

Balance jurídico-económico de los lobbies en la Unión Europea^(*)

Legal-economic balance of lobbies in the European Union

José Leopoldo Galdámez Fernández-Villacañas¹

Iana Stefanovna Kuliaginova²

Sumario: Introducción. **1.** Principales modelos y tipos de lobbies; **2.** Lobbies en la Unión Europea; **3.** Lobbies y el triángulo legislativo; **4.** Políticas de transparencia y organizaciones anti-lobbies. – Conclusiones. – Referencia bibliográfica.

Resumen: Un *lobby* es un conjunto de individuos con intereses comunes que realiza acciones con el propósito de influir en la Administración Pública para conseguir que se tomen decisiones favorables a los intereses de ese sector o grupo de presión concreto. Son agrupaciones legales que llevan ante el poder político las opiniones e intereses de dichos grupos en las decisiones que los poderes públicos toman sobre los mismos. En los últimos años se han hecho avances en su regulación, lo que implica contribuir a su transparencia y normalización. En la Unión Europea los *lobbies* están regulados a través de un registro público que fue inaugurado en junio de 2008 con el fin de incrementar la transparencia de su funcionamiento.

Palabras clave: cabildeo, grupos de interés y presión, Unión Europea.

(*) Recibido: 01/05/2020 | Aceptado: 06/05/2020 | Publicación en línea: 11/05/2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ Estudiante en Economía por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.
josegaldamezfv@gmail.com

² Estudiante en Gestión y negocios innovadores, contabilidad, análisis y auditoría por la Don State Technical University de Rostov del Don.
ioannakuliaginova@gmail.com

Abstract: A lobby is a group of individuals with common interests who carry out actions with the purpose of influencing the Public Administration to ensure that decisions favorable to the interests of that specific sector or pressure group are made. They are legal groups that take the opinions and interests of this groups to the political power in the decisions that the public powers make about them. In recent years, progress has been made in its regulation, which implies contributing to its transparency and standardization. In the European Union, lobbies are regulated through a public registry that was inaugurated in June 2008 in order to increase the transparency of their operations.

Keywords: lobbying, lobbies, European Union.

Introducción

Aunque en castellano la expresión correcta sea grupos de cabildeo (RAE, Cabildear: “Hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”), llamaremos a estos grupos de presión por su denominación en inglés, *lobbies*. Según el Diccionario de Cambridge, *Lobby* significa “tratar de persuadir a un político, el gobierno o un grupo oficial de que una cosa en particular debería o no suceder, o que una ley debería ser cambiada”. La etimología del “*lobbying*” es controvertida y existen pocas teorías diferentes sobre su creación. En un informe publicado por la BBC, un lexicógrafo del Oxford English Dictionary ha demostrado que tiene sus raíces en la reunión de miembros del Parlamento en los pasillos y vestíbulos (en inglés *lobbies*) de las Cámaras del Parlamento del Reino Unido antes y después de los debates parlamentarios donde los miembros del público puede reunirse con sus representantes. Tradicionalmente, las personas que desean influir en las opiniones de los parlamentarios o compañeros han frecuentado los grupos de presión que buscan persuadir a los miembros de la validez de un punto de vista. Otras personas hacen conexión entre el presidente estadounidense Ulysses S. Grant y el Hotel Willard, un hotel de lujo donde le encantaba pasar las noches consumiendo bebidas alcohólicas. Muchas personas intentaron perseguirlo allí por tener una pequeña charla en un ambiente informal. Aunque este término podría ser popular en los EE.UU. Después de la Administración de Subvenciones, pero

según numerosos documentos citados por Oxford English Dictionary, la palabra se usó antes de la presidencia de Grant, ya en 1808.

Partiendo de esta base se entiende porque la palabra *lobby* tiene un concepto peyorativo y es considerado por muchas personas como algo no legal, porque al principio significa reuniones informales a última hora de la tarde con alcohol. Por ejemplo, hoy en día en Rusia los lobbies se consideran corrupción en sí misma, ya que siendo Rusia una democracia reciente, no tiene ninguna cultura de lobbies en comparación con los EE.UU., y otros países de la familia jurídica de Derecho Común Anglosajón (Sánchez-Bayón, 2012 y 2019).

