ como en los influyentes comités de expertos de la Comisión Europea.²⁴

La fragmentación de los intereses empresariales

El público suele asociar el lobby con la representación de intereses empresariales. No obstante, el término «empresarial» abarca muchos distintos actores, con una amplia gama de intereses y una gran diversidad en cuanto al tamaño, presupuesto, alcance y actividad de lobby. Tradicionalmente, las empresas han canalizado su influencia a través de asociaciones que hacían lobby en su nombre. En países que tienen una tradición corporatista, como es el caso de la mayoría de la Europa continental, la participación de tales asociaciones, junto con otros grupos de interés, en cierto modo se ha institucionalizado históricamente dentro de los procesos de toma de decisiones.

Las asociaciones siguen siendo importantes a la hora de

representar los intereses empresariales en Europa, particularmente para las empresas pequeñas y medianas, y en algunos países todavía suponen un canal principal a través del cual las empresas articulan sus intereses. Por ejemplo, en Lituania, se ha notado que varias asociaciones empresariales incluso tienen oficinas asignadas en espacios públicos y que aparecen en la lista de contacto oficial como «representantes del Gobierno».²⁵

No obstante, las empresas no dependen únicamente de las asociaciones para representar sus intereses. Cada vez más el lobby lo hacen lobistas de plantilla o directamente la alta dirección. Esto es particularmente cierto en el caso de las grandes corporaciones que, y no es de extrañar, son unos de los lobistas más activos en Europa y muchas veces disfrutan de un acceso desmedido a personas clave en la toma de decisiones.

El aumento de gasto en lobby por parte de sectores poderosos

Debido a la falta de mecanismos que impongan informes obligatorios a nivel de la UE y en la mayoría de los países europeos, es imposible conocer el verdadero alcance del lobby y las cantidades de dinero invertidas. Los pocos indicadores y aproximaciones que existen señalan no obstante un aumento en la intensidad del lobby y niveles crecientes de gasto.²⁶ Sectores como el farmacéutico, las finanzas, las telecomunicaciones o la energía dominan el panorama del lobby en Europa. Las aproximaciones conservadoras basadas en el Registro de Transparencia de la UE del 2012 sugieren un gasto anual de 40 millones de euros para influenciar los asuntos de la UE en el sector farmacéutico solamente. Es probable que esta cifra sea una infravaloración que se debe a las declaraciones ausentes, no transparentes e imprecisas. Se ha propuesto la suma más realista de 91 millones de euros.²⁷ En el sector financiero, se calculan unas cifras igualmente sorprendentes en recursos invertidos en lobby.²⁸

Cabe resaltar que a pesar de que las corporaciones suelen disponer de grandes cantidades de dinero, a las empresas más pequeñas les puede costar imponer su influencia a través del lobby, y en muchas ocasiones se enfrentan a obstáculos en su intento de acceder a los individuos que toman decisiones. Igualmente, las organizaciones de la sociedad civil y las ONG más pequeñas operan con recursos reducidos, lo que puede

limitar su influencia. Las ONG más grandes son actores importantes en el panorama del lobby y dedican presupuestos cada vez mayores a las actividades relacionadas con el lobby y la defensa de intereses que pueden llegar a alcanzar hasta cientos de miles de euros.²⁹

La sofisticación de las técnicas de lobby

La mayor parte del lobby se hace a través de comunicación directa, ya sea por medio de vistas públicas durante los procesos de consulta, en reuniones formales con encargados de tomar decisiones, o hablando discretamente con un contacto cercano. No obstante, también están ganando terreno en los países europeos las técnicas de lobby indirecto más sofisticadas, algunas de las cuales son cuestionables y preocupantes. Estas incluyen la movilización del público a través de anuncios y campañas de relaciones públicas, la financiación de organizaciones de incidencia o *think tanks*, y el uso de campañas de base.³⁰

El lobby “de base” es una tendencia particularmente notable. Las organizaciones orquestan campañas (peticiones en línea, cartas al gobierno o parlamentarios, debates públicos, folletos y manifestaciones, entre otras actividades) con el fin de presionar a los políticos para que les hagan caso. En su forma más benigna, este tipo de participación ciudadana puede ser enriquecedora para los ciudadanos. Sin embargo, esta técnica también puede suponer algo más siniestro cuando se convierte en «astrourfing», la controvertida práctica consistente en que los lobistas se esconden detrás de organizaciones pantalla para dar una apariencia de apoyo popular a una causa que en realidad está financiada por intereses privados.

Los textos legales que los lobistas redactan también generan controversia a nivel nacional y de la UE.³¹ No es un problema en sí que los lobistas sugieran enmiendas a la legislación propuesta, pero cuando párrafos enteros de documentos son copiados y pegados directamente en las leyes, hay motivo para preocuparse de que se esté produciendo una influencia desmedida. Esto ha llevado a hacer llamamientos para que los lobistas publiquen todos los argumentos y documentación de apoyo que aportan a los proyectos de ley.

Astroturfing: Una técnica para aportar legitimidad a los intereses ocultos

En el 2012, el Departamento de Salud en Reino Unido publicó una serie de documentos que pusieron de manifiesto denuncias de que un grupo de lobby, principalmente financiado por la industria del tabaco, había intentado falsificar firmas. Esto tuvo el efecto de exagerar el nivel de apoyo para una campaña contra la regulación del embalaje sencillo en el Reino Unido.³² La industria argumentó que medio millón de personas estaban en contra de la medida, lo que se sustentaba en la cantidad de personas que habían firmado peticiones, formularios en línea o postales/cartas que fueron entregadas al Departamento de Salud.

No obstante, luego resultó que una parte de este supuesto apoyo era falso. La campaña «Hands Off Our Packs» [Apártense de nuestros paquetes], dirigida por el grupo tabaquero pantalla Forest y supuestamente financiada mayoritariamente por la industria de tabaco, había contado con una agencia para contratar recaudadores de firmas, agencia que incentivaba al personal según el número de firmas conseguidas.³³ Después, Forest admitió que algunas firmas eran falsas, pero negó que esto hubiese sido intencionado o que hubiese fomentado esta práctica, y culpó al recaudador individual de firmas.³⁴

La Ley de Regulación del Lobby recientemente adoptada en Irlanda tiene el potencial de convertirse en la primera ley nacional en Europa en abordar el tema del astroturfing, lo cual dificultaría más el que las industrias u otros oculten sus intereses detrás de tales organizaciones, requiriéndoles divulgar sus actividades indirectas de lobby.

El nexo entre el sector privado y el público

La mayoría del debate en torno al lobby presupone una separación entre las instituciones públicas y oficiales por un lado, y los intereses del lobby por el otro. Sin embargo, esto no es siempre así. La aparición de las asociaciones público/privadas, la externalización de servicios públicos, el destacamento de profesionales del sector privado al sector público, y el uso de asesores, generan riesgos de producir un lobby desde «dentro», en el cual los actores privados tienen acceso a información potencialmente privilegiada y pueden desempeñar un papel dual.

Por el contrario, una serie de escándalos en toda Europa también demuestra el potencial de conflictos de interés no tratados en los funcionarios y representantes públicos. Varios casos examinados en esta investigación incluyen ejemplos de funcionarios que hacen lobby u ofrecen asesoramiento mientras ocupan puestos públicos, ejemplos de intereses privados ocultos a la hora de tomar decisiones públicas, o de influencia desmedida del financiamiento político.

Un problema particularmente serio, y la amenaza a la integridad que los lobistas citan con mayor frecuencia,³⁵ es la puerta giratoria entre el mundo político y el mundo del lobby. A pesar de que el intercambio de experiencia entre el sector público y el privado puede ser positivo, esto también puede generar serios conflictos de intereses previos o posteriores al empleo público, con el potencial de producir captura regulatoria e institucional. En casi todos los países europeos analizados no faltan ejemplos de prácticas de puerta giratoria entre los negocios y la política, lo que pone al descubierto que se trata de un problema masivo y mal controlado. La falta de normas o, en algunos casos, su inaplicación, fomenta el riesgo del abuso de poder y el uso incorrecto del cargo o antiguo cargo público.

La puerta giratoria entre los negocios y la política en Europa

En Portugal, de los últimos 19 ministros de finanzas, 14 trabajaron anteriormente en bancos o instituciones financieras. Los banqueros también han sido el grupo profesional con mayor representación en el gobierno, alcanzando el 54% de los cargos desde el establecimiento de la democracia. Un total de 230 miembros del Parlamento han asumido 382 puestos en instituciones financieras, antes o después de desempeñar un cargo público. Estos vínculos íntimos entre negocios y política también se extienden a las autoridades reguladoras. Desde 1986, todos los jefes del Banco Central han pasado a ocupar puestos en el sector bancario. La influencia del sector financiero sobre la toma de decisiones políticas se considera moneda corriente.³⁶

Igualmente, en España se ha expresado preocupación por el hecho de que antiguos miembros del poder ejecutivo transiten hacia el sector privado y ejecutivos de empresa pasen a trabajar a organismos reguladores. Para el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO, por sus siglas en inglés) se trata de «una grave amenaza a la credibilidad de las instituciones públicas».³⁷ Los ejemplos de expolíticos con vastas redes de antiguos colegas y un acceso sin par a los encargados de tomar decisiones son numerosos, incluidos los expresidentes españoles Felipe González, quien se incorporó a la junta directiva de Gas Natural Fenosa³⁸, y José María Aznar, a quien Endesa contrató como consejero externo y que ha sido asociado a otras cinco corporaciones multinacionales, incluido como asesor del Presidente para España y Vicepresidente global de KPMG.³⁹

En los Países Bajos, la puerta giratoria también se encuentra en movimiento constante. Uno de muchos ejemplos es el de Jack de Vries, exsecretario de Estado del Ministerio de Defensa. De Vries abogó por la compra del avión Joint Strike Fighter (JSF), que por sus altos costes fue tema de mucha controversia. De Vries abandonó el servicio público en 2010, pero en 2011 se unió a Hill and Knowlton, una agencia de comunicación y asesoría que también representa al sector aéreo neerlandés y que había respaldado la compra del JSF. Cuando se le preguntó si él sería la persona de contacto con el Ministerio de Defensa, De Vries declaró que no lo sabía pero que tampoco veía «ninguna objeción o problema» en contactar con el Ministerio. Un reglamento específico de este sector prohíbe al Ministerio relacionarse con ex cargos públicos hasta dos años después de abandonar su empleo público, si han pasado a representar a un actor empresarial.⁴⁰

El impacto social del lobby y la influencia indebida

Cuando el lobby no se regula y queda oculto para la opinión pública aumentan las posibilidades de influencia indebida. Sin un cortafuegos robusto entre el sector público y los lobistas, es posible que se tomen decisiones que no sirvan al bien público sino a un conjunto limitado de intereses privados. Esto puede llegar a tener consecuencias bastante dañinas para la sociedad, y en Europa se ha asociado, entre otros, con casos de degradación medioambiental, colapso financiero, violaciones de derechos humanos y amenazas para la seguridad pública.

Un ejemplo relevante es la crisis financiera mundial. Aunque son muchos los motivos que contribuyeron a la crisis, el lobby opaco de las personas y empresas más poderosas del sector bancario, que solían disfrutar de un acceso desmedido a los individuos clave en la toma de decisiones, ha influido en decidir las políticas económicas que llevaron a la crisis (véase la sección «Foco sobre el sector financiero» a continuación). En vista de ello, el Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró en un documento de trabajo que «la prevención de futuras crisis podría requerir una debilitación de la influencia política de la industria financiera y una mayor supervisión de sus actividades de lobby para entender mejor los incentivos».⁴¹



FOCO SOBRE EL SECTOR FINANCIERO

La reforma postcrisis se frustra por el lobby intenso del sector financiero

A medida que Europa sale de la última crisis financiera, para prevenir su repetición se han sucedido varios intentos de reformar el sector financiero a nivel nacional y de la UE. No obstante éstos se han visto truncados, principalmente por el intenso lobby del sector financiero.

Las reformas postcrisis han sido criticadas como «ajustes leves en el sistema más que reformas»⁴² y muchos temen que la industria financiera vuelva a capturar la regulación.⁴³ La complejidad del sector y la regulación asociada nos ha conducido a una situación en la que el debate se ha relegado mayoritariamente a los expertos, principalmente a los propios representantes del sector financiero, cuando la regulación de los servicios financieros tiene una dimensión importante de interés público.⁴⁴

Los lobistas financieros siguen contándose entre los lobbies más poderosos en Europa. A nivel de la UE, por ejemplo, el gasto de los lobistas financieros es infinitamente mayor al de muchos otros sectores. Un informe reciente de Corporate Europe Observatory (CEO) estimó que el sector financiero gasta 120 millones de euros al año en lobby en Bruselas y que emplea a más de 1.700 personas en este tipo de actividades. El informe se basa en un trabajo de investigación que permitió descubrir y analizar datos a los que un ciudadano normal y corriente no puede acceder fácilmente, poniendo de manifiesto el grado de opacidad de gran parte del lobby en este sector. CEO concluyó que la industria financiera buscó influenciar la regulación postcrisis en la UE a través de más de 700 organizaciones, una cifra siete veces superior a la de las organizaciones de la sociedad civil y sindicatos que trataron de hacer lo mismo.⁴⁵

A nivel nacional, es igualmente evidente la escala y eficacia del lobby financiero. En Francia, en 2013 la ley de separación y regulación de las actividades bancarias quedó diluida tras el lobby intenso del sector. El texto final no alcanzó ni de lejos el nivel del borrador inicial, que se había pregonado como ambicioso y que habría ayudado mucho a crear una barrera más fuerte entre, por una parte, las actividades de inversión y gestión de carteras de los bancos, y por otra, las actividades comerciales. Esta separación buscaba proteger a los consumidores en el caso de un mal rendimiento de los bancos en los mercados financieros. La ley finalmente aprobada ha sido criticada por su «impacto mínimo» y por ser «esencialmente cosmética».⁴⁶ Una causa importante de su debilitación habrían sido los vínculos íntimos entre el sector financiero y el ministerio de Hacienda; muchos exfuncionarios pasan directamente a trabajos en banca privada.⁴⁷

Hasta hace poco, la gran mayoría de los grandes bancos no estaban registrados en el Registro de Transparencia voluntario de la UE, aunque hacían lobby en Bruselas. El aviso por parte de la nueva Comisión Juncker, en noviembre del 2014, de que en adelante sólo se reuniría con lobistas registrados, desencadenó un frenesí de inscripciones incluso de los bancos grandes.⁴⁸

Pero quizá todavía más importante es la necesidad de que el interés público esté más claramente reflejado en la toma de decisiones relativas al sector financiero. Esto solo se podrá conseguir si existe equilibrio en los grupos de expertos y asesores para garantizar que no los domina la industria, y si se amplían los mecanismos de consulta en las políticas públicas para animar a participar a actores provenientes de otros sectores no financieros.

FOCO SOBRE EL SECTOR FARMACÉUTICO

La captura de las regulaciones y el lobby farmacéutico en Francia⁴⁹

Mediator era un medicamento destinado a diabéticos con sobrepeso, que solía ser recetado también a mujeres sanas como supresor del apetito cuando querían bajar de peso. Hace unos años, se convirtió en objeto de escándalo por mantenerse su autorización de comercialización en el mercado hasta 2009, a pesar de las crecientes pruebas que indicaban que representaba un riesgo para la salud pública y de que el medicamento hubiera sido retirado en España e Italia en 2004. Estimaciones conservadoras apuntan a que el retraso en la retirada del medicamento llevó a la muerte de unas 220 a 300 personas, y otros estudios sitúan el número de víctimas en 1.300.⁵⁰ Adicionalmente miles de personas se quejan de complicaciones cardiovasculares que han afectado su vida cotidiana.⁵¹

El caso provocó furor sobre el poder de lobby de las empresas farmacéuticas en Francia. El informe oficial mencionó «la presión» ejercida por la compañía fabricante, Servier, que supuestamente había hecho lobby a los responsables públicos y expertos sanitarios para que mantuvieran Mediator en el mercado y lo reconocieran como un medicamento contra la diabetes.⁵² El juicio para determinar si la empresa había engañado a los pacientes y a las autoridades, previsto para 2013, fue pospuesto y actualmente se espera que comience en 2015. La empresa ha asegurado que todos los que hayan sufrido problemas a causa del medicamento recibirán una indemnización, pero ha negado las acusaciones de haber actuado de manera irregular.⁵³

Se ha sugerido que los conflictos de interés hayan podido contribuir al retraso en la toma de medidas por parte del regulador, y a favorecer los intereses de la compañía por encima del interés público.⁵⁴ Tras el escándalo, según Le Figaro, Servier intentó supuestamente influenciar también a personas que ocupaban cargos electos para que minimizaran su responsabilidad, tratando de cambiar las conclusiones del informe de investigación del Senado⁵⁵ y de diluir la reforma iniciada por los reguladores tras este incidente.⁵⁶ Dicha reforma se aprobó, pero con algunos vacíos legales como la falta de concreción en cuanto a regalos y gastos de representación.

