



#lobbyingtransparency

ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA LA REGULACIÓN DEL LOBBY

Hacia una mayor transparencia,
integridad y participación



With the financial support of the Prevention of and Fight against Crime Programme
European Commission – Directorate-General Home Affairs

© 2015 Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International. All rights reserved. © Cover photo: Transparency International Lithuania

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
PRINCIPIOS RECTORES	4
ALCANCE	5
TRANSPARENCIA	6
INTEGRIDAD	8
PARTICIPACIÓN Y ACCESO	10
SUPERVISIÓN, GESTIÓN Y SANCIONES	12
DISEÑO DEL MARCO REGULATORIO	13

Los Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby son el resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil, impulsado por **Transparency International**, **Access Info Europe**, **Sunlight Foundation** y **Open Knowledge**. Se trata de una iniciativa única, pues se basa en la experiencia de una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a acciones de lobby sobre transparencia y gobierno abierto, y supone un gran avance respecto a las regulaciones y los estándares existentes. Estos Estándares pretenden ofrecer unas pautas claras a responsables políticos, gobiernos y organizaciones internacionales que estén considerando la posibilidad aprobar leyes sobre lobby o que ya hayan comenzado un proceso de este tipo. También ofrecen una de referencia para que las organizaciones de la sociedad civil puedan exigir que las medidas de regulación del lobby que se adopten en sus países sean rigurosas, exhaustivas y eficaces.



INTRODUCCIÓN

Los 38 estándares presentados en este documento se han definido tomando como base buenas prácticas y regulaciones existentes sobre lobby, así como diversos estándares internacionales vigentes sobre la materia. Sin embargo, suponen un paso más respecto a los documentos existentes y abordan tres áreas clave e interrelacionadas para la regulación efectiva del lobby: la transparencia, la integridad y la participación. En este sentido, las propuestas son más ambiciosas que otras iniciativas anteriores y aspiran a ser estándares de aplicabilidad internacional, pero teniendo en cuenta y respetando las diferencias nacionales.

En mayo de 2015, al menos **20 países** de distintas regiones del mundo ya contaban con alguna regulación nacional específica sobre lobby¹, si bien la calidad de estas regulaciones varía significativamente. A pesar de que generalmente es en las regiones más industrializadas donde suele haber regulaciones sobre lobby, éstas son importantes para cualquier país: en todo el mundo, incluso en países en desarrollo, los escándalos relacionados con el lobby muestran la necesidad de establecer mejores regulaciones². Así mismo, algunas publicaciones de los últimos años evidencian el interés creciente en la regulación de esta práctica³.

La finalidad de las regulaciones sobre lobby es asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan. La regulación del lobby debe procurar generar un terreno más equilibrado, que permita a todos los actores participar en el proceso de toma de decisiones en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar que posibles conflictos de intereses influyan en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, es importante destacar que la regulación es solamente uno de los elementos que debe reunir una estrategia para garantizar un lobby justo: el cumplimiento de cualquier regulación pero también la voluntad de todos los actores involucrados de tener un comportamiento ético, serán cruciales para propiciar un entorno donde el lobby y las decisiones sobre asuntos públicos se lleven a cabo de manera ética y justa.

Estos estándares están sujetos a revisión continua y son bienvenidas todo tipo de sugerencias para su formulación o perfeccionamiento.

-
- ¹ Alemania, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chile, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, Georgia, Hungría, Irlanda, Israel, Lituania, Macedonia, Montenegro, Perú, Polonia, el Reino Unido y Taiwán.
 - ² En 2014, el Centro de Recursos Anticorrupción de U4 (U4 Anti-Corruption Resource Centre) incorporó el “lobby” al temario de sus cursos de capacitación destinados a profesionales del sector de desarrollo, <http://www.u4.no/training/online-training/money-in-politics-curbing-corruption-in-political-finance/>; ver también Nauro F. Campos, In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?, U4 Brief 2009:1, <http://www.u4.no/publications/in-pursuit-of-policy-influence-can-lobbying-be-a-legitimate-alternative-to-corruption-in-developing-countries/>.
 - ³ Ver, por ejemplo, Transparency International, Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access, 2015: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe. Sunlight Foundation, International Lobbying Disclosure Guidelines, 2014: <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>; Access Info Europe, Lobbying Transparency via Right to Information Laws, 2013: http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Lobby_Transparency_via_RTI_26_June_2015.pdf y OCDE, “Lobbyists, Government and Public Trust”, Volumen 1 “Increasing Transparency through Legislation” (2009), Volumen 2 “Promoting Integrity through Self-regulation” (2012), Volumen 3 “Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”, 2014: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>

PRINCIPIOS RECTORES

El lobby es una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático.

