

La transparencia del Lobby a través de las leyes de acceso a la información

Es indudable que existe un consenso generalizado sobre la necesidad de hacer transparente la actividad de los lobistas o grupos de presión. El objetivo principal es entender, y en algunos casos controlar, el impacto de esta actividad en las decisiones de nuestros gobernantes.

No importa si la actividad de lobby viene de alguna empresa (grande o pequeña) o si se trata otros grupos de interés como pueden ser las ONGs, lo esencial es que la sociedad sepa quién ha participado en el desarrollo de una decisión, de una política o de una ley además de nuestros representantes y funcionarios públicos.

Una de las formas que se han encontrado para conseguir este objetivo es regular la actividad de los lobbies, obligándoles a que se registren y a que informen sobre las actividades que llevan a cabo. Este tipo de registro además de favorecer la transparencia del Lobby, ayuda a implementar las normas sobre el control y la financiación de los mismos.

Este tipo de regulación del lobby es muy muy importante pero no es suficiente para hacer transparente la influencia privada sobre los procesos de toma de decisión de lo público. Para que estos sean realmente abiertos a la sociedad es fundamental que sean transparentes de principio a fin y esto solo es posible si las instituciones públicas publican una serie de documentos claves.

Access Info Europe ha identificado las categorías de información a las que la sociedad debería tener acceso para mejorar la transparencia del Lobby. El escenario ideal sería que toda esta información se publicara de forma proactiva y que, cuando sea relevante, se indique concretamente a que proceso de decisión han afectado, pero lo importante es que toda esta información debe ser accesible en base a las leyes de acceso a la información y por lo tanto, de no estar publicada, debe poder ser solicitada por cualquier persona.

Tal y como señalaba el Tribunal General de la Unión Europea "para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos democráticos, deben poder seguir en detalle el proceso de toma de decisiones... y deben poder tener acceso a toda la información relevante."¹.

I. Los estándares de transparencia del Lobby en el marco de las leyes de acceso a la información

Las siguientes categorías de información deben ser publicadas por cualquier organismo público implicado en un proceso de toma de decisión, esto incluye al gobierno central, a los ministerios y a cualquiera de sus departamentos, agencias u organismos, a todos los gobiernos locales y regionales y a los órganos del poder legislativo a nivel estatal y sub-estatal. Todos estos principios también se aplican a la Unión Europea.

1. Información sobre las reuniones

Las reuniones entre los funcionarios públicos y los lobbistas son la principal forma de influenciar el proceso de toma de decisión de lo público, de ahí que sea fundamental que la sociedad pueda conocer qué reuniones se van a llevar a cabo o se han llevado a cabo. Para que esto se materialice esta es la información que debe hacerse pública:

a. Las reuniones de cada organismo público (todos los funcionarios que forman parte del mismo):

- Las reuniones de los representantes de algún organismo público con cualquier grupo de interés en las sedes de la institución pública.

Ejemplo: Access Info Europe fue invitada a la Secretaría General de la Comisión de la UE para hablar sobre el Registro de Lobbies de la UE.

- Las reuniones o conferencias a las que estén invitados funcionarios públicos.

Ejemplo: Access Europe a su vez organizó un evento para exponer su posicionamiento sobre la Regulación del Lobby en la UE e invitó a representantes públicos.

b. Las agendas de los altos cargos: Estas deben incluir en detalle las diferentes reuniones que estos han tenido. Cuando hablamos de altos cargos nos referimos a los representantes electos y a aquellos que han sido nombrados por estos y que ocupen un cargo de responsabilidad como puede ser un Director General.

c. Los diputados o representantes electos de cualquier cámara legislativa deberán dar a conocer las reuniones que tengan con los grupos de presión, la forma más eficiente de hacerlo sería publicando sus agendas. En el caso de que las reuniones se tengan con sus electores, no tendrán obligación de publicarlo.

2. La documentación enviada por grupos de interés a las instituciones públicas

Todos los organismos públicos deben publicar cualquier tipo de documento o información recibida de algún grupo de interés y que tenga relación con un proceso de toma de decisión que esté en marcha y/o que tenga como objetivo informar o influenciar el posicionamiento de un organismo público sobre un asunto que esté incluido en su esfera de responsabilidad.

