

HOREL, Stéphane: *Lobbytomía: cómo los grupos de presión envenenan nuestras vidas y la democracia* (L. Sancho, trad.). San Sebastián de los Reyes, Morata, 2019, 416 pp.

El libro de Stéphane Horel no es un libro académico en sentido estricto. El trabajo analiza, con profusión de datos y ejemplos, la influencia de las grandes industrias en las agencias de regulación, en el conocimiento que sustenta sus decisiones y las normas que establecen o promueven. En ocasiones se trata de una influencia directa pero la autora dedica muchas más páginas a considerar cómo estos agentes llegan a reconfigurar los dispositivos de producción de conocimiento que son la base empírica que funda la regulación y las decisiones adoptadas a causa de la misma.

Más que profundidad en la delimitación de conceptos y sus conexiones, es perceptible que el objetivo de Horel es sostener su hipótesis y sus argumentaciones principales sobre una sólida base empírica, que no se podrá trasladar aquí. A este *ethos* periodístico, en el mejor sentido, conviene añadirle una actitud activista, en cuanto a una intervención directa sobre la realidad, buscando un cambio de percepción y de los mecanismos de transparencia y control de esta influencia. El trabajo tiene la principal virtud de que, en la maraña de informaciones y publicidades del presente, estas relaciones están lejos de brillar y la autora asume la tarea de delimitarlas y engranarlas en una narrativa comprensible.

Stéphane Horel, periodista de *Le Monde*, investiga en funcionamiento de las instituciones europeas y estadounidenses, así como sus relaciones con la investigación científica y corporativa. De este modo concentra su periodismo de investigación en la creciente influencia de los *lobbies* de las grandes industrias sobre las decisiones de los poderes públicos, lo que le valió por ejemplo el Premio de la Prensa Europea de 2018 al mejor reportaje de investigación por su trabajo, junto a Stéphane Foucart, respecto a los Monsanto Papers, un conjunto de documentos internos de la compañía revelados en el contexto del proceso judicial seguido contra esta a partir de una demanda colectiva iniciada por 42.700 personas que reclamaban por los supuestos efectos perjudiciales causados por su exposición al glifosato, un pesticida de amplísimo uso que ha comercializado hace décadas¹.

La hipótesis principal del libro es que un conjunto de grandes corporaciones industriales, a través de un complejo sistema de *lobbies*, gabinetes de relaciones públicas y expertos en ciencia y *márketing* están influyendo de manera creciente sobre la producción de conocimiento científico, la percepción de la opinión pública y finalmente sobre las decisiones y normativas reguladoras de distintas Administraciones en la dirección de su propio interés y no del interés general, sea este la salud pública o la objetividad del conocimiento científico.

1. La captura de la ciencia

Como es sabido, el siglo XX vio desarrollarse un conjunto de técnicas jurídicas para la regulación y su posterior implementación, el control y la resolución

¹ HOREL, S., y FOUCCART, S., «The Monsanto Papers», *Le Monde*, 2 de junio de 2017. Disponible en <https://www.europeanpressprize.com/article/monsanto-papers/>. También puede verse un resumen y análisis de estos documentos en la web de la ONG estadounidense Right to Know: <https://usrtk.org/monsanto-papers/>

de eventuales conflictos de distintos sectores de actividad «con fines de protección de la salud y la seguridad (...), el medio ambiente (...), la salvaguardia frente a los nuevos riesgos tecnológicos y naturales (...), [la] superación de las discriminaciones en la educación, el empleo y el acceso a la vivienda, etc.»², agrupadas bajo la denominación de *derecho regulativo*, para destacar este carácter minucioso e instrumentalista, en contraste con el enfoque abstracto y minimalista del derecho liberal, que había sido hegemónico desde las revoluciones positivistas de finales del siglo XVIII. A consecuencia de esta pragmatidad, tanto el proceso de producción normativa como de adopción de decisiones jurídicas propios de este derecho se abrieron a la participación de las ciencias experimentales y los saberes expertos, capaces de conformar la verdad fundante de la regulación adecuada, así como de la oportunidad e intensidad de las decisiones posteriores. Dicho de otro modo, la *ratio decidendi* de la comercialización o no de un nuevo producto depende de las evidencias científicas sobre su lesividad para la salud humana o el ambiente. Así, el conocimiento científico desempeña un rol primordial en la concreción del supuesto de hecho de estas normas y en la modulación de sus consecuencias jurídicas.