Otro sector que ejerce un lobby intenso es el farmacéutico (véase la sección «Foco sobre el sector farmacéutico»). En Francia, la práctica agresiva de algunas empresas farmacéuticas hacia los reguladores se ha relacionado con un caso notorio en que un medicamento sospechoso de provocar riesgos para la salud fue autorizado a mantenerse en el mercado, lo que supuestamente se tradujo en cientos si no miles de muertes que podrían haber sido evitadas.

Sin embargo, en este sector como en otros destacan algunos ejemplos de compañías y organizaciones con impactos sociales positivos. En Italia, por ejemplo, un grupo de pequeños fabricantes de productos farmacéuticos llevó a cabo una campaña de lobby para excluir los llamados «medicamentos huérfanos» de una decisión relacionada con los gastos hospitalarios. Los medicamentos huérfanos se utilizan para tratar enfermedades raras y típicamente generan escasos ingresos para las compañías farmacéuticas. Aplicarles las mismas reglas que a los demás medicamentos los habría convertido en un gasto insostenible y, en consecuencia, no habrían estado disponibles para los pacientes. Ejerciendo un lobby transparente, basado en pruebas y en el poder de convicción, este modesto grupo de industrias manufactureras consiguió tener éxito en su campaña para salvar los medicamentos huérfanos, mostrando con ello el potencial del lobby para tener un impacto social positivo.⁵⁷ Casos como este recuerdan que el problema no es el lobby en sí, sino la opacidad, la falta de ética y el acceso desigual a los responsables públicos.

La necesidad de una regulación integral

El panorama del lobby en Europa es complejo. Implica a un conjunto cada vez más diverso de actores, y a su vez a la puesta en práctica de técnicas de influencia cada vez más sofisticadas. La situación actual, en que la mayor parte del lobby sigue siendo desregulado y opaco, conduce a una influencia desmedida e injusta en las políticas por parte de un subconjunto de la sociedad que representa unos intereses exclusivos.

No obstante, hay señales de un interés creciente por abordar el tema. Algunos periodistas de investigación y ONG están llevando a cabo un trabajo importante para detectar y prevenir la influencia indebida,⁵⁸ y surgen líderes desde distintos ámbitos de los negocios y del lobby.⁵⁹ A nivel regional, nacional e internacional, hay cada vez más reconocimiento de la necesidad de promover un lobby «responsable», «ético» y «abierto».⁶⁰ Tal vez lo más sorprendente de todo es que los lobistas acepten con gusto la idea de que son necesarios unos estándares mínimos para su actividad. Según una encuesta realizada por Burson Marsteller en 2013, el 55% de los lobistas profesionales estaban algo de acuerdo y el 24% completamente de acuerdo en que una mayor transparencia en el lobby ayudaría a limitar los problemas reales o percibidos de que los lobistas cometan tráfico de influencias.⁶¹ Igualmente, el 70% de los lobistas encuestados por la OCDE en 2014 estaban de acuerdo en que la transparencia debería ser obligatoria para todos en esta profesión.⁶²

La experiencia nos demuestra, sin embargo, que la regulación del lobby se enfrenta a desafíos importantes y los reformistas se topan con reticencias, tales como la sobrecarga administrativa y otras preocupaciones. Conseguir una regulación eficaz requiere encontrar un equilibrio y evitar crear una carga burocrática onerosa tanto para los lobistas como para los responsables de tomar decisiones públicas. El proceso debe comenzar generando consenso entre todos los grupos afectados -empresarios, políticos, administraciones públicas, sociedad civil-. En muchos países, la reforma requerirá un cambio radical en la cultura política. A pesar de estos desafíos, lograr una regulación apropiada para el lobby es, sin lugar a dudas, un elemento primordial de la lucha contra la influencia indebida en la política.

LA REGULACIÓN DEL LOBBY EN EUROPA

La puntuación media de la calidad de la regulación del lobby en los países e instituciones europeas es sólo un 31%, lo que indica que la mayoría están sustancialmente mal equipados para hacer frente a la influencia indebida.

En Europa se ha comenzado a cobrar conciencia de que un lobby descontrolado tiene graves consecuencias y acaba por distorsionar y apropiarse del poder público a través de la influencia indebida. Este capítulo ofrece una comparación de los intentos de abordar el tema por parte de los países europeos, principalmente mediante distintas formas de regulación. Los resultados ofrecen una perspectiva lúgubre del control del lobby en Europa: la respuesta tanto de los gobiernos como de las organizaciones ha sido totalmente insuficiente para detectar y prevenir la influencia indebida y promover una cultura de lobby ético.

En general, el rendimiento de los países europeos es deficiente cuando se compara con los estándares internacionales y las buenas prácticas de regulación del lobby.⁶³ De los 19 países e instituciones de la UE que se evaluaron, la puntuación media obtenida en cuanto a la calidad del sistema regulatorio fue de tan solo 31%, lo que indica que la mayoría de los países e instituciones están mal equipados para lidiar con la influencia indebida. Esta evaluación no sólo se fija en si existe un sistema de registro de lobbies/lobistas, sino que también examina de forma integral la transparencia en el sector público en el sentido más amplio, la existencia de mecanismos de integridad para prevenir la conducta no ética y el grado de accesibilidad de los sistemas políticos a una pluralidad de voces.

En las tres categorías de transparencia, integridad e igualdad de acceso, los resultados fueron pésimos, con un promedio regional para las distintas categorías de 26% en transparencia, y 33% en integridad e igualdad de acceso.

De los 19 países estudiados, ninguno dispone, ni de lejos, de las salvaguardas ideales para detectar e impedir la influencia indebida, ni tampoco dispone de medidas adecuadas para promover un lobby abierto y ético. Solo un país, Eslovenia, y una institución de la UE, la Comisión Europea, obtienen una puntuación de más del 50%, gracias a medidas más o menos robustas de transparencia e integridad. No obstante, también éstas presentan deficiencias en cuanto a cobertura regulatoria, nivel de implementación y calidad de los controles y la aplicación.⁶⁴

La gran mayoría de los países europeos examinados no cuentan con una regulación integral del lobby, ni tampoco un sistema para registrar de forma sistemática los contactos entre lobistas y encargados de tomar decisiones. En este asunto, Europa está más atrasada que Canadá o Estados Unidos.⁶⁵ Solo siete países tienen leyes o normas específicamente diseñadas para regular las actividades de lobby (Austria, Eslovenia, Irlanda, Francia, Lituania, Polonia y Reino Unido). La investigación también sugiere que las leyes y regulaciones que existen en Europa son, en mayor o menor medida, imperfectas o no aptas para cumplir su propósito. Igualmente hay serios problemas relacionados con la implementación y aplicación de las normas.

La autorregulación por parte de los lobistas tampoco se ha desarrollado lo suficiente. Las asociaciones de lobistas tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de buenas prácticas al concienciar, capacitar y brindar orientación ética a quienes buscan influenciar la política. El presente estudio encontró varios ejemplos de empresas que hacen lobby de una manera responsable y transparente, pero son la excepción y no la norma.

0/19

Ningún país queda cerca de tener garantías adecuadas para detectar e impedir la influencia indebida.

Es sorprendente que la puntuación media para las instituciones de la UE, teniendo en cuenta su poder e impacto en todo el continente, sea de solo el 36%. Lo más preocupante es el rendimiento del Consejo de la UE, que sacó cinco veces menos que la máxima puntuación posible. Otro aspecto que cabe mencionar es que los países miembros de la UE más grandes —Alemania, España, Francia e Italia y, en menor medida, Reino Unido— presentan un rendimiento particularmente malo con respecto a la regulación del lobby. Sin embargo se trata de actores poderosos en el escenario europeo y las decisiones que se toman en sus capitales tienen el potencial de afectar a todos los ciudadanos de la UE.

Al final de la tabla están Chipre y Hungría. En Chipre no hay debate sobre regulación del lobby, y la percepción de los ciudadanos de captura del Estado es de las más altas de toda la UE.⁶⁶ En Hungría había una ley sobre lobby mal diseñada y últimamente el país está viendo un desmantelamiento de las instituciones de supervisión y control, lo que representa una amenaza para los principios del Estado democrático.

El diagnóstico de la investigación sugiere que incluso los países reformistas no han abordado de manera integral el tema de la influencia indebida. Un ejemplo de ello es el hecho de que la herramienta regulatoria más popular sea el registro de lobistas. La implementación de un sistema de registro como medida para aumentar la transparencia no promoverá un cambio significativo si no viene acompañada por un marco más amplio de fomento de la integridad entre lobistas y empleados del sector público, así como por un esfuerzo coordinado de igualar las oportunidades de acceder a los encargados de tomar decisiones políticas.

Tras la pista del dinero: el vínculo entre el lobby y la financiación política

El lobby no es sino una de muchas formas de actividad política, y si no se aborda la cuestión conexas de la financiación política, los intentos de regularlo probablemente fracasen. Un buen ejemplo es el de Estados Unidos, donde los fondos corporativos y la influencia política siguen estando inextricablemente vinculados, a pesar de los esfuerzos emprendidos para regular la actividad de los lobistas. Sin un límite a las donaciones de empresas a políticos, por ejemplo, o si el sistema es tan opaco que los ciudadanos no saben quién dona dinero a los partidos y candidatos, entonces el dinero puede comprar acceso e influencia.

En algunos países europeos, la financiación política se considera bien regulada. En Francia, por ejemplo, aunque la legislación no sea perfecta, las donaciones corporativas están prohibidas y la financiación de las actividades políticas por parte de intereses económicos privados no representa una vía primordial para ejercer influencia indebida. En los últimos años, se han visto mejoras importantes en el marco legal de la financiación política en Bulgaria (2011), Chipre (2012), Eslovaquia (2014), España (2012), Estonia (2014), Francia (2013), Irlanda (2012), Italia (2014) y Lituania (2012).⁶⁷

No obstante, varios países siguen luchando contra grandes vacíos legales en sus marcos regulatorios. En el Reino Unido, donde las donaciones no están sujetas a ningún límite, existen serias preocupaciones de que unos cuantos individuos y organizaciones con recursos ejerzan influencia mediante grandes donaciones: 250 de los 432 millones de libras donadas a los partidos políticos entre 2001 y mediados del 2010 provenían de donaciones individuales de más de 100.000 libras, realizadas por personas, compañías o sindicatos.⁶⁸ En varios países, las contribuciones indirectas y en especie también crean vacíos legales a través de los que se puede ejercer influencia: el patrocinio y las donaciones (Chipre), los eventos políticos de recaudación de fondos (Reino Unido), la condonación de deudas (España) y las organizaciones pantalla (Eslovenia, Lituania y Portugal) se están utilizando para evitar las salvaguardas establecidas contra la influencia indebida, la dependencia y el privilegio en la política.

Además, en varios países europeos, entre ellos Bulgaria, Chipre y Hungría, el marco regulatorio se ve socavado por una cultura de aplicación de las normas inexistente o que funciona mal. Los partidos, los políticos y los asesores rompen las normas sin temer futuras consecuencias, lo que ayuda a crear una cultura de impunidad en torno a la financiación política y la influencia.

1

TRANSPARENCIA



100%

58%

País con mejor desempeño
Eslovenia

26%

Puntuación media
incluidas las instituciones
de la UE

7%

País con peor desempeño
Chipre

TRANSPARENCIA

Una puntuación media regional del 26% revela un bajo nivel de transparencia en torno al lobby en particular, y a la toma de decisiones públicas en general.

El público tiene derecho a saber quién está aportando ideas e intentando convencer a las personas que toman decisiones sobre temas de interés público. En la mayoría de los países europeos, los ciudadanos se enfrentan a obstáculos para ejercer este derecho y el público no tiene conocimiento suficiente de quién intenta influenciar a quién, cuándo, dónde, cómo y en qué temas, cuánto se está gastando en el proceso o qué resultados obtiene.

Un promedio regional del 26% pone al descubierto un bajo nivel de transparencia con respecto del lobby en particular y a la toma de decisiones públicas en general. Mientras el acceso a la información (entendido como la existencia y funcionamiento de un régimen de libertad de información) representa el aspecto más fuerte del panorama de la transparencia, algunos asuntos más específicos, tales como el registro, la divulgación de información por parte de lobistas y la supervisión, o la existencia de huellas legislativas que permitan a los ciudadanos conocer quién ha influenciado en la adopción de una ley, resultan ser débiles o inexistentes en toda la región.

El acceso a la información: un prerrequisito para la transparencia

Un lobby transparente gracias a la libertad de información

Para asegurar la transparencia, cabría esperar que todos los países europeos tuvieran, como mínimo, leyes de acceso a la información integrales y operativas. Dichas leyes deberían animar a los ciudadanos a investigar lo que ocurre en sus instituciones públicas, aunque los datos fueran obtenidos a posteriori y, por lo tanto, demasiado tarde como para cambiar decisiones ya tomadas.

Todos los países estudiados disponen de una ley de acceso a la información, con la notable excepción de Chipre, pero la región entera muestra grandes debilidades, tanto en términos de calidad de las leyes como de su implementación. En todos los países salvo dos (Eslovaquia y Reino Unido), el acceso no es siempre directo y los ciudadanos se enfrentan a obstáculos en sus intentos de acceder

a información sobre las actividades del sector público y datos gubernamentales. En la mayoría de los países no se puede conseguir información sobre el lobby a través de solicitudes de acceso a la información, ya sea porque los contactos no vienen documentados y, por consiguiente, los datos no existen, o porque algunas excepciones mantienen privada esta información (Bulgaria, Chipre, España,⁶⁹ Estonia, Francia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal y Reino Unido).⁷⁰

Transparencia proactiva en el sector público

Se reconoce cada vez más que el acceso a información de manera reactiva no es suficiente para crear una cultura abierta en las decisiones públicas. Pocos niegan que, si bien los lobistas son responsables de sus acciones, la obligación principal en relación a la transparencia corresponde a los funcionarios y representantes públicos: aquellos que deben rendir cuentas a la ciudadanía y que tienen la obligación de actuar y ser vistos actuando con integridad. Por lo tanto, se debería requerir a los funcionarios y las instituciones que publiquen de manera proactiva información sobre cómo se toman las decisiones, qué reuniones celebran con distintos individuos y grupos, qué documentación les es entregada en el intento de influenciarlos, a quién invitan a formar parte de comités o grupos de expertos y asesores. Si agrupamos esta información en relación a temas concretos y la vinculamos con otros datos relevantes que tengan que ver, por ejemplo, con la planificación, los procedimientos y la toma de decisiones, se puede generar una «huella» contundente de la toma de decisiones, lo que redundará en que el trabajo realizado por el sector público sea más comprensible y abierto al público, y se reduzca el riesgo de influencia indebida.

Varios países, en particular Eslovaquia, contemplan por ley algunas medidas proactivas de transparencia. La ley de Cataluña de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recientemente adoptada, es el instrumento que más abarca de todos los examinados: establece un deber general de divulgación proactiva y enumera una gama de tipos mínimos de información que deben ser publicados.⁷¹

No obstante, en ninguno de los países, los destinatarios de la actividad de los lobistas están obligados a publicar de manera

¿Cuán robustos son los mecanismos de transparencia del lobby en los países europeos y las instituciones de la UE?

Escala 0-100, donde 0 se refiere a los mecanismos más débiles y 100 a los más fuertes. La puntuación global se basa en la media no ponderada de los resultados en cuatro subcategorías. Los resultados se presentan en orden descendente, empezando por los países/instituciones con puntuación más alta.

%	Acceso a la información	Registro y divulgación de información por lobistas	Supervisión del registro y reglas de transparencia	Mecanismos de transparencia proactiva del sector público incluida huella legislativa	Puntuación global
	67	60	56	50	58
Eslovenia					
	67	64	50	13	48
Irlanda					
	67	50	38	38	48
Comisión Europea					
	50	50	56	38	48
Lituania					
	67	50	38	25	45
Parlamento Europeo					
	67	33	25	13	34
Reino Unido					
	50	57	19	13	34
Austria					
	50	27	13	25	29
Polonia					
	50	13	0	50	28
Letonia					
	67	10	0	25	25
Países Bajos					
	50	0	13	33	24
Estonia					
	33	30	10	21	24
Francia					
	83	0	0	0	21
Eslovaquia					
	75	0	0	0	19
República Checa					
	67	0	0	0	17
Consejo de la UE					
	50	0	0	0	13
Bulgaria					
	50	0	0	0	13
Alemania					
	33	0	0	17	13
Portugal					
	33	10	0	0	11
Italia					
	33	7	0	0	10
España					
	33	0	0	0	8
Hungría					
	17	0	0	13	7
Chipre					
Media por área	50	22	14	17	26

¿Se exige por ley a los legisladores la publicación de una huella legislativa que incluya detalles de la fecha, persona y objeto de los contactos establecidos con partes interesadas, y no lo hacen en la práctica?