La información que debe ser publicada en este sentido será cualquier información recibida de cualquier forma y en cualquier situación, ya sea durante el proceso de una consulta pública o fuera de este.

3. La publicación de las agendas y de las actas de las reuniones

Todas las reuniones de las instituciones públicas que tengan relación con un proceso de toma de decisión deben tener una agenda u orden del día con un nivel de detalle suficiente para que la sociedad pueda saber qué temas se van a tratar durante la misma. Este tipo de agendas deben publicarse idealmente con antelación y como tarde cuando los participantes en la reunión sean notificados de la misma.

Durante la reunión se deberá hacer un acta en la que conste información suficientemente detallada para que desde la sociedad se pueda entender cuáles fueron los puntos tratados así como los acuerdos y decisiones tomadas.

En el caso en que no haya un acta formal de las reuniones, se pondrán a disposición del público las notas tomadas por los funcionarios que participaron en la misma.

Ejemplo: es la respuesta que dio Chile en tuderechoasaber.es sobre la reunión que mantuvo con el Gobierno de España sobre la ley de transparencia española, como se puede [ver aquí](#), [accedimos datos sobre la reunión y a la documentación entregada](#).

Ejemplo son [estas notas](#) que redactó un funcionario del Reino Unido sobre una reunión que tuvo lugar en Bruselas sobre la posible enmienda al Reglamento 1049/2001 sobre acceso a documentos de la UE.

4. Documentos presentados o distribuidos durante una reunión que implique una toma de decisión

Los documentos que distribuyan a las personas asistentes a las reuniones deben ponerse a disposición del público en el mismo momento en que se envíen a estas. Si no reparten con antelación y se reparten durante la reunión, deberán publicarse después. Si durante la reunión se hace referencia a un documento concreto que no ha sido distribuido, se indicará también a posteriori y se pondrá a disposición del público.

5. Aportaciones y evaluación de las consultas públicas

Cuando se lleve a cabo cualquier tipo de proceso de participación o consulta pública, todos los documentos enviados por los lobistas o grupos de interés deben ser publicados proactivamente.

En los países donde se dé la opción de anonimizar las aportaciones a una consulta pública para su publicación, esta opción no estará disponible para los grupos de presión o lobistas. Cuando un lobista participe en una consulta pública el funcionario encargado de publicar las aportaciones deberá publicar su nombre, de ahí que sea tan importante la existencia de un registro de lobbies obligatorio.

Desde Access Info Europe consideramos que cualquier aportación hecha por una persona jurídica a una consulta pública debe ser publicada con el nombre de la misma ya que aunque los registros de lobbies son muy importantes y efectivos, no son exhaustivos. Se puede dar el caso de que una pequeña empresa no conozca las normas de lobby y participe en una consulta pública.

Todos los documentos y reacciones emitidas por las instituciones públicas en respuesta a las aportaciones recibidas deberán ser públicos.

6. Los documentos consultados y utilizados para a toma de decisión

Un proceso de toma de decisión implica la consulta de muchos documentos y reuniones con muchos interesados pero no todos van a ser relevantes a la hora de tomar la decisión final. Es fundamental que se publiquen con las decisiones aquellos datos y argumentos clave que se usaron como base para tomar la decisión concreta.

7. Declaraciones de conflicto de interés

Aquellos funcionarios públicos que ocupen una posición donde sus intereses privados puedan entrar en conflicto con el interés público deben por ley declarar esos intereses. Se debe declarar si se desarrollan o se han desarrollado actividades, pagadas o no, o si se aceptó o se acepta un puesto o una función al margen de su empleo público que pueda tener relación con el mismo. Los funcionarios públicos deben declarar si son miembros o están asociados a organizaciones que pudieran afectar a un desarrollo normal de sus responsabilidades y obligaciones como funcionario público.