Esta situación traslada la clave de la regulación al campo científico y la hace objetivo de los distintos tipos de *lobbies* que articulan los intereses que compiten en cualquier sociedad compleja. En los primeros capítulos de su libro, Horel se centra en las estrategias de las grandes corporaciones industriales para conseguir que la verdad producida por las instituciones científicas y en general el discurso y los datos calificados de científicos estuvieran alineados con su interés. Se desatallarán a continuación algunas de las más interesantes.

En primer lugar, la consistente en asegurar la prevalencia o al menos la equivalencia de las pruebas específicas que se realizan para testar productos o sustancias respecto a las investigaciones de organismos de investigación independientes, ligados a universidades. La cuestión es que se trata de pruebas costosas, que solo pueden realizar (y lo que es más importante para la ciencia, replicar) las grandes corporaciones y que suelen ser menos rigurosas y más favorables al interés de las corporaciones³. Para subsanar este desequilibrio, la autora propone constituir un fondo común de gestión científica independiente, al que contribuyan especialmente estas corporaciones, que sea el encargado de realizar los ensayos necesarios para comprobar los efectos de los productos o sustancias analizadas⁴.

En segundo lugar, el uso de un conjunto de empresas e iniciativas dedicadas a la producción de material científico a demanda de las corporaciones o sufragado por las mismas. En ocasiones esta producción adquiere la forma de productos científicos clásicos, como artículos o comentarios destinados a publicaciones especializadas y reconocidas, mientras que en otras se trata de espacios de divulgación, como el portal *GMO Answers*⁵, financiado por la industria biotecnológica, donde se pueden consultar dudas sobre los organismos modificados genéticamente o el *Science Media Center*, un espacio que provee de material

² CALVO GARCÍA, M., *Transformaciones del Estado y del Derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, 144 pp.

³ Ver capítulo 3.

⁴ Ver pp. 245 ss.

⁵ Ver gmoanswers.com y pp. 216 ss.

divulgativo sobre los temas de actualidad científica, incluidas citas listas para su publicación⁶ o actividades patrocinadas para distintos públicos.

En tercer lugar, merece especial atención la financiación de investigaciones científicas. Horel se muestra especialmente crítica con la falta de transparencia de las revistas científicas en los apartados de financiación, agradecimientos y conflictos de intereses, que no son de acceso abierto como los *abstracts*, y que impiden estar prevenidos acerca del sesgo de financiación que atribuye a la producción científica. Este sesgo se concreta en que los informes sobre medicamentos sufragados por las farmacéuticas tienen cuatro veces más probabilidades de emitir una buena valoración sobre los mismos que aquellos independientes; cifra que se eleva a noventa veces si se trata de investigaciones sobre el tabaco⁷. Con una perspectiva amplia, la autora señala la desviación de estos estudios no es necesariamente deliberada, sino que responde a una contraprestación difusa e involuntaria por parte de quien ha sido agasajado o reconocido por parte de la industria, con asistencia a congresos, honores o inclusión en organismos y paneles de expertos, y que se ve culturalmente compelido obrar de manera recíproca con la compañía⁸. Con todo ello, en el capítulo 8, se expone el funcionamiento práctico de todas estas técnicas a partir de la controversia relativa a la toxicidad del glifosato entre la industria bioquímica, el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer de la OMS, las agencias reguladoras europeas y un conjunto de afectados que reclamaron judicialmente y en cuyo contexto se hicieron públicos los citados *Monsanto Papers*.

Al pensar en la prevención de estas dinámicas, la autora sitúa en un lugar destacado la noción del *conflicto de intereses*. Adoptando la definición de Thompson, como «un conjunto de condiciones que provocan que un juicio profesional con relación a un interés primario (como el bienestar del paciente o la validez de una investigación) sea indebidamente influenciado por un interés secundario (como un beneficio financiero)»⁹, Horel propone reforzar en el ámbito científico este concepto destinado a salvaguardar la integridad del interés general en el ámbito de las decisiones públicas, lo que incluye la creación de una base de datos universal de los intereses y la detección de conflictos. Para ello recoge algunos de los debates recientes en el ámbito científico y regulativo a este respecto, como las consecuencias de su detección (desde la exclusión total a la simple publicidad), si el conflicto debe ser actual o potencial, de manera que se tomen prevenciones a partir del riesgo de conflicto, si las prevenciones deben limitarse al conflicto real o también al aparente (debido a la erosión que ello produce en la legitimidad de las instituciones) o si el conflicto debe limitarse a sus dimensiones materiales o ampliarse a las intelectuales, incluyendo marcos teóricos o ideológicos de las personas investigadoras, expertas y reguladoras¹⁰. Desde la crítica que se hace aquí, en cambio, quizá se le concede a este instituto un potencial excesivo para la prevención de la infracción deontológica, toda vez que la propia autora muestra cómo, de no acompañarse de políticas públicas que refuercen los rasgos de independencia de las agencias reguladoras y de las insti-