	En la ley	En la práctica
Sí	Letonia Polonia	ninguno
Enfoque parcial/insuficiente	Austria Comisión Europea Eslovenia Estonia Francia Lituania Países Bajos	Chipre Comisión Europea Estonia Eslovenia Francia Lituania Países Bajos Parlamento Europeo Polonia Portugal Reino Unido
No	Alemania Bulgaria Chipre Consejo de la UE Eslovaquia España Hungría Irlanda Italia Parlamento Europeo Portugal Reino Unido República Checa	Alemania Austria Consejo de la UE Eslovaquia España Hungría Irlanda Italia Letonia

Sólo Letonia y Polonia disponen por ley de un tipo de huella legislativa obligatoria.

2/19

proactiva información integral sobre las reuniones, los calendarios, los programas, los registros de visitantes o la documentación entregada por los lobistas. Eslovenia es el país que más cerca está de una huella legislativa, gracias a su agencia anticorrupción que emite cada semana un resumen de los contactos del sector público y cada mes una hoja excel con toda la información proveniente de los informes de contactos con lobistas, salvo el nombre del lobista. En Letonia y Lituania también se divulga cierta información relacionada con el lobby.

Huellas legislativas ausentes o mal implementadas

Un paso importante hacia una divulgación proactiva ideal sería la implementación de una huella legislativa: es decir, un documento que detalle la fecha, el individuo y el tema del contacto de un individuo con poder de decisión con una parte interesada, y que incluya cualquier material de apoyo proporcionado por los lobistas en el transcurso de la elaboración de una legislación. Esta huella nos ofrecería una panorámica de los intereses movilizados en cada proceso de toma de decisiones y, por lo tanto, informaría al público, a los medios de comunicación y a cualquier persona que tenga interés en conocer el trabajo legislativo.⁷² Asimismo, ayudaría a enfrentar la cuestión de la influencia desmesurada al aportar un incentivo para que los legisladores busquen una representación equilibrada de puntos de vista en los procesos de toma de decisiones. Lo ideal sería que la huella legislativa fuera un documento «vivo» y actualizado con una frecuencia lo más cercana posible al tiempo real, pero un buen comienzo sería la obligación de publicar esta información como anexo a los informes legislativos.

Sólo dos de los países estudiados, Letonia y Polonia, disponen por ley de ciertas obligaciones en materia de huella legislativa. En Letonia, cualquier proyecto de ley que llegue al parlamento debe incluir una nota aclaratoria en que se indique, entre otras cosas, toda consulta que se haya celebrado durante la preparación del proyecto de ley.⁷³ En principio, esta nota aclaratoria debería también señalar con qué lobistas ha consultado el legislador, pero en la práctica la huella no

funciona porque las instituciones no siguen las normas y no existe un sistema de monitoreo o verificación que les inste a hacerlo, o las penalice por incumplimiento.⁷⁴ En Polonia, la ley sobre lobby obliga a los ministerios a publicar todos los documentos relacionados con la redacción de ciertos actos legales. Quienes tengan interés en una determinada ley, incluidos los lobistas profesionales, deben entregar a los ministerios relevantes las declaraciones que describan el interés que pretenden defender o promover en su trabajo. Dichas declaraciones también se hacen públicas.































Algunos países tienen un enfoque algo menos estructurado y ciertas exigencias de publicar parte de la documentación, a modo de una “minihuella” de toma de decisiones.⁷⁵ En Francia, los autores de los informes parlamentarios en la Asamblea Nacional deben anexar la lista de personas consultadas. Sin embargo, esta obligación no se aplica a otras instituciones que participan en el proceso. Por tanto, aunque hay requisitos para rastrear a los grupos de interés, el potencial de la medida no se utiliza al 100% ya que no se elabora una lista completa de todos los grupos de interés consultados en la etapa final de adopción de la legislación.

Los registros de lobistas se están convirtiendo rápidamente en la herramienta de transparencia más popular en el campo del lobby. De los 19 países estudiados, diez tienen algún tipo de registro: registros obligatorios a nivel nacional (Austria, Eslovenia, Irlanda, Lituania, Polonia, Reino Unido), registros voluntarios en ciertas instituciones (la Asamblea Nacional y el Senado en Francia, Países Bajos, el Registro de Transparencia de la UE), o registros cuyo objetivo son las instituciones a nivel subnacional (Toscana, Molise y los Abruzzos en Italia, y Cataluña en España).

En teoría, un registro obligatorio de lobistas tiene el potencial de impedir la influencia indebida desde dos perspectivas. En primer lugar, ofrece un punto de partida de acceso fácil para los políticos y funcionarios para investigar y aprobar a quienes se les acerquen

¿Cuán integrales son las definiciones de los términos «lobista», «destinatario del lobby» y «actividades de lobby» en las regulaciones nacionales y de la UE?

Los países / instituciones incluidas en la tabla son los que tienen regulación sobre lobby. Se presentan en orden descendente desde los que tienen definiciones más fuertes a las más débiles.

	¿Hasta qué punto define la ley de modo claro y no ambiguo el término "lobista"?	¿Hasta qué punto define la ley/regulación al "destinatario del lobby"?	¿Hasta qué punto se definen de modo claro y no ambiguo «lobby»/ «actividades de lobby»?
Parlamento Europeo			
Comisión Europea			
Irlanda			
Eslovenia			
Austria			
Polonia			
Reino Unido			
Lituania			
Países Bajos			
Francia			

 Definición integral, clara y no ambigua

 Definición parcial pero insuficiente/muy reducida/muy amplia

 No definido/totalmente inadecuado

10 países tienen algún tipo de registro de lobby.

Los registros de lobistas: ¿mecanismo eficaz de rendición de cuentas o mera fachada?

con la intención de influenciar un proceso de toma de decisiones. Asimismo, permite el escrutinio público, al ofrecer a ciudadanos y grupos de interés la oportunidad de evaluar los argumentos de los lobistas, comprobar o contrarrestar los datos y monitorear su influencia.⁷⁶ Pero tal vez lo más importante sea que el registro puede alcanzar lo que la divulgación informativa del sector público no puede: registrar información que sólo conocen los lobistas y que es de interés público. Puede tratarse, por ejemplo, del gasto en actividades de lobby, de las vías o tácticas indirectas de lobby, y de los clientes y beneficiarios finales del lobby. La eficacia de un registro, no obstante, depende mucho de la manera en que se construye.

Los registros actuales en los países europeos y la UE todavía no han alcanzado su potencial como herramientas significativas de transparencia y rendición de cuentas. Los registros han sido criticados por varias razones, incluido por el uso de definiciones deficientes que limitan su alcance, porque el reporting o publicación de información no tiene carácter obligatorio, por el uso de formatos de datos inaccesibles o difíciles de usar, y por la falta o debilidad de la supervisión y las sanciones. Hay no obstante algunos ejemplos prometedores, como la nueva ley irlandesa, pero todavía queda por ver si cumplirá con las expectativas.

Definiciones deficientes: el diablo está en los detalles

Las definiciones de «lobista» y «lobby» son esenciales para garantizar que un registro de lobistas y la regulación de la actividad de lobby sean eficaces. El estudio encontró que en muchos casos la definición legal de «lobistas», «blancos del lobby» y «actividades de lobby» es demasiado limitada, resultando en registros débiles que no llegan a capturar a todos los que buscan influenciar las leyes y políticas. En algunas ocasiones, el registro sólo se aplica a un pequeño porcentaje de lobistas. En realidad, ninguna de las leyes nacionales en los países analizados contiene una definición adecuada.

Un ejemplo grave es la recientemente adoptada Ley del Lobby (2014) de Reino Unido, que ha sido descrita como «claramente deficiente» e «intencionalmente evasiva».⁷⁷ La Asociación de Consultores Políticos Profesionales de Reino Unido ha estimado que el registro sólo capturaré un 1% de los que se dedican al lobby. Asimismo, la ley solamente se ocupa del lobby que se dirige a un grupo muy limitado de posibles blancos o destinatarios: ministros, secretarios permanentes y asesores especiales. No se aplica al lobby hacia miembros del Parlamento o concejales municipales, empleados de órganos regulatorios, hacia empresas privadas que suministren servicios públicos o hacia cualquier funcionario público salvo los de más alto rango. También se ha criticado la posible exclusión de los abogados de la definición legal del término «lobista».

El registro de lobby de Lituania enfrenta críticas parecidas, ya que la mayor parte de los lobistas de facto, incluyendo a las compañías que actúan en sus propios intereses, asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones religiosas, instituciones públicas y organizaciones sin fines de lucro, no tienen que registrarse oficialmente. Esto significa que la gran mayoría de las actividades de lobby son extraoficiales. La Comisión Oficial de Ética, órgano designado para supervisar el registro, ha solicitado al Parlamento en varias ocasiones desde 2005 que aborde este defecto, notando que conduce al «fracaso» general de la regulación.⁷⁸

En Eslovenia, un país que se suele considerar como un ejemplo de buenas prácticas en esta área, las definiciones de lobby y de blancos del lobby son bastante amplias, aunque esta última no incluye a los empleados de empresas estatales y municipales y a los asesores externos. La inscripción en el registro en sí se limita a los lobistas profesionales, aunque una gama más amplia de actores es capturada a través de la información proporcionada por el sector público sobre los contactos, incluyendo a empleados y representantes de organizaciones. Una debilidad que tiene esta ley es el supuesto abuso de las excepciones, en concreto de la norma según la cual la ley no se aplica a quienes hacen lobby en beneficio del interés público, para fortalecer el estado de derecho y proteger los derechos humanos. Esta exclusión se hace sobre la base del derecho

¿Cómo es la comparación de los registros nacionales de lobistas existentes en Europa?

Escala de 0 a 100, donde 0 es el más débil y el 100 el más fuerte. La puntuación media está basada en un promedio no ponderado de los resultados de las dos subcategorías, para los países que tienen un sistema de registro. Los resultados se presentan en orden descendente, partiendo del país con mayor puntuación.

Pais/Institución	Registro y divulgación por parte de lobistas	Monitoreo del registro y normas de transparencia	Puntuación general de los registros de lobby
Eslovenia	60	56	58
Irlanda	64	50	57
Lituania	50	56	53
Registro de la transparencia de la UE	50	38	44
Austria	57	19	38
Francia (Registros de la Asamblea general y el senado)	39	16	28
Polonia	27	13	20
Reino Unido	33	25	19
Países Bajos (Registro de lobistas de la Cámara de Representantes)	10	0	5

constitucional a participar en los asuntos públicos. No obstante, algunas pruebas muestran que los lobistas utilizan esta categoría como un vacío legal para influenciar a los funcionarios públicos sobre otros asuntos y, de esta manera, eluden su obligación de registrarse y entregar informes.⁷⁹

La calidad y capacidad de uso de la información varían

El alcance y la calidad de la información que los lobistas están obligados a divulgar en un registro determinará en gran medida si el registro resulta eficaz o no. Los requisitos para la divulgación de información varían de país a país: en general, en comparación con otros sistemas de registro de lobby en el mundo —EE. UU. o Canadá— la calidad de la información recopilada por los registros europeos es bastante más pobre y menos detallada.

Lituania y Eslovenia disponen de los requisitos de divulgación más amplios en toda Europa. Todos los registros contienen los nombres de los lobistas y el tema específico para el cual hicieron lobby, con la excepción importante del Registro de Transparencia de la UE, donde no es fácil encontrar datos sobre blancos del lobby. Polonia y Reino Unido no requieren que los lobistas

entreguen ningún tipo de información financiera, y éste es el caso también de la nueva ley de Irlanda. Ningún país ordena que los documentos de apoyo sobre la postura defendida sean publicados, lo que supone un vacío importante en la estructura de transparencia del lobby.

En cuanto a la capacidad de utilización de los sistemas de registro, el estudio descubrió que los formatos fáciles de usar son la excepción y no la norma en Europa. En Reino Unido y Austria, hay datos disponibles en línea en un formato de libre acceso, legible a máquina y con opción de búsqueda, aunque en Austria una parte importante de los datos sobre ciertos tipos de lobistas sigue sin divulgarse. En Eslovenia, un impedimento al uso público de los datos es que, a pesar de que se divulga cada mes una hoja Excel con la mayoría de los contactos de lobby, hay que solicitar los informes de base (que representan la única forma de obtener los nombres de los lobistas), y éstos sólo se ofrecen en formato PDF, que de poco sirve a quienes quieran analizarlos y profundizar en los patrones de influencias.

Las supervisiones son débiles o faltan por completo

La divulgación del lobby, la información, el registro y la publicación de datos debe ser supervisada por un órgano

Sólo en Lituania hay un órgano de supervisión requerido para revelar públicamente los nombres de todas las personas u organizaciones que han violado las normas o regulaciones de lobby.



independiente. Esta agencia debe tener facultades de investigación y encargarse de controlar y auditar los datos proporcionados. Asimismo, debe poder aplicar sanciones para impedir y castigar a las personas y organizaciones que violen las normas, así como ocuparse de la tarea de concienciación y otras actividades preventivas.

Eslovenia y Lituania disponen de una agencia que, en teoría, tiene facultades de aplicación suficientes, pero la falta de capacidad obstaculiza la tarea de supervisión en Eslovenia y, además, el lobby no representa una prioridad para dicha agencia. En Austria, Polonia y Reino Unido los problemas de capacidad se extienden más allá de la falta de recursos humanos y financieros a la falta de fuerza, en términos de facultades punitivas y de investigación.

Sólo en Lituania se requiere que el órgano supervisor divulgue públicamente los nombres de todos los individuos u organizaciones que hayan violado las normas o reglamentos de lobby. La carencia de esta disposición en otros países parece un fraude de una herramienta de disuasión importante: la de nombrar y avergonzar a los que no siguen las normas.

Ninguna de las agencias dispone de los medios para llevar a cabo un trabajo preventivo eficaz, ni en el ámbito de la concienciación, ni en el del fomento de las buenas prácticas y la capacitación para el cumplimiento. La mayoría no tienen ni un solo empleado que se dedique a tiempo completo al tema del lobby. En cambio, una de las agencias de supervisión más eficaces y con los mejores recursos en todo el mundo, la Oficina del Comisionado del Lobby de Canadá (OCLA, por sus siglas en francés), tiene un presupuesto anual de casi 3 millones de euros y unos 28 empleados.⁸⁰

La combinación de deficiencias en la regulación, la supervisión y la aplicación, así como la falta de medidas preventivas, explica el alto grado de incumplimiento de las normas. En cada uno de los países estudiados, el número de lobistas y contactos registrados es increíblemente pequeño en comparación con la escala actual de actividades de lobby para las que las normas están diseñadas (a pesar de sus limitaciones).

Por ejemplo, en el 2013, sólo 25 actores figuraban registrados para hacer lobby ante el Parlamento polaco (el Sejm): 20 empresarios, 4 individuos y una organización no gubernamental.⁸¹ Mientras tanto, en Eslovenia, el

Ministerio de Sanidad declaró que sólo tuvo 8 contactos de lobby ese año, a pesar de que había una reforma sanitaria importante en vías de desarrollo y de que el Ministro realizara comentarios acerca de la presión intensa que soportaba por parte de varios grupos de interés.⁸²

La transparencia en el lobby: veredicto

En general, la transparencia en el campo del lobby es demasiado débil en toda Europa. Sin la posibilidad de saber quién está influenciando las decisiones públicas, resulta poco sorprendente que el público piense que una pequeña élite toma decisiones de manera desequilibrada, y que estas decisiones acaban por afectar su salud, sus pensiones, sus servicios sociales y su futuro.

Los gobiernos han gravitado sobre el concepto del registro de lobistas como una solución rápida para la regulación del lobby y una forma de visibilizar a la industria de la influencia. Sin embargo, los registros no son la panacea para contrarrestar la influencia indebida y marcar la diferencia, a menos que sean cuidadosamente diseñados, implementados de manera apropiada y con buena supervisión.