Los politólogos estadounidenses creen que los lobbies deben desempeñar ciertos papeles de alta importancia social: representar los intereses de los ciudadanos ante el estado; promover la participación política en la solución de problemas internos y externos; elevar el nivel educativo; participar en la creación de nuevas iniciativas para el aparato estatal; supervisar la implementación de los programas estatales adoptados para abordar ciertos problemas. Los lobbies involucran las actividades de profesionales y organizaciones públicas. Según el famoso politólogo estadounidense D. Truman (1981), “*lobby*” es el derecho natural de los ciudadanos a representar sus intereses con la ayuda de líderes de grupos de influencia. En el American Law Dictionary, los miembros de dichos grupos de presión se consideran personas que actúan de manera profesional y convencen a los legisladores para que adopten las leyes necesarias y rechacen las leyes que son desfavorables para ellos o sus clientes. El investigador británico K. Kums (1994) señala que, en la ciencia política occidental, el “*lobbying*” se define, por un lado, como la posibilidad de ejercer los derechos de cada ciudadano respecto a su gobierno, y por otro lado, como la actividad de los profesionales empleados por ciertos grupos para representar sus intereses en el proceso de formación de políticas públicas.

La comprensión de los “lobbies” depende pues de aspectos culturales y políticos únicos de cada país. Incluso en la Unión Europea hay diferentes comprensiones al respecto. Por ejemplo, en Italia, en Alemania, el cabildeo se asocia mayoritariamente de modo negativo. Por este motivo, en muchas ocasiones en libros e informes políticos oficiales, se cambia el término “lobby” por “relaciones gubernamentales”, asuntos legales, organización representativa, etc.

1. Principales modelos y tipos de lobbies

Los ciudadanos y el gobierno generalmente interactúan a través de instituciones especiales. El gobierno está representado por sus órganos

rectores y autoridades políticas, y la sociedad está representada por organizaciones, grupos y otras asociaciones que conforman su infraestructura institucional. Esta infraestructura consta de dos entidades fundamentalmente diferentes: partidos políticos y grupos de interés. Además, cada uno de ellos interactúa con el estado a través de sus propios canales y sus propios métodos. Pero todas estas asociaciones quieren ser escuchadas por las autoridades y quieren aportar su opinión a las decisiones que tiene el gobierno y es aquí donde aparecen los lobbies.

Dependiendo del grado de apertura y democracia del sistema político, los principales modelos de lobby pueden distinguirse como pluralistas y corporativos. Los lobbies pluralistas están estrictamente conectados con la democracia y la libre competencia. Representan todo tipo de intereses de los ciudadanos; ninguno de ellos tiene el monopolio de la representación de intereses. El logro de cualquiera de sus objetivos, es decir, influir en el estado, es el resultado de la competencia. Su objetivo principal es encontrar las políticas de gobierno social adecuadas. Por otro lado, los lobbies corporativos se forman mediante un proceso monopolístico cuando autoridades gubernamentales y el grupo de intereses conspiran entre ellos. Este modelo suele venir de la mano de totalitarismo y autoritarismo y suele considerarse ilegal en la mayoría de los países democráticos debido a su idea. Está dirigido a representar intereses específicos de un grupo específico de personas, que generalmente son ricas y poderosas. El objetivo principal es el dinero y mejores condiciones para los negocios (Binetski, 2004).

Hay dos tipos de lobbies: directos e indirectos. Lobby directo consiste en aquellos grupos de personas que hacen contactos directos con el gobierno. Incluye las siguientes formas: mantener reuniones con políticos y funcionarios, cartas personales y llamadas telefónicas, establecer relaciones informales, etc. El indirecto es la influencia en el proceso de decisión política mediante la movilización de la opinión pública a favor (o en contra) de una posición particular. Incluye formas tales como: envío masivo de cartas, organización de conferencias de prensa, reuniones públicas, recolección de firmas, manifestaciones y piquetes, etc (Pavroz, 2014).

Además, podemos dividir los lobbies en legales e ilegales. Dar sobornos, chantajear, secuestrar y otros se consideran formas ilegales. Métodos legales hay muchos: promoción de los medios de comunicación, envío de correo colectivo, patrocinio de la campaña electoral (popular en EE. UU.), realización de reuniones, redacción de cartas oficiales abiertas, realizando investigaciones propias, etc.

2. Lobbies en la Unión Europea

La historia de la Unión Europea (UE) está llena de eventos diferentes y complicados (Sánchez-Bayón et al, 2018), con posibles años de debate acerca de sus políticas, estructura, leyes, etc. No hay duda de que la UE es el sistema político y económico más singular del mundo. Hay muchos factores que afectan a los lobbies de manera diferente debido a la complicada gobernanza multinivel (Hooghe, Marks, 2001). Los principales tres organismos europeos se denominan «Triángulo legislativo» y son: el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo Europeo. Todos los grupos de poder y presión están interesados en tener cierta influencia ahí ya que son en conjunto el órgano legislador de la eurozona.