Existe un interés público significativo en asegurar la transparencia e integridad del lobby, así como la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.

Todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno.

ALCANCE

El marco de regulación del lobby debe definir de manera clara e inequívoca qué es el lobby y quiénes serán considerados lobistas y destinatarios de lobby a efectos de la regulación.

Definiciones

1. **Lobby:** el término debe abarcar cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas.
2. **Cargo público:** incluye a todas aquellas personas con poder de decisión (y sus asesores), que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional, subnacional o supranacional, así como personas en organismos privados que desempeñan funciones públicas y en organizaciones públicas internacionales con sede en el país en cuestión o que desarrollan actividades en el mismo.
3. **Lobista:** debe hacer referencia a cualquier persona física o jurídica que participe en actividades de lobby, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración.
4. **Decisiones sobre asuntos públicos:** incluirá la adopción y reforma de leyes u otras medidas reglamentarias; la formulación, modificación e implementación de políticas, estrategias y programas públicos; y la adjudicación de contratos o subsidios gubernamentales, decisiones administrativas o cualquier otra decisión relativa al gasto público.

Excepciones

5. **Interacción ciudadana:** la interacción de ciudadanos individuales con cargos públicos que verse sobre sus asuntos privados no se considerará lobby, salvo cuando se relacione con intereses económicos particulares de suficiente envergadura e importancia como para comprometer potencialmente el interés público. En ese caso, es importante ponderar cuidadosamente los beneficios y la eficacia de la regulación, así como considerar atentamente las garantías y protecciones constitucionales.
6. **Cargos públicos, diplomáticos y partidos políticos:** cuando se considere necesario, la regulación podrá excluir a cargos públicos que actúen en ejercicio de sus atribuciones oficiales, agentes diplomáticos de estados extranjeros y partidos políticos (dado que desempeñan un rol cuasi público).

TRANSPARENCIA

Las interacciones entre lobistas y cargos públicos deben ser transparentes, posibilitando un mayor conocimiento sobre la actividad del gobierno y contribuyendo a promover la participación de actores interesados y a facilitar la confianza y supervisión públicas. Si bien la responsabilidad por la transparencia tiene que corresponder tanto a los lobistas como a los cargos públicos, son estos últimos los que deben rendir cuentas al público por las decisiones que tomen.

Registro de actividades de lobby

1. **Registro obligatorio:** el marco debe exigir la creación de un registro obligatorio de actividades de lobby en el cual se inscriban todos los lobistas y todas las organizaciones que se dediquen a lobby, ya sea con sus propios lobistas o contratando a terceros para poder desarrollar su trabajo. En este registro deberá informarse también sobre tales actividades de forma periódica, junto con otra información adicional establecida.
2. **Inscripción y presentación de informes con un plazo temporal razonable:** la inscripción inicial de lobistas tiene que realizarse oportunamente antes de comenzar a desarrollar actividades de lobby. Todo cambio relevante deberá comunicarse tan pronto como sea posible. La frecuencia de comunicación sobre actividades debería fijarse de manera tal que posibilite el análisis y la intervención efectiva de otras partes (como mínimo de forma trimestral, y preferentemente casi a tiempo real).
3. **Información publicada:** entre otras cosas, el registro debe contener información sobre:
 - (a) la identidad de los lobistas
 - (b) el objeto de las actividades de lobby y los resultados buscados
 - (c) el beneficiario final de las actividades de lobby (cuando sea relevante)
 - (d) la institución destinataria y/o el cargo público implicado
 - (e) el tipo y la frecuencia de las actividades de lobby
 - (f) toda documentación de referencia intercambiada con los cargos públicos
 - (g) gastos de lobby, incluidos gastos en especie (calculados conforme a criterios preestablecidos, de ser necesario en rangos de costo)
 - (h) fuentes de financiación, por cliente y por dossier
 - (i) todo tipo de contribuciones políticas, incluso en especie
 - (j) cargos públicos ocupados anteriormente por la persona y/o sus familiares
 - (k) fondos públicos recibidos
4. **Accesibilidad, apertura y comparabilidad de los datos:** la información debe poder ser consultada en línea, a través de un único sitio web y de forma gratuita. Así mismo, es necesario que se presente de manera que pueda ser indexada y con posibilidad de descarga total, como datos abiertos de lectura mecánica (según se indica en opendefinition.org). En lo posible, estos datos deberían coincidir con los estándares existentes sobre datos abiertos. Se asignará un identificador único a cada lobista y organización registrada. Se recomienda particularmente vincular la información con otras series de datos, como aquellos originados en publicaciones proactivas del gobierno.