Por otra parte, un registro de lobistas implicaría que los lobistas son el problema y esto no es siempre así. Los gobiernos han de poner mucho más énfasis en la transparencia proactiva de las instituciones públicas, de modo que la mayor responsabilidad de transparencia recaiga en los funcionarios y representantes públicos, ya que son éstos al fin y al cabo quienes tienen que rendir cuentas a los ciudadanos.

Algunos parlamentarios lideran el camino hacia una transparencia proactiva

A falta de un enfoque nacional integral, algunos legisladores y altos funcionarios empiezan a predicar con el ejemplo, empleando el poder de la tecnología y de los medios sociales para ser más transparentes sobre sus contactos con lobistas. En España, por ejemplo, varios diputados utilizan sus cuentas de Twitter y Facebook para publicar resúmenes diarios de sus reuniones y actividades. Algunos incluso suben sus calendarios y agendas a internet⁸³, y al menos uno ha vinculado sus medios sociales, agenda bisemanal y blog personal con una serie de compromisos, una declaración de bienes e intereses y documentos firmados relativos a su actividad política.⁸⁴

En Bruselas, cada vez más eurodiputados están dirigiendo el cambio en el tema de la transparencia, al publicar agendas de sus reuniones o "listas de lobby". Por ejemplo, Michèle Rivasi⁸⁵, Reinhard Buetikofer⁸⁶, Heidi Hautala⁸⁷ o Richard Corbett⁸⁸. También cabe destacar la práctica reciente de la eurodiputada Julia Reda, relatora encargada de revisar la Directiva de la Unión Europea de 2001 sobre derechos de autor. Reda publica un informe en internet para rendir cuentas, que incluye una lista detallada y un análisis de todas las reuniones que los lobistas le han solicitado y que ella ha aceptado.⁸⁹

A pesar de que estas iniciativas todavía no sean frecuentes, demuestran el potencial de la transparencia proactiva y de las vías y herramientas prácticas a través de las cuales se puede cumplir con la promesa de responsabilidad pública.

34/2

IRLANDA

La Ley de Regulación del Lobby es un buen punto de partida, entre otros, para un marco de integridad

El 11 de marzo de 2015 fue aprobada por el Parlamento irlandés una nueva legislación en materia de regulación del lobby. La ley es un intento de resaltar los vínculos entre lobistas y cargos públicos o políticos. Cuando entre en vigor en septiembre de 2015, requerirá que quienes comuniquen con altos cargos sobre ciertos temas deban aportar detalles relevantes de dichas comunicaciones a una base de datos de libre acceso al público.

La ley define como "lobistas" a las empresas/organizaciones o al personal de éstas (cuando la organización tenga más de diez empleados), a lobistas por cuenta ajena (aquellos a los que un cliente paga), y a cualquier persona que haga lobby en el ámbito de la planificación y zonificación del territorio. Esta definición parece lo suficientemente amplia como para englobar a los profesionales de asuntos públicos, así como a los lobistas de plantilla que trabajen en empresas, organizaciones sectoriales o profesionales, sindicatos, organizaciones religiosas, organizaciones sin ánimo de lucro. Los destinatarios o "blancos" del lobby son denominados "empleados públicos designados" e incluyen a: ministros y secretarios de Estado, miembros del poder legislativo (Dáil Éireann y Seanad Éireann), miembros de Parlamento Europeo para los electorados en el Estado, miembros de las autoridades locales y asesores especiales. Según el espíritu de la ley, se espera que los empleados públicos incluyan el nivel

más alto de secretarios generales y secretarios en la administración pública, y los grados equivalentes en las autoridades locales. A nivel del Gobierno central, esto significa que sólo las comunicaciones con el nivel más alto, lo que implica a unas 240 personas en total, deberán figurar en el registro. Sin embargo, la ley permite al ministro incluir a otros funcionarios o cargos públicos dentro de la definición de lobista, si resulta en beneficio del interés público.

Los temas específicos para los que los lobistas deben entregar informes son las comunicaciones en relación a la iniciación, el desarrollo o la modificación de cualquier programa o política pública, la preparación de leyes o la concesión de cualquier subvención, préstamo, contrato, etc. No obstante, esta definición excluye cuestiones que estén relacionadas únicamente con la implementación de los programas, políticas, leyes, subvenciones, etc. o cuestiones "técnicas". Un aspecto importante de la nueva ley es su definición de "comunicaciones" como comunicaciones orales y escritas hechas en persona, ya sea directa o indirectamente, con lo que pueden capturar el "astroturfing" por parte de los que buscan ejercer influencia.

En cuanto al registro en sí, contendrá información básica como el nombre, la dirección, el domicilio social y los detalles de contacto de los lobistas, los nombres y organizaciones de los blancos del lobby, el tema de las comunicaciones y los resultados previstos, y el alcance y tipo de las actividades realizadas. No requiere la publicación de la documentación de apoyo que los lobistas hayan entregado a los legisladores; una medida en este sentido ayudaría a fortalecer la nueva ley.



La obligación de documentar los contactos de lobby

La Ley de Eslovenia de Integridad y Prevención de la Corrupción adopta un enfoque doble en cuanto a información sobre el lobby: requiere que los cargos públicos redacten un informe sobre cada reunión que celebren con lobistas y que los lobistas profesionales entreguen una memoria anual que resuma sus actividades. Los funcionarios a los que se les hace lobby están obligados a documentar la fecha, el lugar y el tema del contacto; el nombre de los lobistas y a quién representan; cualquier documentación entregada; y una indicación de si el lobista se identificó de acuerdo con la ley. Se debe enviar una copia firmada del informe al jefe del funcionario en cuestión, así como a la agencia nacional anticorrupción, en un plazo de tres días tras el contacto con el lobista. Todos los datos están sujetos a la ley eslovena de acceso a la información, que se

considera como una de las más robustas del mundo.⁹⁰ Sin embargo, aunque este marco es relativamente sólido, su

implementación ha sido deficiente. La mayoría de los funcionarios no declaran sus contactos con lobistas, y prácticamente ninguno lo hace a nivel municipal. A pesar de que la agencia reguladora tiene poderes suficientes como para imponer sanciones por incumplimiento de las normas, en la práctica los utiliza poco. No obstante, un mayor énfasis en la concienciación y aplicación de la ley por parte de la agencia reguladora ha contribuido a mejorar los índices de cumplimiento año tras año. Sin embargo, sus esfuerzos se han visto obstaculizados por los recursos limitados y la falta de prioridad que recibe el tema del lobby por parte de la agencia.⁹¹ Por otra parte, los funcionarios no han recibido suficiente capacitación como para asegurar una buena comprensión de sus obligaciones. Por otra parte, la ley de acceso a la información no se ha implementado de forma sistemática.⁹²

Un sistema de supervisión que necesita mejores recursos

El órgano esloveno de registro, supervisión y seguimiento del lobby es la Comisión para la Prevención de la Corrupción (CPC). Esta agencia dispone de facultades de investigación y es capaz de imponer sanciones por violaciones de las disposiciones legales sobre el registro y reporte del lobby, tanto para lobistas como para sus destinatarios.

El lobista no debe proporcionar información incorrecta, incompleta o engañosa, ni tampoco debe operar en contra de las regulaciones que gobiernan la conducta de las personas a las que se les hace lobby (por ejemplo, la prohibición de recibir regalos o los encargos públicos de los lobistas). Las sanciones que la agencia puede aplicar incluyen un aviso verbal, la prohibición de desempeñar futuras actividades de lobby para un tema en concreto o durante un plazo de tiempo específico (de no menos de tres meses y no más de 24), y la expulsión del registro. Los lobistas son expulsados del registro si proporcionan datos falsos o si son condenados a más de seis meses de cárcel por una infracción penal cometida en la República de Eslovenia de manera intencionada.

Asimismo, la CPC puede imponer multas de entre 400 y 1.200 euros a quienes operen como lobistas profesionales sin estar registrados. Las organizaciones en nombre de cuales el lobista hubiera trabajado de manera ilegal también pueden ser consideradas responsables de las infracciones de éste, y recibir multas de hasta 100.000 euros por parte de la CPC. La misma sanción se recomienda para un grupo de interés que emplee a un lobista del que sabían que no estaba registrado.⁹³ Formalmente, las medidas de supervisión y sanción en el campo del lobby y otras influencias relacionadas son claras y están muy bien dispuestas. La jurisdicción de la CPC es amplia, y tiene la capacidad de tomar medidas proactivas en el desempeño de su papel supervisor y punitivo. En la práctica, no obstante, estas medidas y el potencial de la CPC no alcanzan su nivel máximo debido a una carencia de empleados y de otros recursos, y también porque el lobby no es un asunto prioritario. Esto indica una falta de voluntad política de lidiar con la influencia indebida. Es muy significativo que la CPC no disponga de un solo empleado que se dedique al tema del lobby.



2

INTEGRIDAD

100%

58%

País con mejor desempeño
Eslovenia

33%

Puntuación media
incluyendo las instituciones de la UE

17%

País con peor desempeño
Hungría

INTEGRIDAD

Con una puntuación promedio regional de 33% en integridad, queda claro que las normas legales y de conducta ética están muy lejos, en la práctica, de lo que se necesita para proteger el sistema del control de los intereses de unos pocos individuos y organizaciones influyentes.

La transparencia es un medio para lograr un fin: arroja luz sobre quienes ocupan puestos de responsabilidad para fomentar la conducta ética e impedir la influencia indebida en el ejercicio del poder público y la conducta empresarial. Sin embargo, las medidas de transparencia deben formar parte de un marco de integridad más amplio que ofrezca normas de conducta claras para políticos y funcionarios, así como para los que buscan influenciarlos.

Para los encargados de tomar decisiones públicas, dicho marco de integridad debe fijar claras expectativas de imparcialidad y fidelidad al interés público: pautas prácticas sobre cómo gestionar la cuestión de los regalos y gastos de representación, la información oficial o la comunicación con terceros. Por otra parte, es necesario un sistema robusto de gestión de conflictos de interés que incluya la divulgación periódica de intereses, normas sobre la incompatibilidad del ejercicio del lobby con el desempeño de un cargo público, o sobre el control de las

puertas giratorias entre los sectores público y privado. Con respecto al lobista, la conducta ética también es clave. En particular, éste debe ser abierto en cuanto a su identidad e intereses perseguidos, suministrar información honesta, fiable y actualizada, respetar las normas institucionales y evitar la influencia indebida (en particular los incentivos económicos), prevenir conflictos de interés reales o percibidos, abstenerse de hacer lobby cuando vaya en contra de sus compromisos institucionales (en línea con las políticas de responsabilidad social corporativa (RSC)), y publicar información sobre las posturas de lobby de la empresa u organización y actividades relacionadas, especialmente cuando no exista un sistema oficial de presentación de informes.

Es posible corregir las debilidades en la estructura de la integridad mediante una serie de regulaciones y códigos de conducta robustos y aplicables, así como fomentando las buenas prácticas desde dentro de los grupos de interés o lobbies. La puntuación media regional de 33% en integridad deja claro que, en la práctica, las normas establecidas en la ley y las normas de conducta ética no llegan ni de lejos a alcanzar lo que se necesita para proteger el sistema del riesgo de captura por parte de los

¿Cuán robustos son los mecanismos de integridad diseñados para promover el lobby ético entre los lobistas y los decisores públicos en los países europeos y en las instituciones de la UE?

Escala 0-100, donde 0 se refiere a los mecanismos más débiles y 100 a los más fuertes. La puntuación global se basa en la media no ponderada de los resultados en cuatro subcategorías. Los resultados se presentan en orden descendente, empezando desde arriba por los países/instituciones con más alta puntuación.

%	Restricciones pre y post empleo público	Códigos de conducta para los empleados del sector público	Códigos de conducta para lobistas	Autorregulación del lobby por organismos profesionales	Puntuación global
Eslovenia	67	75	60	30	58
Reino Unido	40	40	33	92	51
Comisión Europea	67	50	30	n/a	49
Parlamento Europeo	50	58	30	n/a	46
Letonia	33	67	20	50	43
Austria	8	67	60	33	42
Lituania	50	58	50	0	40
Irlanda	40	42	13	58	38
Países Bajos	8	75	0	67	38
República Checa	25	50	20	58	38
España	58	58	0	25	35
Francia	22	42	7	50	30
Consejo de la UE	42	25	20	n/a	29
Estonia	8	67	0	33	27
Italia	8	50	0	50	27
Polonia	17	67	20	0	26
Alemania	17	42	0	42	25
Bulgaria	33	42	0	25	25
Eslovaquia	42	42	10	0	23
Chipre	58	25	0	0	21
Portugal	42	17	0	17	19
Hungría	8	50	0	8	17
Media por área	32	49	16	36	33

En 4 de los 19 países europeos estudiados no existen medidas para regular la puerta giratoria entre el sector público y el mundo del lobby.

4/19

La puerta giratoria entre la esfera política y la esfera del lobby

intereses de unos pocos individuos y organizaciones.

Los contactos personales, la información interna y la influencia son elementos esenciales para todo lobista. Es bien sabido que empresas privadas y organizaciones suelen emplear a exfuncionarios o excargos públicos para sus fines de lobby, pudiendo éstos hacer uso de sus vastas redes de contactos y conocimientos sobre cómo funciona la política. El flujo entre el sector público y el mundo del lobby conlleva potenciales conflictos de interés, a saber:

- ▶ Es posible que los funcionarios y cargos públicos permitan que una organización del sector privado que les haya empleado en el pasado influya su trabajo gubernamental, y que simpaticen demasiado con un sector que tienen que regular.
- ▶ Los funcionarios públicos pueden considerar los intereses de empleadores futuros o potenciales de una manera indebida (aunque no sea siempre el caso, puede adoptar la forma del abuso intencional del cargo).
- ▶ Los exfuncionarios y cargos públicos que acepten un empleo en el sector privado podrían influenciar a sus antiguos colegas en el gobierno a tomar decisiones que beneficien a su nuevo empleador.
- ▶ El posible que los funcionarios públicos utilicen información privada en beneficio de sus nuevos empleadores.
- ▶ Este flujo también puede dar lugar a la percepción de un conflicto de interés y socavar la confianza del público y los inversores en las decisiones públicas.

El control del riesgo de la puerta giratoria a través de restricciones previas y posteriores al empleo es un estándar reconocido a nivel internacional.⁹⁴ Mientras que la mayoría de los países disponen de algún tipo de restricción posterior al empleo público para categorías limitadas de cargos públicos, el alcance, la cobertura y el plazo del «período de carencia» varía drásticamente. Cuatro de los 19 países europeos examinados (Austria, Hungría, Italia, Letonia) carecen de medidas para regular la puerta giratoria entre el sector público y el mundo del lobby.

Cuando hay normas, éstas no suelen cubrir a todos los destinatarios y por tanto no cumplen su potencial de mitigación de riesgos. Una laguna importante es que rara vez se impone a los miembros del parlamento restricciones posteriores al empleo público, a pesar de que representan los blancos principales de las actividades de lobby y, por lo tanto, constituyen una categoría de alto riesgo. En sólo uno de los 19 países, Eslovenia, los miembros del parlamento deben cumplir con el período de carencia antes de desempeñar puestos en el sector privado que puedan crear conflictos de interés, pero nuestra investigación encontró que las normas no se aplican en la práctica.⁹⁵ Mientras que algunos mantienen que los parlamentarios no deberían estar sujetos a tales restricciones teniendo en cuenta la posible corta duración de un ciclo electoral, los legisladores en 32 Estados de EE. UU. están obligados a ceñirse a períodos de carencia de hasta dos años.⁹⁶

A pesar de las fuertes normas adoptadas hace poco en Francia para funcionarios (véase el cuadro abajo), los parlamentarios son eximidos de dichas normas y pueden incluso seguir realizando trabajo de consultoría y lobby mientras ocupan un cargo público. La situación en Portugal y España es parecida. En Alemania, las limitadas normas existentes se aplican únicamente a los administradores ministeriales y no a otros blancos clave del lobby, como Ministros y Secretarios de Estado.

Sólo en Eslovenia, los miembros del parlamento deberán cumplir con el período de carencia antes de pasar a cargos que puedan crear conflictos de interés

1/19

Aparte de los problemas relativos al diseño de las leyes en sí, que principalmente tienen que ver con su alcance y el plazo de moratoria, la implementación también ha sido, en el mejor de los casos, problemática. Ningún país supervisa adecuadamente las normas de puerta giratoria. Sin embargo, este fenómeno presenta grandes riesgos y la investigación nos muestra que los líderes políticos en Europa no han reconocido lo suficiente la importancia de mitigarlos.