El Tratado de Roma (25 de marzo de 1957) que establece la Comunidad Económica Europea puede considerarse como el comienzo de la historia de los lobbies europeos. En 1958 podemos encontrar las dos primeras organizaciones con propósitos de lobby en la UE: el *Comité de Organizaciones Agrícolas en la UE* (COPA) y la *Unión de las Industrias de la Comunidad Europea* (UNICE). Estas organizaciones en particular, y la mayoría en conjunto, tienden a evitar definirse como lobbies, eliminando esta palabra en general en todos los sitios web y documentos oficiales. Utilizan sinónimos como organización representativa, relaciones jurídicas, relaciones estatales.

Los poderes del Triángulo Legislativo en sus inicios eran demasiado borrosos y, por lo tanto, la mayoría de los lobbies continuaron dispersos en las diversas capitales europeas. La mayor parte del lobbying ocurrió a nivel nacional porque no había suficiente confianza en las nuevas organizaciones de la UE. La actividad en la UE prácticamente se estancó hasta 1984, cuando la firma del EEE dio un nuevo impulso a su desarrollo. El Acta Única Europea (SEA) fue la primera revisión importante del Tratado de Roma de 1957. La Ley estableció la Comunidad Europea, con el objetivo de establecer un mercado único, y codificó la Cooperación Política Europea, la precursora de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. El acuerdo se transfirió en gran medida una vez que las funciones nacionales a las instituciones de la UE. Por ejemplo, cualquier cambio aduanero y fiscal ahora debe ser realizado exclusivamente por el Consejo Europeo en nombre de la Comisión Europea. Las áreas clave de la política pública para los negocios, que anteriormente estaban bajo la jurisdicción de las autoridades nacionales, pasaron a la esfera de las instituciones europeas. La AEMA introdujo una nueva forma de toma de decisiones, incluido un "procedimiento de cooperación" 230, que otorgó al PE un poder de veto. Este acuerdo hizo de Bruselas un lugar muy atractivo para los lobbies de toda

Europa, y más tarde de todo el mundo. Así, los lobbies lucharon por un nivel supranacional y perdieron interés en promover sus ideas dentro de un solo país europeo. Según un estudio realizado por la CE, en 1992, hasta 3.000 organizaciones de presión estaban trabajando oficialmente en Bruselas. Cabe destacar un dato interesante como es el que muchas de estas organizaciones estaban presionando a empresas de consultoría que, como servicio, ofrecían su asistencia para representar los intereses en las instituciones europeas.

Desde entonces, el número de lobbies en Bruselas ha estado en constante crecimiento. Otro momento crucial en la historia de la cultura representativa es el Tratado de Lisboa, el cual modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. En este documento, se consideró a la UE como una superpotencia, con la consecuencia de que se acabaron las dudas e indecisiones que los lobbies más importantes de Europa. En ese momento todos los lobbies comenzaron a trabajar directamente a nivel supranacional en la capital belga, y es ahí es donde comienza el período moderno de desarrollo del concepto lobby.

3. Lobbies y el triángulo legislativo

El triángulo legislativo está formado por la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo de Ministros. Las empresas tienen interés en obtener influencia allí porque este 'triángulo institucional' elabora las políticas y leyes que se aplican en la UE. En principio, la Comisión propone las nuevas normas, pero son el Parlamento y el Consejo quienes las adoptan. La Comisión y los Estados miembros los aplican, y la Comisión garantiza su cumplimiento.

Las empresas y lobbies intentan obtener acceso al triángulo legislativo para que sus intereses estén representados en los órganos legislativos y ejecutivos europeos. El objetivo principal es obtener información sobre el proceso de formulación de políticas de la UE y, a cambio del acceso a una de estas instituciones, las empresas proporcionan algo a cambio, al suministrar lo que se conoce como "bienes de acceso". El tipo de organización e intereses que desean ser representados determina el tipo de bienes de acceso que deben ofrecerse para un cambio. Estos deben ser exigidos por la institución europea en cuestión.

La influencia de los lobbies sobre estas instituciones es difícil de medir, por ese motivo, es mejor que busquemos el acceso de los intereses comerciales a las instituciones de la UE. Pero incluso cuando sabemos que el acceso no es lo mismo que la influencia, tener acceso a las instituciones de la UE es una buena manera de ejercer influencia en el proceso de formulación de políticas, y es por eso que usamos el acceso como un indicador de influencia.