Las declaraciones de conflicto de interés deben hacerse cuando se acepte un puesto y de forma regular mientras se ocupe la misma. Estas declaraciones deben ser actualizadas cuando haya cualquier cambio en la naturaleza o el grado de impacto de los intereses declarados.

Las declaraciones de intereses deberán ser puestas a disposición del público en formatos reutilizables y deberán ser actualizadas regularmente.

Para conocer en más detalle el contenido de las declaraciones de intereses ver Open Government Standards sobre Accountability : http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/OGD/Accountability_Standards11072013.pdf

8. Registro de entrada al parlamento y a las Oficinas Clave del Gobierno

El registro de entrada al Congreso y al Senado ofrece una información adicional importante para mapear qué lobbies están más activos y con qué representantes públicos están más en contacto.

En los países donde existe un registro de lobbies obligatorio, una forma de controlar la entrada de lobistas es otorgándoles un permiso de entrada que registra su visita.

En el caso de edificios donde no solo entran lobistas y representantes públicos, un ministerio por ejemplo donde personas individuales acuden a trámites ordinarios, lo ideal sería poder separar los visitantes que van a esto o a reunirse con representantes públicos.

Ejemplo: La Casa Blanca por ejemplo publica [su registro de entrada](#) en un formato que puede ser descargado y con un buscador que facilita encontrar a personas concretas.

Que estos registros sean públicos no sustituye la necesidad de que publique información detallada de cada reunión para saber exactamente qué temas trataron durante la reunión.

II. El proceso de toma de decisión o la huella legislativa

La huella legislativa permita a la sociedad seguir el progreso de un proceso determinado, saber en qué estado está y acceder a toda la documentación relevante, incluida la recibida por los lobbistas.

Agrupar toda esta información e un apartado concreto de la web es una buena práctica y permite ver como evoluciona y se actualiza un proceso de toma de decisión.

Otra buena práctica es establecer la opción de suscribirse a un proceso concreto para recibir avisos cuando este es actualizado o cuando se convocan consultas públicas o se organizan debates sobre el mismo.

La huella legislativa o el proceso de toma de decisión ofrece el historial del proceso a través del cual se tomó una decisión concreta o se aprobó una ley.

III. La excepción al acceso por espacio de deliberación o toma de decisión

La mayoría de las leyes de acceso a la información prevén una serie de excepciones legítimas entre las que se encuentra la de no proteger el proceso de toma de decisiones. Lo normal es que esta excepción, al igual que el resto, sea ponderada con el interés público antes de ser aplicada, es decir que se ponderará en cada caso si esta excepción se aplica o no pero no se debe entender que se excluye del acceso a la información el proceso de toma de decisiones.

Es evidente que es fundamental que exista un “espacio para pensar” dentro del gobierno, especialmente en el estadio más temprano del “policy making”, limitar este espacio tendría sin duda un impacto negativo en la calidad de las decisiones al reducir la oportunidad de “brainstorming” y de creatividad. Pero al margen de ese espacio en el que se definen los embriones de las políticas, no hay nada más que deba ser especialmente protegido, algo que ha confirmado el propio Tribunal de la UE².

De hecho, esta cada vez más extendida la idea de que abrir los procesos de toma de decisión mejora las decisiones finales, no solo se mejora la transparencia sino que se asegura la prevalencia del interés público sobre los intereses privados.

Esta es una razón más para asegurar que haya una transparencia total sobre la actividad del lobby y para asegurar que todo el mundo tenga acceso a la misma información sobre los asuntos públicos. Este es uno de los fundamentos del concepto de Gobierno Abierto en el siglo 21, asegurar que el proceso de toma de decisiones sea lo más abierto posible para conseguir mayores niveles de participación y rendición de cuentas.

1. *Access Info Europe vs. Council of the European Union*, General Court of the European Court of Justice, Case T-233/09, Ruling of 22 March 2011, paragraph 69.

2. “The mere fact that the request for disclosure was made at the very early stage of legislative process was not sufficient to allow the application of the exception” European Court of Justice, Final Judgement in Case 280/11 P - 17/10/2013 Council of the EU vs. Access Info Europe, paragraph 60.