Códigos de conducta: regulación de la conducta de lobistas y destinatarios del lobby

Mientras que los códigos de conducta para el sector público son bastante comunes en toda Europa, varios países de la UE todavía carecen de códigos de conducta para parlamentarios. En particular, no tienen códigos para sus parlamentarios Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Hungría, Italia, Países Bajos y República Checa.⁹⁷ Dado que los parlamentarios representan un blanco importante del lobby, es muy preocupante la falta de normas claras para orientar su conducta como representantes públicos en general y, en particular, sobre cómo lidiar con lobistas.

En Austria, Países Bajos o el Parlamento Europeo, existen códigos relativamente robustos. En Eslovenia, la ley regula bastante bien la conducta de los funcionarios y existe la obligación de reportar los contactos de lobby. Aparte del caso esloveno, ninguno de los códigos de conducta del sector público examinados

especifica claramente las normas de comunicación entre funcionarios y grupos de interés, ni tampoco establece la obligación de documentar los contactos o avisar a los superiores en caso de lobby ilegal o no registrado.

En general, los códigos del sector público no ofrecen pautas claras en cuanto a la definición del lobby y acerca de cómo los funcionarios deberían comunicar con individuos y grupos externos. Esto se complica todavía más debido a la falta de capacitación y aplicación de los códigos existentes en la mayoría de las jurisdicciones, así como a deficiencias en la capacidad de regulación. En Chipre e Irlanda, por ejemplo, las agencias de supervisión no pueden iniciar una investigación sin una denuncia.

En cuanto a las pautas éticas para lobistas, sólo dos países tienen disposiciones legales de conducta: Austria y Eslovenia. Ambos establecen principios de conducta generales, aunque Austria va más allá al animar a las organizaciones que realizan lobby a adoptar y publicar medidas adicionales. En Eslovenia, Francia, Lituania y las instituciones de la UE, hay códigos no vinculantes. Asimismo, es probable que la Ley del Lobby en Reino Unido conduzca a establecer un código de conducta legal. La recientemente aprobada Ley de Regulación del Lobby de Irlanda incluye la posibilidad, sin exigirlo, de un acuerdo legal que empodere al regulador para implementar un código obligatorio y ajustarlo en consulta con la comunidad de lobistas.

No obstante, en general, la mayoría de los países no disponen de requisitos o pautas para que los intereses organizados lleven a cabo el lobby de acuerdo a ciertas normas éticas, ni tampoco de recursos o sanciones en el caso de conducta no apropiada.

En la gran mayoría de los países, los códigos de conducta de los lobistas han sido elaborados por la industria del lobby.

15/19

Forjar la integridad desde dentro: los esfuerzos de la comunidad empresarial

Aunque los principales responsables de la integridad en la conducta son los funcionarios y representantes públicos, los lobistas y organizaciones que hacen lobby deben tomarse en serio el lobby ético y comportarse como pioneros de la integridad. Hay muchas razones por las que las empresas encontrarían ventajas en ser líderes del cambio. Aparte de las consideraciones morales, actuar con integridad puede ayudar a construirse una buena reputación, tanto de cara a los clientes como a los inversores, especialmente en un momento de bajo nivel de confianza de los ciudadanos en el sector corporativo. El Barómetro Edelman de Confianza (2014) encontró, por ejemplo, que a nivel mundial sólo una de cada cinco personas confía en que los líderes empresariales tomen decisiones éticas y morales,⁹⁸ lo que supone una oportunidad única de predicar con el ejemplo. También hay muchas pruebas de que el lobby ético fomenta un diálogo más eficaz con los responsables de tomar decisiones,⁹⁹ y en el largo plazo puede mejorar la reputación del lobby como profesión y ayudar a crear una competencia en igualdad de condiciones.

La autorregulación desde la comunidad del lobby puede ser instrumental a la hora de abrir un diálogo sobre la ética y la justicia y apoyar a lobistas mediante la concienciación, la capacitación y las pautas éticas. En la mayoría de los países (15 de 19) los códigos de conducta han sido redactados por la propia industria, normalmente por asociaciones profesionales de lobistas o relaciones públicas. Los códigos más fuertes incluyen principios específicos de conducta para alejar a los lobistas de situaciones no éticas (Austria, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido), prohíben el empleo simultáneo como lobista y funcionario (Francia, Irlanda, Italia, República Checa y Reino Unido), y contemplan mecanismos de denuncia (Reino Unido). El desafío de estos códigos es que son, invariablemente, voluntarios y sólo se aplican a lobistas que sean miembros de la asociación. El número de miembros varía drásticamente de una asociación

a otra, de los escasos 120 miembros de Il Chiostro, una asociación italiana de lobistas, hasta los 1.000 miembros individuales del Public Relations Institute of Ireland [Instituto Irlandés de Relaciones Públicas] (PRII). La eficacia de los códigos redactados por estas asociaciones ha sido cuestionada y en algunos casos la implementación parece ser poco coordinada o totalmente ausente. A modo de ejemplo, desde la introducción del código de conducta por parte del PRII en Irlanda en el 2003, ni una sola denuncia se ha hecho en contra de algún miembro del PRII y el instituto no ha investigado violaciones del código.¹⁰⁰

Aparte de estas iniciativas profesionales, esta investigación identificó una tendencia lenta pero alentadora en Europa de un número creciente de empresas pioneras que están comenzando a introducir e implementar una cultura de participación política responsable. En su mejor forma, esto incluye la adopción de políticas internas para una conducta transparente y ética, la reestructuración de éstas en línea con los compromisos de responsabilidad social corporativa (RSC), el establecimiento de mecanismos internos de control y capacitación, la provisión de canales de denuncia apropiados, la extensión de estas medidas a los agentes y representantes, y la información pública sobre todo ello.¹⁰¹ No obstante, por desgracia la adopción de tales prácticas todavía está en fase de desarrollo y queda por detrás de los progresos que se ven en América del Norte.¹⁰² Una de las causas puede ser el nivel bastante más bajo de activismo accionarial en Europa.¹⁰³

Varias empresas multinacionales que operan en la UE también están participando en los esfuerzos internacionales para lograr una conducta empresarial más transparente y ética. Algunas iniciativas importantes como el Pacto Mundial de la ONU y la Global Reporting Initiative (GRI) permiten a las empresas registrarse y mandar informes periódicos sobre su gobierno corporativo y sus prácticas de sostenibilidad.

Aunque las estructuras de información internacionales parecen estar mejorando en el seguimiento, ninguno de ellos requiere una relación completa de la participación en las políticas públicas de una empresa.

0/19

A pesar de que estos marcos de divulgación internacionales parecen estar asentándose cada vez más, hasta ahora ninguno exige el recuento de todas las actividades públicas de una empresa, detallar en qué asuntos de política participa, y cómo y con qué medios lo hace. La norma ISO 26000 sobre responsabilidad social tiene un alcance mucho mayor que cualquiera de estos marcos, pues contiene una amplia visión y un lenguaje contundente sobre lo que constituye la participación política responsable. Sin embargo, esta norma no incluye guías o indicadores detallados de implementación y divulgación, ni ofrece una certificación, al contrario que otras normas ISO. Esto impide que se utilice como una herramienta de gestión eficaz y podría desalentar su adopción por parte de las empresas. El marco más desarrollado hasta la fecha, el G4 elaborado por GRI, abarca solo el asunto de las contribuciones políticas (financieras y en especie), y únicamente en el caso de las actividades políticas que se consideren «significativas» para las actividades de la empresa. Esto supone un aparente retroceso¹⁰⁴ con respecto al marco G3 anterior, en el que al menos se exigía que las empresas informaran

de sus posturas en temas de política pública, aun si no informaban sobre los medios o métodos de lobby utilizados para la consecución de estos objetivos.

Las deficiencias de los actuales marcos de regulación y estándares les impiden alcanzar su potencial de desempeñar un papel más central a la hora de fomentar un lobby ético y permitir que las empresas muestren su buen comportamiento dentro del ámbito de su participación política cuando cumplen con las normas. El asunto resulta crucial dado que, en los países de la UE, se avanza hacia informes no financieros obligatorios. En 2014, la UE adoptó una directiva¹⁰⁵ que exige a las empresas y grupos con más de 500 empleados que divulguen información no financiera, incluidas medidas sociales y anticorrupción. Esta directiva está fomentando el uso de marcos de divulgación internacionales. La directiva entrará en vigor en 2017 y se aplicará a unas 6.000 organizaciones en toda la UE.¹⁰⁶

Las nuevas restricciones post-empleo público son un buen comienzo, pero deberían incluir también a los parlamentarios

En Francia la ley estipula un período de carencia de tres años entre el final de una misión de servicio público y la transición a una empresa privada de la cual el individuo hubiera sido previamente responsable, en términos de supervisión o control. Esta prohibición se aplica a todo representante público, incluidos consejeros del presidente. Desde el establecimiento de la ley de transparencia en el 2013, este requisito también se aplica a miembros del Gobierno y principales autoridades locales. La Comisión de Ética en el Servicio Público y la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública son responsables de monitorear su implementación. Sin embargo, en la práctica, el monitoreo es complejo.

Aunque estas dos instituciones sean independientes, existe preocupación por los recursos de que disponen en relación al alcance de su cometido. Por ejemplo, la Comisión de Ética en el Servicio Público está a cargo de todos los empleados públicos, que a 31 de diciembre del 2012 eran 5,5 millones. Además, sus recomendaciones suponen una obligación para la administración solamente si existen indicios de incompatibilidad. La Comisión no puede controlar la implementación en el caso de una recomendación con salvedades, siendo éstas el 42% de las recomendaciones entregadas al Servicio Civil Estatal.¹⁰⁷ Cabe destacar que el período de carencia obligatorio no se aplica a los miembros del Parlamento, aunque sean un blanco principal del lobby, ni tampoco está específicamente diseñado para cubrir las actividades de lobby.

La sociedad civil y las empresas encabezan la marcha en pro de la conducta ética en Francia

Transparency International France se ha esforzado por situar el tema del lobby en la agenda pública desde 2008, lo cual ha llevado a la organización a mantener intercambios regulares con empresas y a ayudarlas a adaptar sus prácticas de lobby a las normas más estrictas. TI Francia ha contribuido al desarrollo de “cartas de lobby” en varias empresas globales, y ha conseguido que el tema del lobby ético sea considerado parte integral del discurso sobre la responsabilidad social corporativa.

La primera colaboración se dio con la empresa Lafarge de materiales de construcción. En abril de 2010, Lafarge se convirtió en la primera corporación francesa en desarrollar y publicar una carta de lobby. La carta establece un marco general para las actividades de lobby a todos los niveles de la empresa, y se aplica a las relaciones con todo tipo de decisores públicos (asociaciones profesionales, parlamentarios, funcionarios públicos, fundaciones y centros de investigación, etc.). TI France también colaboró con Vigeo, agencia de

calificación no financiera, a fin de incluir la evaluación de prácticas de lobby en su metodología de evaluación de la RSC de las empresas. En consecuencia, en febrero de 2014 siete empresas francesas firmaron una declaración conjunta para promover prácticas de lobby transparentes y honestas, e instaron a otras a que tuvieran en cuenta los principios recomendados por TI France en materia de lobby.

Desde entonces, un gran número de empresas —con una facturación consolidada mundial de 266.000 millones de euros— han firmado el documento. La firma está abierta a todas las organizaciones (afiliadas o no a Transparency International France) que deseen realizar avances en torno a este tema y demostrar su compromiso con la responsabilidad social.¹⁰⁸



Las asociaciones profesionales de lobistas en el Reino Unido proporcionan pautas éticas claras

Tanto el Instituto Certificado de Relaciones Públicas (CIPR, según sus siglas en inglés) como la Asociación de Consultores Políticos Profesionales (APPC, según sus siglas en inglés) disponen de códigos de conducta que sus miembros deben cumplir. El CIPR cuenta con más de 10.000 miembros individuales de los campos de relaciones públicas y asuntos públicos. La APPC tiene como miembros a 80 consultorías de asuntos públicos, lo que representa un 85% en volumen de negocio de la industria de asuntos públicos en Reino Unido.¹⁰⁹ Dichos códigos incluyen principios de conducta específicos que alejan a los lobistas de situaciones de ética dudosa, por ejemplo requiriendo que la información suministrada a los servidores públicos sea honesta y precisa; exigiendo la divulgación temprana a los funcionarios públicos de la identidad de los clientes e intereses representados; instando a los miembros de las asociaciones a abstenerse del uso de información obtenida ilegalmente; evitando incitar a funcionarios públicos a cometer delitos e infracciones; prohibiendo los regalos por encima de un valor mínimo, el empleo o cualquier otra recompensa por parte de un lobista a un servidor público.

El Consejo de Asuntos Públicos de Reino Unido (UKPAC, por sus siglas en inglés) es la organización paraguas que reúne a las dos principales asociaciones profesionales, cuyo papel es cuidar de un registro de lobistas voluntario en internet y establecer pautas y principios de conducta. Si el UKPAC recibe la denuncia de que una organización haya violado sus principios rectores, la refiere al órgano del que la

organización es miembro para una investigación. La APPC dispone de su propio mecanismo de denuncias: cualquier persona puede hacer una denuncia. Ésta la gestiona en primer lugar un adjudicador independiente y en segundo lugar un panel

de tres personas independientes. El papel del adjudicador y miembros de panel independientes se externaliza a un órgano externo, el Centro para la Resolución de Conflictos (CEDR, según sus siglas en inglés).


La denuncia deberá especificar el aspecto del Código de Conducta de la APPC que haya sido infringido, proporcionar pruebas y seguir las normas de la APPC para la gestión de denuncias. La APPC (mediante el CEDR) convoca un panel, que es encargado de sancionar a miembros que violen el Código. El panel tiene la facultad de amonestar o castigar a un miembro, y puede requerir una acción correctiva para minimizar los riesgos de futuras infracciones del Código. Asimismo, puede suspender a un miembro de la APPC, recomendar que el Comité de Gestión de la APPC expulse al denunciado de la organización u obligar al miembro a pedir disculpas o retractarse públicamente de la manera que decida el Comité de Gestión de la APPC. Las decisiones pueden ser publicadas y siempre lo serán en el caso de expulsión o suspensión. El panel se compone de tres personas externas a la profesión nombradas por el CEDR en base a sus conocimientos y reputación.

Sin embargo, para ser miembro no es necesario recibir capacitación en ética. Más aún, a pesar de que el Código del UKPAC requiera que sus miembros den los nombres de todos sus clientes, no distingue entre clientes y «quienes pagan por actividades de lobby», ni tampoco requiere información sobre el tema específico para el cual se está haciendo lobby. El Código UKPAC no «prohíbe» el empleo simultáneo como lobista y funcionario público pero lo considera «poco apropiado».



3

**IGUALDAD DE
ACCESO**



100%

62%

País con mejor desempeño
Lituania

33%

puntuación media
incluyendo instituciones de la UE

13%

País con peor desempeño
Chipre

IGUALDAD DE ACCESO

Con una puntuación promedio regional de 33% en igualdad de acceso a la toma de decisiones públicas, es evidente que la consulta y la participación del público no se toma lo suficientemente en serio en los países europeos.

Los debates en torno al lobby y a cuál es la mejor forma de regularlo deben considerar un factor crucial: tener influencia requiere tener acceso a aquellos que toman decisiones. Si las oportunidades de acceso están sesgadas a favor de un puñado de privilegiados, entonces la transparencia y la integridad no serán suficientes para crear un sistema político justo y pluralista. Con una puntuación promedio regional de 33% en igualdad de oportunidades, queda claro que la consulta y la participación públicas no se están tomando suficientemente en serio en los países europeos. La democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para transmitir sus preferencias, pero los funcionarios y representantes públicos «no pueden tener en cuenta voces que no escuchan, y es más difícil prestar atención a las voces que hablan en susurros».¹¹⁰

La participación diversa y la aportación de ideas y pruebas por parte de una amplia gama de intereses resulta necesaria para el desarrollo de las políticas, leyes y decisiones que más beneficien a la sociedad y a los intereses democráticos en general. Por ello, todo intento de regular el lobby debe abordar el problema más amplio de la igualdad de acceso a los decisores públicos. Existen distintas formas de promover la pluralidad de voces, entre otras, poner en marcha mecanismos de consulta e interacción con el público, así como participar en grupos de expertos o de asesores para aportar contribuciones al desarrollo de las políticas y las leyes.