Estos bienes de acceso generalmente son difíciles de obtener para un individuo, y esta es la razón principal por la cual los lobbies son instrumentos importantes en el triángulo legislativo, porque los intereses de un gran número de personas se ponen a favor del lobby para conseguir hacerlo realidad. Entonces, el punto clave aquí es estudiar la relevancia y la capacidad de esos grupos de individuos para proporcionar el bien de acceso y hacerlo de la manera más eficiente.

Por tanto, los lobbies se utilizan como una herramienta para la agrupación de individuos que intentan proporcionar esos bienes de acceso al Triángulo Legislativo europeo, cooperando entre sí debido a su interés común y aumentando su capacidad para acceder a esas instituciones.

4. Políticas de Transparencia y organizaciones anti-lobbies

Desde que comenzó un desarrollo más exhaustivo de los lobbies, la gente comenzó a preocuparse por su apertura y transparencia. Los primeros intentos de sistematizar grupos de representación de intereses y presión se realizaron en 1992 y se denominaron “la formación de una sociedad civilizada europea”.

Ya en 1993, se creó la primera asociación profesional de lobbies, Public Relations Practitioners (PAP). El propósito inicial de esta organización, como otras similares, era ayudar a la CE en la formación de un código de lobbies y métodos para su registro voluntario. A pesar de todo, esta iniciativa no arrojó ningún resultado significativo, podemos decir que el proceso de registro se ha congelado.

El siguiente paso hacia la transparencia y la apertura puede considerarse la creación de la primera base de datos: CONECCS (Consulta, la Comisión Europea y la Sociedad Civil) en 2003. Este registro reemplazó las listas anteriores de empresas. Esta base de datos proporcionó a las personas la información más completa y detallada sobre las actividades de varios grupos de interés. Las organizaciones que pasaron por el proceso de registro de CONECCS podrían considerarse "abiertas y responsables" y solo estas organizaciones podrían participar en las consultas celebradas por la UE. CONECCS se suspendió debido a la adopción de la Iniciativa Europea de Transparencia en 2007.

La Iniciativa de Transparencia Europea (ETI) aparece por primera vez en 2005 por la Comisión Europea y ese mismo año se tomaron medidas para resolver este problema. El documento enfatizó que todos los esfuerzos estarán dirigidos a mejorar la transparencia en la distribución de fondos a través de la UE y a la interacción efectiva de las instituciones de la UE con

numerosos grupos de interés. Las metas y objetivos seguían siendo los mismos que en 1992, pero esta vez la Comisión Europea decidió actuar de una manera diferente. En mayo de 2006, la CE publicó el «Libro Verde», que incluía propuestas para regular las relaciones con los grupos de presión. Aunque el código para el “*lobbista*” no ha cambiado mucho, había mucha información nueva sobre la regulación futura. Por ejemplo, había datos sobre definiciones de lobby y por primera vez se mencionaron sanciones como castigo para lobbies deshonestos (Lobby: personas que trabajan en organizaciones como consultorías de asuntos públicos, firmas de abogados, ONG, grupos de expertos o asociaciones comerciales). El «Libro Verde» afirmó que la actuación y existencia de un lobby es legal y no deben ser condenadas por otros actores políticos. Los grupos representativos fueron descritos como una parte importante de una sociedad democrática, cuyo propósito es el crecimiento y la prosperidad de la Unión Europea.

Más tarde, el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea establece las normas y principios en los que se basa el Registro de Transparencia. El primer Acuerdo (firmado en junio de 2011) fue revisado después de dos años. El Acuerdo revisado se adoptó en abril de 2014 según el cual las organizaciones deben proporcionar a las autoridades la información necesaria, como qué intereses se persiguen, por quién y con qué presupuestos. Los órganos legisladores de la UE tienen la obligación y responsabilidad de tomar las decisiones más transparentes y abiertas posibles, ya que su poder y soberanía emanan de los ciudadanos. Una mayor apertura en la toma de decisiones facilita y garantiza una representación equilibrada de las fuerzas mientras que se evitan presiones externas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. El elemento clave para fomentar la participación activa de la ciudadanía de los diferentes países que conforman la UE en la vida democrática de la misma es pues la transparencia en la toma de decisiones.

En el sitio web oficial, puede rastrear el número de organizaciones, encontrar contactos de cualquier grupo de presión y mirar a través de sus objetivos y planes. Por ejemplo, a partir del 16 de abril de 2020: 11649 organizaciones están registradas; 6206 de los cuales son lobbies internos y asociaciones comerciales/de negocios/profesionales, y otro; 3093 son organizaciones no gubernamentales. La cantidad más pequeña de organizaciones la forman agrupaciones que representan iglesias y comunidades religiosas.