6. **Carga administrativa mínima:** es necesario que el sistema facilite el registro y la comunicación de datos, y que se procure reducir al mínimo la carga administrativa que esto supone. Las obligaciones del sector público relativas a la publicación proactiva y el derecho del público a saber deben considerarse para intentar alcanzar el equilibrio adecuado de las obligaciones recíprocas para la transparencia del lobby.

Acceso público a información

7. **Ley sobre acceso a la información:** el derecho de acceso a información pública tiene que estar garantizado por medio de una ley exhaustiva sobre la materia que incluya también la información sobre actividades de lobby.
8. **Excepciones limitadas:** la ley debe establecer claramente una cantidad limitada de excepciones, que contemplen aspectos relativos a privacidad, seguridad, sensibilidad financiera, procesos de toma de decisiones y otras consideraciones legítimas, que deberán estar supeditadas a una prueba que evalúe eventuales perjuicios y el interés público, la cual se aplicará de manera acorde con estándares internacionalmente aceptados.
9. **Publicación proactiva:** los órganos y cargos públicos deben publicar de manera proactiva la información relativa a su agenda de trabajo, programática, administrativa, financiera y empresarial, resúmenes de reuniones mantenidas y otras interacciones con terceros, así como documentos de referencia y análisis preparatorios recibidos o encargados como parte de su trabajo. Estas obligaciones se extenderán además a la gestión de órganos especializados y de consulta convocados por el sector público.
10. **Huella legislativa:** cuando sea posible, debe publicarse información sobre todas las iniciativas legislativas y otros procesos de elaboración de políticas públicas, esta información debería agruparse en función de los temas individuales sometidos a consideración, para poder generar una "huella del proceso de toma de decisión", que describa la historia, la participación pública y el proceso en general que ha seguido la iniciativa. Esta huella también debería remitir a los datos contenidos en el registro de lobby.
11. **Carácter claro, gratuito y exhaustivo:** toda la información tiene que difundirse al público sin coste (salvo gastos razonables de entrega) y sin límites a su reutilización. Todos los datos y análisis fundamentales deben presentarse de forma accesible y comprensible tanto para los ciudadanos como para los grupos de interés. Así mismo, toda la información reciente que se divulgue de manera proactiva deberá ser difundida como datos abiertos de lectura mecánica.

INTEGRIDAD

Tanto lobistas como cargos públicos deben tener normas de conducta claras y exigibles, así como un sistema para la gestión de conflictos de intereses. Si bien ambas partes deben demostrar un comportamiento adecuado, los cargos públicos tendrán una responsabilidad mayor, dado su papel como actores a quienes se les ha delegado el poder.

Cargos públicos

1. **Códigos de Conducta:** todos los cargos públicos deben atenerse a una serie de normas que estipulen los principales estándares de conducta, aplicables incluso a su interacción con terceros. Tales normas podrán depender de cada institución en particular, pero deberán incluir en todos los casos:
 - a. Principios fundamentales de comportamiento, incluyendo transparencia, integridad, receptividad, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas e interés público.
 - b. La obligación de mantener un registro preciso y detallado de sus acciones, incluido encuentros con lobistas.
 - c. La obligación de no mantener contactos de lobby con lobistas que no estén registrados, y denunciar incumplimientos de las normas sobre lobby a superiores u organismos relevantes.
 - d. La obligación de confidencialidad, supeditada al régimen de acceso público a la información.
 - e. Un mecanismo integral para resolver conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes, incluidas las incompatibilidades que supone desempeñar labores como lobista.
 - f. Pautas exhaustivas sobre cómo proceder con respecto a la recepción de obsequios y gestos de hospitalidad, como la inclusión de estos en registros o la negativa a aceptarlos.
 - g. Un sistema para que los cargos públicos realicen declaraciones patrimoniales y de intereses, así como sus familiares y socios comerciales, dependiendo del poder de decisión que ejerza el empleado en cuestión.
2. **Restricciones posteriores al trabajo:** es necesario que exista una moratoria proporcional (o "períodos de abstención") de al menos 2 años antes de que ex cargos públicos puedan hacer lobby ante las instituciones a las cuales pertenecieron o en relación con sus anteriores funciones. Sería necesario la aprobación de un organismo de ética designado antes de que tal cargo público pueda asumir esa función.
3. **Restricciones previas al trabajo:** las personas que puedan convertirse en cargos públicos, salvo aquellas que accedan a cargos mediante elecciones, y particularmente quienes sean contratadas o desempeñen transitoriamente roles de asesoría o regulatorios, deberán someterse a un proceso de evaluación de conflictos de intereses, que podría exigir su recusación o la supervisión de algunos aspectos de sus actividades, pudiendo incluso ser inhabilitadas para el cargo al cual aspiran. Cuando en las declaraciones se omitan detalles que podrían ser relevantes para identificar posibles conflictos de intereses, deben activarse procedimientos disciplinarios.