Mecanismos de consulta deficientes

En la mayoría de los países europeos, existen mecanismos formales que permiten a los ciudadanos hacer oír su voz durante los procesos de diseño de leyes y políticas. De los 19 países evaluados, en 17 se imponen requisitos a los empleados y representantes públicos para que se relacionen con los ciudadanos por medio de mecanismos de consulta pública. Los países con las protecciones más robustas son aquellos que se han unido a la UE en fecha más reciente, es decir, Bulgaria,

17/19

17 países imponen algunos requisitos sobre los funcionarios públicos para involucrar a los ciudadanos a través de mecanismos de consulta pública.

Eslovenia, Letonia, Lituania y Polonia. En la mayoría de los casos, cabe destacar que las disposiciones rara vez están recogidas en las leyes, lo cual puede conducir a una práctica confusa y diversa en distintos departamentos gubernamentales, así como a limitaciones en las medidas de rectificación para los ciudadanos o grupos de interés cuando se hayan omitido las consultas.

La cultura democrática incide de manera significativa en el tipo de procesos de consulta que se utiliza y la apertura o exclusividad de dichos procesos. Varios países de la UE (Austria, Bulgaria, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Eslovaquia y Eslovenia) se han caracterizado por el corporatismo o el neocorporatismo, lo cual implica un papel privilegiado en la política para ciertos «colaboradores sociales» que representan los intereses de actores percibidos como principales afectados por la política en cuestión. Por ejemplo, las asociaciones industriales, los sindicatos gremiales, los sindicatos obreros o las asociaciones agrícolas. Aunque esta estrategia de asociaciones de corte social no es en sí problemática, la falta de transparencia en torno a qué preferencias se tienen en cuenta sí lo es.

Según nuestras investigaciones, a pesar de la existencia de canales múltiples y variados para que los ciudadanos y grupos expresen sus preferencias, queda muy poco claro a qué voz escuchan quienes toman las decisiones. Ninguno de los países estudiados cuenta con mecanismos

¿Promueven las normas vigentes una pluralidad de voces en el sistema político? ¿Cuán inclusivos son los mecanismos de consulta pública y de robustas las reglas de composición de los grupos de expertos?

Escala 0-100, donde 0 se refiere a los mecanismos más débiles y 100 a los más fuertes. La puntuación global se basa en la media no ponderada de los resultados en dos subcategorías.¹¹² Los resultados se presentan en orden descendente, empezando desde arriba por los países/instituciones con más alta puntuación.

%	Consultas y participación pública en la toma de decisiones	Reglas robustas en los grupos de expertos	Puntuación global
Comisión Europea	67	60	63
Lituania	83	40	62
Eslovenia	75	20	48
Letonia	75	20	48
Reino Unido	29	63	46
Austria	67	20	43
Polonia	67	20	43
Países Bajos	58	20	39
Bulgaria	50	25	38
Portugal	33	40	37
Estonia	50	20	35
Eslovaquia	58	10	34
Irlanda	42	20	31
Alemania	50	10	30
República Checa	50	10	30
Italia	33	10	22
Parlamento Europeo	42	0	21
Francia	33	10	27
Hungría	25	10	18
España	33	0	17
Chipre	25	0	13
Consejo de la UE	25	0	13
Media regional	46	19	33

Ninguno de los países estudiados tiene mecanismos funcionales que requieran a los responsables políticos justificar por qué y cómo las diversas contribuciones ciudadanas se han tenido en cuenta en las decisiones finales.

0/19

funcionales que exijan a los responsables de las políticas explicar o justificar por qué y cómo se ha tenido en cuenta, o no, cierta información a la hora de tomar decisiones finales.¹¹¹

En varios países (Alemania, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, República Checa y Reino Unido) existen documentos de orientación o de política, sin fuerza legal, que hacen referencia a las obligaciones que tienen los responsables de las políticas de justificar sus decisiones. No obstante, suelen ser bastante débiles y en general insuficientes.

Responsabilizar a los encargados de tomar decisiones para que documenten y publiquen, no sólo los resultados de las consultas públicas, sino también los argumentos y la manera en que han influido en el resultado, contribuirá a que los ciudadanos tuvieran más conciencia y se sintieran más dueños de las decisiones públicas.

La asesoría como forma de influencia: los grupos de expertos y asesores

Los grupos o comités de expertos y asesores¹¹³ constituyen otro importante foro de participación y aportes por parte de las partes interesadas, en particular en áreas donde la gestión pública carece de especialistas internos. Los grupos de expertos desempeñan un papel vital para dar forma a la reflexión sobre nuevas políticas y leyes, y para diseñar el contenido de las decisiones con impacto público. Resulta crucial que estos grupos de asesores sean equilibrados y que los representantes de los intereses de todas las partes afectadas por una ley o política propuesta tengan espacio en la mesa.

En concreto, es de importancia crítica que ningún interés individual domine los grupos de asesores, a fin de salvaguardar el interés público general. Esta investigación ha mostrado que la amplia mayoría de los países europeos no presta atención suficiente a garantizar

que los grupos de asesores tengan una composición equilibrada. Sólo uno de los 19 países tiene leyes que lo disponen: Portugal. Entre los peores en cuanto a falta de atención para garantizar un equilibrio de los grupos de expertos cabe mencionar a Alemania, Chipre, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Italia y República Checa; todos estos países obtuvieron sólo 10% o menos en la evaluación de sus medidas para garantizar el equilibrio en los grupos de asesores.

Asimismo, sólo en Lituania y el Reino Unido se prohíbe que los lobistas formen parte a título personal de grupos de asesores. Pero en ninguno de los países estudiados se prohíbe que los ejecutivos de empresas formen parte de grupos de asesores a título personal. Esto presenta un importante riesgo de que haya intereses ocultos incidiendo en el proceso político.

Aparte de la composición de estos grupos de influencia, también debe ser posible que los ciudadanos interesados conozcan sus intenciones, qué se discute en las reuniones y cuáles son las posturas de los distintos miembros. En varios países (Alemania, Eslovaquia, España, Francia, Italia, Letonia y República Checa) ninguno de estos datos está disponible, y estos grupos de asesores se revisten de opacidad. Es posible que no tengan nada que esconder, pero la falta de transparencia inevitablemente genera desconfianza.

En teoría existen mecanismos de consulta, pero en la práctica a menudo no pasan de ser una mera casilla que se tacha en una lista, en vez de tratarse de plataformas dotadas de significado para permitir una amplia participación democrática de sectores transversales de la sociedad. Reformar las estructuras actuales, por ejemplo la forma en que se llevan a cabo las consultas públicas y cómo se constituyen los grupos de asesores, sería un buen comienzo para lograr un mejor equilibrio en la representación de intereses en la toma de decisiones públicas en Europa, y en última instancia lograr una mayor equidad de acceso a la toma de decisiones públicas.



La consulta electrónica en Eslovaquia

El Procedimiento Interdepartamental de Comentarios Eslovaco y la directiva que lo acompaña exige que todos los documentos oficiales que van a ser analizados en sesiones gubernamentales primero tengan que publicarse en internet para que puedan consultarse. Todas las partes interesadas pueden comentar, incluidos los ministerios, los órganos públicos, los grupos de interés y el público en general. El periodo estándar para consultas es de 10 a 15 días, y en situaciones excepcionales puede reducirse a cinco días.

Los comentarios se pueden enviar por correo electrónico o por medio de un portal en internet específico¹¹⁴ tras un registro obligatorio. Este portal está abierto para consultas y permite compilar toda la información sobre cada artículo, así como llevar un control del proceso general de la iniciativa.

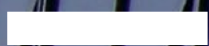
Los comentarios como tal se dividen en las siguientes categorías: generales, particulares, significativos, legales, legislativo-técnicos y técnico-lingüísticos. Se ofrece la oportunidad de designar una parte de las observaciones como «esenciales», de modo que el autor de la propuesta de ley deba obligatoriamente examinarlas. También existe una categoría de comentarios colectivos (CC), que exige la confluencia de al menos 500 personas físicas y jurídicas para expresar una perspectiva específica. Los comentarios «esenciales» que suscitan conflicto y hayan sido enviados por

medio de CC, o de una entidad gubernamental, están sujetos a un proceso especial de consulta o resolución de disputas. Todos los comentarios son respondidos por la persona que haya propuesto el cambio legislativo, y se indica si se han aceptado totalmente, parcialmente, o si se han rechazado y por qué. Tras el procedimiento de consulta, las propuestas permanecen abiertas para deliberación gubernamental y de ahí pasan al parlamento, si corresponde.

Este sistema ha permitido que la creación de legislación sea más abierta al público, lo cual fomenta la participación y la comprensión de la toma de decisiones y crea algunas salvaguardias en contra de la influencia indebida. También ha mejorado la comunicación entre los ministerios y los demás órganos involucrados. Sin embargo, el portal de comentarios no es muy intuitivo, las notificaciones a veces no se comunican bien y los periodos de entrega no siempre se respetan. Además, las propuestas y modificaciones por parte de los parlamentarios no tienen que someterse a este proceso, lo cual abre la puerta a la influencia opaca.

4

**FOCO SOBRE
BRUSELAS**





100%

53%

Comisión Europea

37%

Parlamento Europeo

19%

Consejo de la UE

FOCO SOBRE BRUSELAS: CÓMO REGULAR EL LOBBY EN LA CAPITAL EUROPEA DEL LOBBY

Después de Washington DC, Bruselas tiene la mayor densidad de personas dedicadas al lobby en el mundo. Las tres instituciones medulares de la UE, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa, son el blanco principal del lobby. En años recientes han salido a la luz diversos escándalos relacionados con la influencia indebida en el centro de la toma de decisiones de la UE. Ha habido un caso en que miembros del Parlamento recibieron dinero a cambio de modificaciones solicitadas por periodistas que se hicieron pasar por lobistas¹¹⁵, casos de lobistas que trabajan para industrias que han sido enviados como expertos a la Comisión Europea para dar forma a las políticas desde dentro¹¹⁶, y tal vez el más famoso sea el escándalo «Dalligate», que condujo a la renuncia de un Comisario Europeo después de que un colaborador presuntamente solicitara sobornos de un lobista del tabaco a cambio de favores.¹¹⁷

En la evaluación del sistema de regulación para garantizar la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso en relación al lobby, la puntuación promedio de las tres instituciones clave de la UE fue de sólo 36%. La Comisión Europea fue la mejor calificada de las tres con un 53%, mientras que el Parlamento Europeo obtuvo una puntuación del 37% y el Consejo de la UE un escaso 19%. Este desempeño deficiente indica que queda mucho camino por recorrer para salvaguardar las instituciones europeas de la influencia indebida.

Los asuntos más apremiantes en torno al lobby, a nivel de la UE, son la reforma del Registro de Transparencia voluntario de la UE, la mejora de la transparencia en la toma de decisiones en todas las instituciones mediante, por ejemplo, la creación de huellas legislativas eficaces, el fortalecimiento de las reglas post empleo público y la garantía de que haya sanciones significativas por incumplimiento de las normas de lobby y transparencia.¹¹⁸

Transparencia: la nueva Comisión Europea fortalece la transparencia, pero aún quedan brechas

Desde 2011 está en vigor el Registro Europeo de Transparencia, un registro voluntario de las personas que hacen lobby ante la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. El sistema sufre de muchas debilidades en la forma en que opera actualmente. En primer lugar, el registro sigue siendo voluntario y esto provoca que no

se registren todas las personas dedicadas al lobby. En segundo lugar, el control del registro carece de rigidez y no existe un órgano independiente encargado de su supervisión. Además, las sanciones por su uso indebido deberían ser más eficaces. En tercer lugar, el registro no contempla al Consejo de la UE, pese a que se trata de uno de los órganos más importantes de toma de decisiones en Bruselas.

Un aspecto positivo es que la definición de lobby que se utiliza en la UE es sensata. Los lobistas son definidos como toda organización o profesional autónomo que realicen «actividades que se lleven a cabo con el objeto exclusivo de incidir de forma directa o indirecta en la formulación o implementación de políticas y procesos de toma de decisiones en las instituciones de la UE»¹¹⁹. La nueva Comisión Juncker indicó que propondría en 2015 un acuerdo interinstitucional con el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE para crear un registro de lobistas que abarque las tres instituciones. Si esto llega a hacerse realidad, el sistema se verá fortalecido aunque seguirá estando muy por debajo de un registro obligatorio, lo cual requeriría una propuesta legislativa.

La nueva Comisión también ha realizado cambios positivos en cuanto a la transparencia proactiva de los funcionarios y representantes europeos. A partir del 1 de diciembre de 2014, los comisarios, los miembros de sus gabinetes y los directores generales deben publicar información acerca de las reuniones que lleven a cabo con lobistas. Esta información debe incluir fecha, lugar, nombre de las organizaciones e individuos que participen en las reuniones y temas abordados. Este es un paso digno de mención, pues podría ayudar a promover una cultura de transparencia dentro de la Comisión y arrojar luz sobre el lobby realizado por organizaciones no registradas en el sistema voluntario. Sin embargo, su alcance es limitado, y no queda claro cómo se aplicarán las reglas, dado que no existe un órgano independiente para controlar su implementación.

Según ha señalado la Defensora Europea del Pueblo, sólo se exige que se publiquen los nombres del comisario o director general que participó en la reunión, pero no el nombre de los lobistas (únicamente el nombre de la organización o empresa).¹²⁰ Asimismo, existe una cláusula que contempla amplias excepciones y permite que se reserve información para «proteger cualquier otro interés público importante a nivel de la Unión», lo que supone un posible vacío legal perjudicial para la transparencia en la práctica.¹²¹ Por último y no menos importante, estas

reglas no se aplican al Parlamento Europeo o al Consejo de la UE.

Hasta ahora, la nueva Comisión no ha indicado su intención de profundizar en la transparencia y de exigir una huella legislativa obligatoria, es decir, el requisito de que los funcionarios de la Comisión registren y divulguen todos los contactos y aportes recibidos por parte de los lobistas en torno a la redacción de políticas, leyes y enmiendas.

Una resolución de 2008 del Parlamento Europeo recomendaba el uso de huellas legislativas de forma voluntaria. Según la resolución, «el informador puede, según su discreción (de manera voluntaria), usar una «huella legislativa», es decir, una lista indicativa, anexada al informe del Parlamento, de los representantes de intereses registrados consultados y que hayan realizado aportes importantes durante la preparación de los informes».

Un limitado número de parlamentarios han proporcionado huellas legislativas de manera voluntaria, aunque el bajo nivel de adopción de la «sugerencia» indica que hacen falta medidas más robustas a nivel de la UE para que la huella legislativa cobre popularidad.¹²²

Reglas de integridad insuficientes

En el Informe de Transparency International sobre integridad en la UE (2014)¹²³ se halló que las reglas para detectar, prevenir y sancionar la conducta antiética por parte de los miembros del Parlamento Europeo y figuras europeas de alto rango suelen ser poco sistemáticas o contener lagunas. Los códigos de conducta y las reglas de ética generales no son consistentes y carecen de la debida supervisión. Ninguno de los comités de ética cuyo fin es asesorar a los miembros del Parlamento y funcionarios europeos sobre el cumplimiento de las reglas de ética es genuinamente independiente. Estos órganos y asesores son por lo general reactivos, y se dedican a lidiar con los problemas a medida que van surgiendo, en vez de controlar el cumplimiento de manera anticipada (p. ej., por medio de exámenes minuciosos de las declaraciones). También carecen de poder para emitir recomendaciones obligatorias o sanciones administrativas por el incumplimiento de las normas.

Existen además deficiencias sobre la duración y alcance de las obligaciones que tienen los miembros y funcionarios de las instituciones tras dejar su puesto, y los «periodos de inactividad» oscilan entre 18 meses para los excomisarios a cero para los miembros del Parlamento Europeo. Cuando la primera Comisión Barroso salió en 2010, no menos de seis comisarios pasaron por la puerta giratoria aceptando de inmediato puestos en el sector privado. Los comisarios salientes reciben una generosa «asignación de transición» durante tres años, y muchos han sostenido que esta asignación debería justificar un periodo más largo y estricto de inactividad superior a los 18 meses actualmente impuestos. El escándalo reciente causado por la exdirectora de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON), Sharon Bowles, al aceptar un puesto como directora no ejecutiva de la bolsa de valores de Londres, es otro ejemplo más del fenómeno de la puerta giratoria a nivel de la UE.¹²⁴

Grupos de expertos en la Comisión Europea: ¿acceso privilegiado para unos pocos?