También hay una alternativa independiente a la fuente de las autoridades para obtener datos. LobbyFacts utiliza la información del registro de

transparencia, los datos sobre el gasto y la facturación del lobby; número de grupos de presión y contactos del Parlamento Europeo, reuniones de alto nivel de la Comisión, país de origen, demandas presionadas; y otra información. En esta fuente se puede obtener información sobre los gastos de lobbying de una empresa en particular, el número de reuniones, etc.

Aún así, las medidas no son lo suficientemente satisfactorias para todos. Hay muchas compañías contra los lobbies que están a favor de restringir las actividades de estos dentro de los muros de las instituciones europeas, y creen que la mayoría de las organizaciones representativas no se dedican a proteger los derechos y a representar los intereses de las personas, sino a tratar de mejorar las condiciones de empresas y negocios con ánimo de lucro.

Una de las organizaciones anti-lobby más famosas es: la Alianza para la Transparencia y el Reglamento de Ética. ALTER-EU es una coalición de más de 200 grupos de interés público y sindicatos preocupados por la creciente influencia ejercida por los lobbistas corporativos en la agenda política en Europa, la consiguiente pérdida de democracia en la toma de decisiones de la UE y el aplazamiento, debilitamiento o bloqueo del progreso urgentemente necesario en reformas sociales, ambientales y de protección al consumidor.

Conclusiones

Es razonable decir que el sistema de lobbies en la UE es un proceso dinámico y en constante evolución, inmerso en un mundo cambiante al tiempo que la cultura representativa hace lo mismo día a día. Los lobbies tienen a mano nuevas herramientas y técnicas que les ayudan a mostrar sus intereses. El punto de mira debe ponerse sobre nuevas organizaciones que compensen la existencia de estos grupos de presión, ya que el principal objetivo de la Unión Europea debe ser siempre evitar los monopolios en el sector público para evitar conflictos de intereses. Es por tanto determinante la existencia y correcto funcionamiento del sistema de registro, que lleve un exhaustivo seguimiento de los movimientos de los lobbies para evitar la aparición de conflictos de intereses y/o malversación de bienes e intereses públicos.

Queda por tanto claro que la aparición de lobbies está ligada a la democracia y a la libre competencia, con la función de poder representar y ser figura y principal adalid de los intereses de la ciudadanía. No debiera entre ellos ninguno ostentar algún tipo de privilegios ni monopolios en la representación de dichos intereses para con ello no entorpecer su función de ser un eslabón más de la cadena democrática. Su fin último siempre deben ser los intereses del colectivo y no del individuo.

Referencia bibliográfica

- Binetski, A.E. (2004). Lobbying in modern world. Moscú: Teis.
- Bouwen, P. (2001). Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access. European University Institute of Florence, Department of Political and Social Sciences. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/5063982_Corporate_Lobbying_in_the_European_Union_Towards_a_Theory_of_Access
- Dellis, K; Sondermann, D. (2017). Lobbying in Europe: new firm-level evidence. Recuperado de <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp.2071.en.pdf>
- Hooghe, L.; Marks, G. (2001). Multi-level governance and European integration. Lanham, Maryland. Recuperado de <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Lehmann, W; Bosche, L. (2003). Lobbying in the European Union: Current rules and practices. Constitutional Affairs Series. European Parliament. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET\(2003\)329438_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf)
- Pavroz, A.V. (2014). Informational campaniles in modern lobbying.
- Sánchez-Bayón, A. (2012). Sistema de Derecho Comparado y Global, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez-Bayón, A., et al (2018). “Evolución y evaluación de la construcción europea y sus relaciones institucionales (1946-2011): claves sobre el papel de la sociedad civil y estudio de caso del *Movimiento Europeo*”, *Derecho y Cambio Social*, 52: 1-69.
- Sánchez-Bayón, A. (2019). “Cultura democrática a juicio en la posglobalización”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17: 130-148.
- Truman, D. B. (1981). “The governmental process: political interests and public opinion”. Westport, Connecticut : Greenwood Press (originalmente publicado en 1951).
- Wiener, A. (2004). European integration theory. Oxford: Oxford University Press. p. 45-74.

Otras fuentes:

- Acuerdo adoptado del registro de transparencia en (Abril de 2014) ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en))

Comisión Europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>, pag 7).

Comité de Organizaciones Agrícolas en la UE (COPA) (<http://www.copacogeca.be>) y la *Unión de las Industrias de la Comunidad Europea (UNICE)* (<http://www.businessseurope.eu>).

Primer Acuerdo del registro de transparencia (Junio de 2011) ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)&from=en))

Registro de transparencia
(<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>)