Lobistas

4. **Código de conducta estatutario:** debe adoptarse un código de conducta estatutario para lobistas que incluya la consulta directa con todos los actores relevantes y partes interesadas para su elaboración.
5. **Normas de conducta:** el código tiene que explicitar las normas de conducta fundamentales, sobre todo en materia de honestidad y prevención de la influencia indebida.
6. **Autoregulación:** han de tomarse medidas adicionales para instar a los lobistas a que, de manera voluntaria, adopten, den a conocer y comuniquen compromisos éticos adicionales, incluso a través de acciones colectivas. Tales compromisos deberán estar respaldados por mecanismos internos de control y sanción e integrarse en su estrategia más amplia de responsabilidad social empresarial (RSE) y gobernabilidad.

PARTICIPACIÓN Y ACCESO

Tanto grupos de presión como el público en general deben poder acceder de manera abierta y justa a los procesos de toma de decisiones públicas, lo cual posibilitaría una diversidad de aportes, mejores políticas y, en definitiva, una democracia más representativa y digna de confianza.

Participación pública en la toma de decisiones

1. **Derecho a participar:** debe reconocerse ampliamente a todos los grupos y al público en general el derecho a participar en decisiones públicas. Este derecho debería aplicarse en particular a asuntos legislativos y de elaboración políticas públicas, incluyendo todos los niveles de gestión.
2. **Proceso de consulta pública:** un marco jurídico, integrado por una ley o conjunto de leyes que prevea los distintos medios para la participación pública en la formulación, implementación y evaluación de políticas y leyes, incluidos los plazos y los mecanismos concretos para difundir información sobre reuniones públicas, las normas para asistir y participar en las mismas, así como los instrumentos y las herramientas para presentar comentarios y opiniones sobre políticas concretas.
3. **Igualdad de oportunidades:** las autoridades públicas tienen que garantizar la igualdad de oportunidades de participación a los distintos grupos de interés y a la sociedad en general.
4. **Contribución oportuna y efectiva:** las autoridades públicas deben estar obligadas a conceder un plazo para consultas que sea suficiente para examinar los documentos preliminares bajo análisis, y deben hacer todo lo posible por fomentar una participación efectiva en la etapa correspondiente, mientras aún no se hayan tomado decisiones definitivas.
5. **Publicación de resultados:** las opiniones (escritas y verbales) de los participantes en los procesos de consultas tienen que darse a conocer, incluyendo una explicación por parte de las autoridades sobre el modo en el que se tuvieron en cuenta las distintas posturas y por qué.
6. **Denegaciones del derecho:** las autoridades públicas deben ofrecer una justificación escrita ante cualquier negación del derecho a participar y quienes sean excluidos contarán con vías de recurso para cuestionar dicha exclusión, a través de procedimientos que sean suficientemente ágiles como para permitir su participación en caso de que se revierta la denegación.

Grupos de expertos/asesoría

7. **Representación equilibrada:** debe preverse que las autoridades públicas tengan la obligación jurídica de asegurar que en los órganos de expertos y asesoría exista una representación equilibrada de distintos intereses y opiniones.
8. **Divulgación de intereses:** Antes de desarrollar cualquier trabajo en este sentido, se exigirá a los miembros de grupos de expertos y asesoría que manifiesten sus intereses y afiliaciones relevantes para los temas que van a ser tratados.