A la hora de garantizar que una pluralidad de voces sea escuchada por parte de los responsables de políticas en la UE, un asunto clave es la composición de los grupos de expertos en la Comisión Europea. La organización Alter-EU ha documentado el dominio ejercido por las corporaciones a expensas de la implicación de la sociedad civil y otros intereses, en grupos de expertos en la UE que gozan de mucho poder. La organización halló, por ejemplo, que en el Grupo de Expertos en Conservación de Datos, en 2013 los siete miembros no gubernamentales representaban los intereses de empresas de telecomunicaciones. Encontraron además numerosos ejemplos de lobistas a título personal en importantes grupos de expertos, incluidos grupos en materia de impuestos, propiedad intelectual y asuntos financieros. Las convocatorias a la participación del público en grupos de expertos a nivel de la UE no son comunes y la transparencia general en el proceso de selección y funcionamiento de los grupos dejan mucho que desear.¹²⁵

Reconociendo que se trata de un problema importante en la UE, la Defensora del Pueblo Europea, Emily O'Reilly, inició recientemente una investigación sobre la composición y transparencia de los grupos de expertos de la Comisión Europea. Esta es una buena señal, y tal vez un paso adelante para garantizar que las partes afectadas por las decisiones públicas puedan expresar su voz en el diseño de políticas de la UE.

RECOMENDACIONES

a responsables políticos nacionales¹²⁶

OBJETIVO 1: TRANSPARENCIA

Garantizar que el público tenga suficiente información sobre los contactos entre grupos de interés y servidores públicos para entender cómo se toman las decisiones y asegurar que sus representantes rindan cuentas.

► Revisar todas las leyes, políticas y prácticas de acceso a la información en los países donde se han encontrado problemas agudos. Las leyes de acceso deben adherirse a principios fundamentales¹²⁷ y toda la información debe ser considerada “pública por defecto”, incluida la relativa al lobby.

► **Bulgaria, Chipre, República Checa, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Eslovenia, España**

► Exigir a las instituciones y representantes públicos que registren y publiquen proactivamente información sobre sus interacciones con lobistas, incluidos resúmenes de las reuniones, calendarios, agendas y documentación recibida.

► **Todos los países**

► Asegurar que se crea una “huella legislativa” para cada propuesta legislativa, con el fin de garantizar la plena transparencia de los procesos de toma de decisiones.

► **Todos los países**

► Divulgar los miembros de los grupos de expertos y asesores del gobierno y parlamento, así como los órdenes del día de las reuniones, actas y contribuciones de los participantes.

► **Todos los países**

► Establecer y fortalecer los registros de lobistas, haciéndolos obligatorios y requiriendo el registro oportuno y envío de informes periódicos de sus actividades por parte de todos los lobistas profesionales y grupos de interés organizados.

FORTALECER: Austria, Francia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Polonia, Eslovenia, Reino Unido

ESTABLECER: Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Portugal, Eslovaquia, España

► Asegurar que los registros se aplican tanto a los esfuerzos de lobby directos como indirectos, dirigidos a todas las instituciones y personas que desempeñan funciones en las decisiones públicas.

► **Todos los países**

► Asegurar que los registros capturan un conjunto mínimo de información relativa al lobby, incluyendo detalles del/a lobista, identidad del cliente (si es aplicable), instituciones y funcionarios destinatarios, intención de las actividades de lobby, resumen de los gastos incurridos, y donaciones políticas y contribuciones en especie abonadas.

► **Todos los países**

► Asegurar que la información cumple con los principios de datos abiertos,¹²⁸ y en particular que es accesible en línea, de forma gratuita, en un formato de fácil acceso y legible por máquina. Es altamente recomendable vincular los distintos conjuntos de datos, por ejemplo a través de un portal único, así como permitir su descarga completa.

► **Todos los países**

OBJETIVO 2: INTEGRIDAD

Asegurar que los lobistas y funcionarios públicos actúen con integridad y ética en sus interacciones.

- ▶ Fortalecer los códigos de conducta existentes para los funcionarios públicos, con especial atención a:

Conflictos de interés, incluidas las incompatibilidades de los lobistas

▶ **Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Portugal, Eslovaquia, España, Reino Unido**

Regalos y hospitalidad

▶ **Bulgaria, Chipre, Estonia, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Reino Unido**

Declaraciones de bienes e intereses

▶ **Bulgaria, Chipre, República Checa, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Reino Unido**

Deber de documentar los contactos

▶ **Todos los países (excepto Eslovenia)**

- ▶ Establecer “periodos de cuarentena” o de “carencia” mínimos antes de que los funcionarios y los representantes públicos puedan ejercer lobby desde posiciones que impliquen conflictos de interés, y establecer un proceso de concesión de permisos por un organismo u oficina ética, antes de que un nombramiento en el sector privado pueda ser aceptado por un exfuncionario público, exmiembro del parlamento o del ejecutivo (en los niveles nacional y subnacional).

INTRODUCIR: Austria, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos.

MODIFICAR: Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Reino Unido

- ▶ Introducir un código de conducta estatutario para los lobistas que establezca principios éticos fundamentales, incluidas la honestidad y exactitud de la información proporcionada; la divulgación de la identidad y los intereses del/a lobista; el respeto a las reglas institucionales que incumben a los funcionarios públicos; la prohibición de la influencia indebida, incluyendo incentivos y regalos y hospitalidad por encima de un valor mínimo; y una rápida resolución de los conflictos de intereses.

▶ **Todos los países**

RECOMENDACIONES

a responsables políticos nacionales¹²⁶

OBJETIVO 3: IGUALDAD DE ACCESO

Promover la participación y la diversidad de contribuciones en los procesos políticos de toma de decisiones para asegurar que éstos no sean capturados por algunos intereses.

- ▶ Establecer un derecho legal de los ciudadanos y grupos de interés a proporcionar información o realizar aportaciones en asuntos legislativos y de políticas.
▶ **Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, España, Reino Unido**

- ▶ Asegurar que el marco legal determine medidas diversas para la participación pública en los procesos legislativos y políticos, incluyendo calendarios, mecanismos para la difusión de información, asistencia y reglas de participación, y canales para presentar observaciones.
▶ **Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Reino Unido**

- ▶ Introducir el requisito legal para las entidades públicas de publicar los resultados de los procesos de consulta, incluidas las opiniones de los participantes.
▶ **Austria, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal, Eslovenia, España, Reino Unido**

- ▶ Introducir una obligación legal para las autoridades públicas de esforzarse por lograr una composición equilibrada de los órganos consultivos y de expertos, que represente una diversidad de intereses y puntos de vista.
▶ **Todos los países**

- ▶ Hacer convocatorias abiertas para constituir los grupos de asesores/expertos y asegurar que se utilicen criterios de selección comunes para equilibrar los distintos intereses.
▶ **Todos los países**

- ▶ Introducir un requisito legal para que los miembros de los grupos de asesores y expertos publiquen sus intereses y afiliaciones relevantes en relación los asuntos sobre los que tienen competencia.
▶ **Todos los países**

- ▶ Prohibir a los lobistas y ejecutivos de empresa que formen parte de grupos o comités de asesores/expertos a título personal.
▶ **Austria, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España**

OBJETIVO 4: SEGUIMIENTO

Garantizar el cumplimiento y la aplicación eficaz de las normas

► Asegurar el buen funcionamiento de un organismo de supervisión independiente adecuadamente dotado, o un mecanismo para hacer cumplir las normas relativas a la transparencia de las actividades de lobby y la conducta ética (post empleo público, conflictos de interés, regalos y hospitalidad). Este organismo debería asimismo enfocarse en tomar medidas promocionales y educativas efectivas.

► [Todos los países](#)

RECOMENDACIONES

a todos los lobistas profesionales, empresas y organizaciones, incluidas las ONG, que tratan de influir en las políticas públicas

OBJETIVO

Fomentar una cultura de integridad en las empresas y organizaciones que buscan influir en las políticas públicas.

- ▶ Conocer y cumplir con todas las leyes, reglamentos, normas y códigos de conducta en relación con las actividades de lobby.
- ▶ Registrarse en todos los registros de las jurisdicciones en las que se realice lobby, incluido en aquellos de carácter voluntario.
- ▶ Establecer políticas y procedimientos internos para una conducta transparente y ética, y asegurar que éstos se integran en las políticas anticorrupción y los compromisos de responsabilidad social corporativa de la organización.
- ▶ Ser transparente de manera proactiva sobre el lobby realizado por la organización y sobre otras formas de implicación política, tales como:
 - Políticas, gasto y personas que realizan lobby por cuenta de la organización
 - Contribuciones y actividades políticas
 - Posicionamientos y documentos presentados
 - Participación política indirecta, incluida la financiación y apoyo a organizaciones de la sociedad civil, la investigación científica y las relaciones públicas.
- ▶ Asegurar que todas las actividades de lobby, actividades políticas y gastos se publican en informes anuales y, específicamente, en los informes de responsabilidad social corporativa.
- ▶ Asegurarse de que el lobby se ejerza con integridad, la información proporcionada sea objetivamente exacta y honesta, y los lobistas/grupos de interés no tergiversen sobre su situación o la naturaleza de sus comunicaciones.
- ▶ Evitar posibles conflictos de interés, influencia indebida actual o percibida, y respetar las reglas relativas a los conflictos de interés.
- ▶ Formar a los empleados y representantes de la organización acerca de las medidas mencionadas, y asegurar que éstas se apliquen a los consultores y agentes que actúan en nombre de la organización.

RECOMENDACIONES

a las instituciones
de la UE

OBJETIVO 1

Incrementar la transparencia del lobby y la toma de decisiones en las instituciones de la UE, y asegurar sanciones significativas en el caso de mala conducta.

► Convertir el Registro de Transparencia en obligatorio para todos los grupos de interés y ampliar el registro para cubrir el Consejo de la UE.

► [Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea](#)

► Publicar huellas legislativas para realizar un seguimiento de manera uniforme de los contactos y las aportaciones recibidas sobre proyectos de políticas, leyes y enmiendas.

► [Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea](#)

OBJETIVO 2

Abordar los conflictos de intereses fortaleciendo las reglas éticas para los grupos de interés, funcionarios de la UE y eurodiputados.

► Modificar el código de conducta del Parlamento Europeo e introducir un periodo de “cuarentena” para evitar que los eurodiputados pasen directamente a un trabajo que pueda suponer un conflicto de intereses.

► [Parlamento Europeo](#)

► Fortalecer la supervisión de la infraestructura ética de la Unión Europea, a través de órganos de vigilancia independientes que puedan monitorear y detectar de manera proactiva las infracciones a las normas.

► [Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea](#)

► Utilizar plenamente los mecanismos existentes para enfrentar las infracciones de las reglas de transparencia e integridad del lobby.

► [Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea](#)

OBJETIVO 3

Promover la participación y la contribución plural a los procesos de toma de decisiones de la UE para asegurar que no sean capturados por unos pocos intereses.

► Organizar convocatorias públicas para componer los grupos de expertos de la Comisión Europea, asegurar criterios de selección comunes para equilibrar los diferentes intereses y hacer plenamente transparente las condiciones, composición y actividades de los grupos.

► [Comisión Europea](#)

► Garantizar una mayor transparencia en cuanto a la composición y las actividades de los grupos de expertos, mediante la publicación de información sobre el proceso de selección de los miembros, así como la publicación de las actas detalladas de las reuniones.

► [Comisión Europea](#)

NOTAS

- 1 Véase Capítulo 2 para una explicación completa de la metodología de puntuación.
- 2 En el año 2014 se llevaron a cabo evaluaciones nacionales en Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa. Las instituciones de la UE examinadas son la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.
- 3 Burson Marsteller, *A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers* (Londres: Burson Marsteller, 2013).
- 4 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2013* (Berlín: Transparency International, 2013).
- 5 Grecia no forma parte del grupo de países estudiados para el informe.
- 6 Ver nuestras recomendaciones detalladas a los gobiernos nacionales, las instituciones de la UE, los lobistas y la sociedad civil al final de este informe.
- 7 Aunque las excepciones para algunas operaciones menores se justifiquen en algunos casos, se debería en principio plantear registros inclusivos que incorporen a todos los lobistas, al tiempo que se busca minimizar las cargas administrativas.
- 8 Ver los Principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el lobby, disponibles en: www.oecd.org/gov/fightingcorruptioninthepublicsector/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm.
- 9 OECD, 2014.
- 10 Consejo de Europa, *Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying). Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session* (Venecia, 8-9 marzo 2013) (Estrasburgo: Consejo de Europa, 2013).
- 11 Transparency International, *Open Governance Standards* (Berlín: Transparency International, próximamente).
- 12 Sunlight Foundation, 2013.
- 13 Access Info Europe, *Lobbying Transparency via Right to Information Laws* (Madrid: Access Info Europe, 2013).
- 14 Se puede acceder a la metodología completa y la encuesta de investigación en: www.transparency.org
- 15 El desglose se tomó de John Hogan, Raj Chari y Gary Murphy, «Lobbying Regulation Across Four Continents: Promoting Transparency?» APSA 2009, Toronto Meeting Paper, 2009.
- 16 Entrevistas con un representante de una asociación profesional en Hungría, confirmadas por una entrevista con un funcionario del Gobierno.
- 17 Véase Transparency International Ireland, *Influence and Integrity: Lobbying and its Regulation in Ireland* (Dublín: Transparency International Ireland, 2014).
- 18 F. Galletti, *Alta pressione* (Venecia: Marsilio, 2011).
- 19 Ver también Transparency International Hungría, *National Integrity System Assessment* (Budapest: Transparency International Hungría, 2012); Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators: 2014 Hungary Report* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014); y Mihály Fazekas y István János Tóth, «From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary», Working Paper Series: CRCB-WP/2014:01 (Corruption Research Center, Budapest, 2014).
- 20 Transparency International Hungría, *Lifting the Lid on Lobbying: National Report of Hungary* (Budapest: Transparency International Hungría, 2014), p. 20.
- 21 Para un análisis detallado de este fenómeno, véase, por ejemplo, Eric Lipton y Danny Hakim, «Lobbying Bonanza as Firms Try to Influence the European Union», *New York Times* (internet), 18 de octubre del 2013.
- 22 Ver las estadísticas del Registro de Transparencia de la UE: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView> (consultado en noviembre del 2014).
- 23 Maeve McClenaghan, «How 'Big Four' get Inside Track by Loaning Staff to Government», *Bureau of Investigative Journalism*, 10 julio 2012.
- 24 Véase, por ejemplo, «Commission gets Advice on Tax Policies from LuxLeaks Tax Dodgers», *Corporate Europe Observatory* (CEO), 25 de noviembre del 2014: <http://corporateeurope.org/expert-groups/2014/11/commission-gets-advice-tax-policies-luxleaks-tax-dodgers>.
- 25 Transparency International Lituania, *Lobbying in Lithuania: National Report* (Vilna: Transparency International Lituania, 2015).
- 26 Véanse por ejemplo «The Power of Lobbies», *Corporate Europe Observatory* (CEO): <http://corporateeurope.org/power-lobbies>; y las estadísticas del Registro de Transparencia de la UE.
- 27 Health Action International (HAI) y Corporate Europe Observatory (CEO), *Divide & Conquer: A Look behind the Scenes of the EU Pharmaceutical Industry Lobby* (Ámsterdam y Bruselas: HAI y CEO, 2012).
- 28 «The Fire Power of the Financial Lobby: A Survey on the Size of the Financial Lobby at the EU Level», *Corporate Europe Observatory* (CEO), 9 de abril del 2014: <http://corporateeurope.org/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby>.
- 29 Por ejemplo, tanto Greenpeace como la oficina de Transparency International para la UE gastan aproximadamente un millón de euros al año en sus actividades ante las instituciones de la UE. Véanse las estadísticas del Registro de Transparencia de la UE.
- 30 Edward T. Walker y Christopher M. Rea, «The Political Mobilisation of Firms and Industries», *Annual Review of Sociology* (internet), 18 de junio del 2014, pp. 281–304.
- 31 Nikolaj Nielsen, «MEPs Copy-pasting Amendments from US Lobbyists», *EU Observer*, 12 de febrero del 2013.
- 32 Departamento de Salud del Reino Unido, «FOI release – correspondence about the Government's consultation on the packaging of tobacco products», 13 de septiembre del 2012: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130402145952/http://transparency.dh.gov.uk/2012/09/13/foi-release-correspondence-about-the-governments-consultation-on-the-packaging-of-tobacco-products/>
- 33 Tamasin Cave y Andy Rowell, *A Quiet Word: Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain* (Londres: Bodley Head, 2014), pp. 128-129; Jamie Doward, «Revealed: Tobacco Giant's Secret Plans to see off Plain Cigarette Packets», *EU Observer*, 27 de julio del 2013.
- 34 Véase la carta de Simon Clark, Director de Forest, al Departamento de Salud, publicada en internet: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213681/FOI-734767-13.4.pdf
- 35 OCDE, 2014, p. 70.
- 36 Véase Transparency International Portugal, *The Influence Market in Portugal* (Lisboa: Transparency International Portugal, 2014).
- 37 «El Consejo de Europa crítica las puertas giratorias por las que los políticos fichan por grandes empresas», *Vozpopuli*, 15 de enero del 2014.
- 38 El Confidencial, 11 de abril del 2014.
- 39 J. Rodríguez, «Aznar: La reinención de un presidente», *El País*, Especial 2014, <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinencion-de-un-presidente/>.
- 40 «Jack de Vries mag voorlopig nog niet lobbyen bij Defensie», *NRC*, 16 de junio del 2011.
- 41 Documento de Trabajo del FMI, 2009.
- 42 Eleni Tsingou, «Regulatory Reactions to the Global Credit Crisis: Analysing a Policy Community under Stress» (2010) citado en Johannes Petry, «Regulatory Capture, Civil Society & Global Finance in Derivative Regulation: An Analysis of Commodity Derivative Regulation in Europe», *ECPR Standing Group on Regulatory Governance*, 5th Biennial Conference, 25-27 de junio del 2014, Barcelona, España.
- 43 Jan Aart Scholte, «Civil Society and Financial Markets: What is not Happening and Why», *Journal of Civil Society*, 9 (1), 2013, pp. 129-147; and Ranjit Lall, (2012) «From Failure to Failure: The Politics of International Banking Regulation», *Review of International Political Economy*, 19 (4), 2012, pp. 609-638, citado en Petry, 2014.