Incentivos a lobistas

9. **Incentivos a lobistas:** todo tipo de incentivos a lobistas deben ser considerados cuidadosamente para evitar que se privilegien intereses de grupos organizados sobre los de ciudadanos individuales.

SUPERVISIÓN, GESTIÓN Y SANCIONES

Se deben prever medidas suficientes de supervisión y apoyo para la aplicación de las regulaciones sobre lobby, así como sanciones efectivas para aquellos supuestos de incumplimiento

1. **Gestión e investigación:** debe conformarse un órgano o un mecanismo coordinado independiente, con mandato específico y recursos suficientes, que se ocupe de:
 - a. gestionar el registro de actividades de lobby
 - b. examinar posibles conflictos de intereses
 - c. cotejar y dar a conocer la ubicación de información divulgada proactivamente
 - d. monitorear el cumplimiento (incluida la verificación proactiva y auditorías no programadas de los informes)
 - e. efectuar un seguimiento de las denuncias
 - f. investigar presuntos incumplimientos y anomalías
 - g. prestar consultoría y definir disposiciones reglamentarias adicionales cuando exista un mandato que lo habilite

2. **Asesoramiento, análisis y sensibilización:** este órgano o mecanismo debería además ofrecer orientación y capacitación a lobistas y cargos públicos con respecto a la aplicación de las leyes relevantes; analizar tendencias e informar sobre sus hallazgos; comunicar novedades al público y a los profesionales del sector; y promover mejores prácticas en el sector.

3. **Mecanismo de denuncia:** es necesario que exista un mecanismo de denuncia debidamente publicitado, que permita a cualquier persona comunicar los incumplimientos, ya sea en forma manifiesta, confidencial o anónima, y la persona debe ser informada sobre el resultado concreto de la denuncia, supeditado a eventuales limitaciones relativas a privacidad.

4. **Sanciones:** deben existir sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en casos de violación de las normas sobre lobby por parte de lobistas y cargos públicos. Tales sanciones tendrán distintos grados de severidad, incluida la posibilidad de sanciones penales, la exclusión (temporal) del registro y procedimientos disciplinarios para cargos públicos. Podrá publicarse el nombre de los sancionados así como información sobre sus empleadores. Cuando resulte pertinente, podrán considerarse nulos los contratos celebrados en violación de reglamentaciones clave. Cuando se determine que han prestado su consentimiento a la irregularidad o han participado en la misma, las autoridades de las organizaciones serán responsables a título personal.

DISEÑO DEL MARCO REGULATORIO

Las reglamentaciones sobre lobby deben tener en cuenta el contexto local, y compaginarse con el marco regulatorio y de políticas públicas más general que resulte aplicable.

1. **Contexto local:** siempre que no sea contrario a los principios rectores, las regulaciones sobre lobby deben tener en cuenta las particularidades del contexto local, incluidas consideraciones sociopolíticas (como la presencia de “corporativismo”, o lazos sociales formalizados); el grado en que el lobby se desarrolla de manera informal o profesional; y la índole de las cuestiones de interés público que podrían originar la regulación.
2. **Marco regulatorio más amplio:** el diseño de regulaciones sobre lobby depende de un análisis exhaustivo del marco regulatorio más general, debe ser coherente con éste y podría requerir su modificación; de lo contrario, las reglamentaciones sobre lobby en su totalidad podrían resultar en vano. Esto atañe en particular a las leyes y políticas sobre:
 - a. tráfico de influencias, soborno y otros comportamientos corruptos
 - b. financiación política (límites y transparencia) y patrocinio de candidatos a elecciones o partidos políticos
 - c. contratación pública y beneficios estatales (mecanismos de proceso y supervisión)
 - d. legislación sobre medios de comunicación (independencia y patrocinio)
 - e. legislación laboral (negociación colectiva)
 - f. protección de denunciantes
 - g. procedimiento legislativo (incluido planteamiento de temas a tratar con urgencia)
 - h. control judicial y administrativo
 - i. derechos de libertad de expresión, reunión y petición al gobierno
3. **Revisión periódica:** el marco regulatorio tiene que ser objeto de una revisión inicial una vez transcurrido un año desde la vigencia de la regulación y, posteriormente, se deberían llevar a cabo revisiones periódicas para evaluar su efectividad y el cumplimiento y adecuación a los principios rectores.

lobbyingtransparency.net