44 Finance Watch, *Finance Watch Response to the Public Consultation on Stakeholder Consultation Guidelines* (Bruselas: Finance Watch, 30 septiembre 2014).

45 «The Fire Power of the Financial Lobby», 2014.

46 Scheherazade Daneshkhu y Hugh Carneg, «France Unveils Banking Reform», *Financial Times*, 19 de diciembre del 2012.

47 Para más detalles, véanse Transparency International Francia, *Transparency and Integrity in Lobbying: A Challenge for Democracy* (París: Transparency International Francia, 2014) pp. 22-26, y Adrien de Tricornot, Mathias Thépot et Franck Dedieu, *Mon amie c'est la finance ! Comment François Hollande a plié devant les banquiers* (París: Bayard, 2014).

48 James Panichi, «Banks Sign Up to Lobbying Register», *European Voice*, 4 de diciembre del 2014.

49 Para una explicación más detallada del caso, véase el informe oficial emitido por el Comité General de Inspección de Asuntos Sociales de Francia (IGAS), «Enquête sur le MEDIATOR», 2011: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000028/0000.pdf>. Un informe resumido está disponible en: http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_MEDIATOR.pdf.

50 Agnès Fournier, A. y Mahmoud Zureik, «Estimate of deaths due to valvular insufficiency attributable to the use of benfluorex in France». 2012, *Pharmacoepidemiology and Drug Safety*, 21: 343–351.

51 Angelique Chrisafis, «France Shaken by Fresh Scandal over Weight-loss Drug Linked to Deaths», *The Guardian*, 6 de enero del 2013.

52 IGAS, 2011, p. 97.

53 «Servier indemniser tous les patients qui ont souffert du Mediator», *Le Monde*, 14 de mayo del 2014.

54 «Vaincre le conflit d'intérêts médical», *Le Monde*, 5 de agosto del 2014.

55 «Mediator: Comment Servier a corrigé le rapport du Sénat», *Le Figaro*, 13 de septiembre del 2013.

56 «Mediator: le lobbying de Servier pour minimiser ses responsabilités», *Le Figaro*, 26 de septiembre del 2011.

57 Transparency International Italia, *Lobbying and Democracy: Representing Interests in Italy* (Milán: Transparency International Italia, 2014, pp. 38-29).

58 Entre otras muchas, algunas iniciativas importantes de la Sunlight Foundation: <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>; Alter-EU, www.alter-eu.org/ y LobbyPlag, <http://lobbyplag.eu/map>.

59 Vigeo, «Executive Summary: Transparency and Integrity of Lobbying: A New Challenge for CSR», www.vigeo.com/csr-rating-agency/images/stories/SUMMARY_TABLE_OF_CONTENT_final.pdf.

60 En el momento de la redacción de este informe, hay señales de medidas inminentes para fortalecer las normas del lobby al nivel de la UE (James Panichi, «Commission sets Tough Disclosure Laws», *European Voice*, 15 de noviembre del 2014), y en el Consejo de Europa, el Comité Europeo de Cooperación Jurídica (CDCJ) ha encargado un estudio de viabilidad sobre un instrumento legal del Consejo de Europa para la regulación del lobby.

61 Burson Marsteller, 2013.

62 OCDE, 2014, p. 51.

63 Estos estándares provienen de la creciente literatura sobre la regulación del lobby y los ejemplos empíricos. Las fuentes de estándares más relevantes incluyen la de OCDE 2014, la Recomendación 1908 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2010) sobre el lobby en una sociedad democrática, y las Pautas de lobby de la Sunlight Foundation (2013): <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/>, así como el trabajo desarrollado por Chari et al., 2010. En cuanto a ejemplos empíricos, el modelo canadiense suele ser considerado como una de las mejores regulaciones del lobby en la práctica.

64 El porcentaje general por país es la media no ponderada de las calificaciones para las tres dimensiones. La calificación en cada dimensión

es la media no ponderada de las calificaciones correspondientes para las subdimensiones. En total, se contemplan en la evaluación 65 indicadores de transparencia, integridad e igualdad de acceso a los decisores públicos. Véase la nota sobre Metodología para más detalles, y la metodología completa disponible en www.transparency.org

65 Cabe destacar que tanto los EE. UU. como Canadá siguen luchando contra la influencia indebida. Canadá dispone de un sistema robusto de registro para lobistas, pero un umbral de actividad del 20% a cambio de registrarse como un lobista de plantilla hace que una parte importante de la actividad de lobby no entre en los registros. En EE. UU. los intentos de regular el lobby no han sido acompañados de un esfuerzo coordinado en el tema de la financiación política y, como resultado, el dinero corporativo y la influencia política siguen estando inextricablemente vinculados.

66 Transparency International, *Barómetro Global de la Corrupción 2013*.

67 Véanse los informes nacionales sobre lobby para más información sobre estas mejoras.

68 Comité para los Estándares en la Vida Pública, «Political Party Finance: Ending the big donor culture, Thirteenth Report», noviembre del 2011.

69 La ley entró en vigor en España en diciembre del 2014 para los órganos estatales, y surtirá efecto en diciembre del 2015 para los órganos regionales y locales. Aunque no se sabe hasta qué punto las instituciones cumplirán con la ley, en el papel ésta muestra bastantes debilidades y muchas excepciones.

70 Véanse los informes nacionales para más detalles sobre las debilidades específicas de cada país.

71 Véase Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, capítulos II y III.

72 Proyecto de Informe sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de intereses en las instituciones europeas (2007/2115(INI)), Comisión de Asuntos Constitucionales, 12 de febrero del 2008.

73 Normas Saeima de Procedimiento de Letonia, Artículos 79.3 y 85.5.6.

74 Transparency International Letonia, *Transparency of Lobbying in Latvia* (Riga: Transparency International Letonia, 2015)

75 Estos incluyen Austria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Francia, Lituania, Países Bajos y Polonia.

76 Sunlight Foundation, 2013.

77 Cave y Rowell, 2014, p. 269.

78 Véase, por ejemplo, Comisión Oficial Principal de Ética, Informe de Actividad 2010 (Vilna: Comisión Oficial Principal de Ética), p. 31.

79 Transparency International Eslovenia, *Lifting the Lid on Lobbying: Slovenia. Call for Transparent and Ethical Lobbying* (Liubliana: Transparency International Eslovenia, 2014) p.17.

80 Oficina del Comisionado del Lobby de Canadá, www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00007.html. Cifras a partir de enero del 2014.

81 Stefan Batory Foundation, *Lifting the Lid on Lobbying: Poland National Report* (Varsovia: Stephan Batory Foundation, próximamente).

82 Transparency International Eslovenia, 2014, p. 16.

83 Véase, por ejemplo, la agenda de la diputada María González Veracruz: www.mariagonzalezveracruz.com/mi-agenda-publica/ y las agendas de los diputados del partido Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) <http://www.iniciativa.cat/icv/sections/agenda>.

84 Véase la web del diputado Odón Elorza, www.odonorza.com.

85 Véase <http://www.michele-rivasi.eu/agenda/agenda-%E2%80%93semaine-du-13-au-18-octobre-paris-lyon-bruxelles-douai-et-valence/>

86 Véase <http://reinhardbuetikofer.eu/meine-lobbyistenliste-von-april-bis-ende-juli-2014/>

87 Véase <http://heidihautala.com/en/parlamentti/lobbarlista/>

88 Véase <http://www.richardcorbett.org.uk/about-me/legislative-transparency/>

89 Véase <https://juliareda.eu/2015/01/report-eu-copyright-rules-maladapted-to-the-web>

90 La Ley Eslovena de Acceso Público a la Información (ZDJZ, por sus siglas en esloveno) se calificó como la segunda mejor en el mundo, de acuerdo con la Global Right to Information Rating [Puntuación Mundial del Derecho a la Información] 2014. Véase: www.rti-rating.org

91 Para un enfoque más profundo sobre el marco esloveno de aplicación, véase la sección “Una práctica prometedora: un sistema fuerte de supervisión que necesita mejores recursos”, p. 35.

92 Transparency International Eslovenia, *National Integrity System Study* (Liubliana: Transparency International Eslovenia, 2011).

93 Artículo 79, Integrity and Prevention of Corruption Act [Ley de integridad y Prevención de la Corrupción]: www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf.

94 El artículo 12 de la Convención de la ONU contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) pide «restricciones [...] durante un período razonable a las actividades profesionales de excargos públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación, cuando esas actividades o contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo».

95 Véase Transparency International Eslovenia, 2011.

96 Para más detalles véase el National Congress of State Legislatures: www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-revolving-door-prohibitions.aspx.

97 Transparency International, 2012.

98 Barómetro Edelman de Confianza 2014, www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/trust-in-business/.

99 Burson Marsteller, 2013.

100 Transparency International Irlanda, 2014.

101 Para más detalles sobre las buenas prácticas en la política y la práctica del lobby organizacional, véanse Transparency International Francia, *Guide pour l'élaboration d'une charte de lobbying* (París: Transparency International Francia, 2014) y Transparency International Alemania Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessensvertretung (Berlín: Transparency International Alemania, 2009).

102 Véase, por ejemplo, Vigeo, *Transparency and integrity in reporting: A new challenge for CSR* (París: Vigeo, 2013). El estudio comparó las prácticas de lobby reportadas por 424 empresas europeas y 321 norteamericanas. Alrededor de la mitad (54%) de las compañías estudiadas en Europa no entregan informes sobre sus actividades de lobby; esta cifra cae al 24% en EE. UU. La puntuación media europea para el cumplimiento con las buenas prácticas en cuanto a la información y control del lobby fue de 33/100.

103 Vigeo, 2014, p. 5.

104 Véase Dieter Zinnbauer, *Getting Serious About Corporate Citizenship – The Essential, Yet Missing Building Blocks for Responsible Corporate Behaviour* (Berlín: Transparency International, 2013).

105 Directiva 2014/95/EU.

106 Ver http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-291_en.htm.

107 Commission de Déontologie de la Fonction Publique, Accès des Agents Publics au Secteur Privé. Rapport au Premier Ministre (París: Direction Générale d'Administration de la Fonction Publique, 2014), p. 15.

108 Para más información sobre la declaración y los signatarios, ver http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Lobbying_actions_entreprises.php.

109 Para más información sobre las respectivas asociaciones, véanse <http://www.cjpr.co.uk/> y <http://www.appc.org.uk/>

110 Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba y Henry E. Brady, *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012).

111 En Hungría existen estas obligaciones legales en el Artículo 11 CXXXI (201) sobre la participación del público en la preparación de las leyes.

Este artículo requiere un resumen que detalle los motivos de por qué las opiniones recibidas en las consultas fueron rechazadas. Aunque formalmente esta ley está en vigor, en la práctica esta disposición no se aplica y siempre se ha ignorado por completo.

112 En Francia no hay grupos de expertos en el Parlamento. Por tanto, la cuestión sobre las características de los grupos de asesores/expertos se refiere solo a otras instituciones públicas. En este caso, la puntuación global relativa a la igualdad de acceso se calcula de manera diferente a la de otros países: primero se calcula una puntuación media de igualdad de acceso para el Senado, la Asamblea Nacional y otras instituciones públicas, y la puntuación global representa un agregado de esas tres puntuaciones.

113 A partir de la definición de la OCDE, en este caso un asesor o grupo de expertos se refiere a un comité, junta, comisión, consejo, conferencia, panel, grupo de trabajo o subcomité instaurado por el gobierno (la rama ejecutiva, legislativa o judicial) o cualquiera de sus subgrupos con el fin de ofrecer asesoría, conocimientos o recomendaciones. En algunos países, los grupos de asesores se regulan de forma diferente en función del sector o institución. Si existen, sugerimos que se preste atención a los grupos de asesores parlamentarios que participan en el proceso legislativo.

114 <https://lt.justice.gov.sk/>

115 “Ex-Austrian MEP Imprisoned in Lobbying Scandal”, EurActiv.com, 15 de enero de 2013.

116 Alter-EU, *Bursting the Brussels Bubble: The Battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU* (Bruselas: Alter-EU, 2010), pp.114-122.

117 Peter Spiegel, «Dalli and the Bribery Scandal that won't go Away», Financial Times, 30 de abril de 2013.

118 Transparency International EU, *The European Union Integrity System* (Bruselas: Transparency International EU, 2014).

119 Véase el Registro de Transparencia de la UE: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/your-organisation/whoRegister.do?locale=en>.

120 Panichi, 4 de diciembre de 2014.

121 Véase el Artículo 11 de la Comisión Europea, «Decisión de la Comisión relativa a la publicación de información acerca de las reuniones celebradas entre Directores Generales de la Comisión y organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia», C(2014) 9048, 25 de noviembre de 2014, http://ec.europa.eu/news/2014/docs/c_2014_9048_es.pdf.

122 «Making the Case for a Legislative Footprint in the European Parliament», Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, 7 de noviembre de 2014, www.aalep.eu/making-case-legislative-footprint-ep.

123 Transparency International EU, 2014.

124 «Making Seitenwechsel: Londoner Börse engagiert mächtige EU-Politikerin», Der Spiegel, 26 de agosto de 2014

125 Alter-EU, *A Year of Broken Promises: Big business still put in charge of EU Expert Groups despite commitments to reform* (Bruselas: Alter-EU, 2013).

126 El diseño de las regulaciones de lobby requiere una revisión exhaustiva y la potencial modificación del marco regulatorio en sentido amplio. En particular, las leyes y políticas sobre criminalización del tráfico de influencias, soborno y otras conductas corruptas, así como sobre transparencia, financiación de los partidos políticos, contratación pública, patrocinio de los medios de comunicación, legislación laboral (en particular sobre negociación colectiva), protección de los denunciantes de corrupción, procedimientos legislativos (incluido la inclusión en agenda de asuntos en situación de urgencia), revisión judicial y administrativa, derechos de libertad de expresión, reunión y petición al gobierno.

127 Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (London: Article 19, 1999).

128 Ver Sunlight Foundation, *Open Data Guidelines*: <http://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/>. Asimismo, Annotated 8 principles for lobbying data: <http://opengovdata.org/>.

CREA UN CAMBIO JUNTO A NOSOTROS

COMPROMISO

Cada vez más personas se están uniendo a la lucha contra la corrupción y el debate sobre estas cuestiones está creciendo. Manténgase informado y comparta sus opiniones en nuestro sitio web, blog y redes sociales.

VOLUNTARIOS

Con una presencia activa en más de 100 países de todo el mundo, estamos continuamente buscando voluntarios apasionados que nos ayuden a aumentar nuestro impacto. Eche un vistazo a nuestro sitio web para conocer los datos de contacto de su capítulo local.

DONACIONES

Su donación nos ayudará a dar apoyo a las miles de víctimas de la corrupción, a investigar y desarrollar nuevas herramientas, y a hacer que los gobiernos y las empresas cumplan sus promesas. Queremos construir un mundo más justo. Con su ayuda, podemos hacerlo. Más información en:

www.transparency.org/getinvolved

Y únase al debate:

facebook.com/transparencyinternational

twitter.com/anticorruption

Transparency International España
C/ Fortuny, 53 - 28010 Madrid

Tel.: +34 91 700 4105/06

transparency.spain@transparencia.org.es
www.transparencia.org.es