⁶ Ver sciencemediacentre.org y p. 219.

⁷ Ver pp. 109 ss.

⁸ Ver el capítulo 10.

⁹ THOMPSON, D., «Understanding financial conflicts of interest», *New England Journal of Medicine*, 329, 8, 1993, p. 573.

¹⁰ Ver el capítulo 12.

tuciones públicas o independientes de investigación, el conflicto de intereses cuenta con enormes resistencias y críticas que incluso arrastran a la cultura institucional de las agencias reguladoras y muchas instituciones científicas, al ser una isla contrahegemónica en el nuevo sentido común de la ciencia y la regulación. Una de esas condiciones estructurantes del campo es la creciente dependencia de la investigación respecto a los fondos de la gran industria, que en 2016 ya pasó el umbral de los dos tercios de la financiación en Estados Unidos¹¹ o el desequilibrio en materia de recursos y formación entre las plantillas y colaboradores de las grandes corporaciones y las de las Administraciones Públicas¹².

2. Capturar la regulación del riesgo

Aunque la preocupación de Horel se centre en el deterioro del conocimiento científico que da base a la regulación, sea como datos a disposición de las agencias, sea como personas expertas que encarnan ese conocimiento en el asesoramiento de tales decisiones, la manera en que una determinada verdad no solo influye, sino que moldea la decisión regulativa merecerá atención aparte. El problema que con frecuencia ha preocupado a quien se aproxima a la integridad y ética de la decisión jurídica es el de mantener la independencia de esos órganos y responsables, delimitando las situaciones que pueden afectarla, desde las tipificadas como supuestos tradicionales de corrupción hasta relaciones más difusas, como las llamadas *puertas giratorias*, esto es, la circulación de responsables sobre una misma materia entre entidades del sector público y privado, que suele operar como una promesa de recompensa a quienes ocupan posiciones de responsabilidad pública si se muestran favorables a los intereses de esas corporaciones para las que trabajarán después¹³.

Si partimos de la hipótesis de que el ámbito público refleja en cierto sentido las disputas estratégicas de sus contornos¹⁴, la influencia de las grandes corporaciones es correlativa a la debilidad del resto de fuerzas sociales para obligar a los poderes públicos a inclinarse hacia el interés general. Solo en este contexto se puede entender la relevancia que han alcanzado técnicas de producción normativa impensables en la totalidad moderna del par Estado-Derecho, como la *autorregulación*. Espacio de autonomía que permite a determinados sujetos darse sus propias normas conforme a un esquema de horizontalidad contractual, mientras el resto se rige por normas promulgadas verticalmente. Conforme a este modelo, los Estados aceptan compromisos de las grandes corporaciones, como rebajar un 10 % el azúcar de los cereales infantiles o establecer un nuevo sistema de etiquetado de alimentos¹⁵, en lugar de establecer cuál sea el interés general en el caso y adoptar las medidas que conducen al mismo, sean eliminar el consumo de determinados azúcares en la infancia, hacer transparentes los efectos de la comida procesada mediante un

¹¹ Ver pp. 248 ss.

¹² Ver pp. 283 ss.

¹³ BETANCOR, A. (2016), «Puertas giratorias: regulación y control», en M. Villoria Mendieta, J. M. Gimeno Feliú, y J. Tejedor Bielsa (eds.), *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Barcelona, Atelier, 2016, pp. 157-183.

¹⁴ Entre muchas referencias, ver JESSOP, B., *State power: a strategic relational approach*, Cambridge, Polity Press, 2008, 301 pp.

¹⁵ Ver pp. 316 ss.

etiquetado semafórico, comprensible de forma intuitiva o restringir la publicidad y patrocinio de algunos productos dirigidos a un público infantil. Sin embargo esta técnica de «regulación delegada» no eliminaría al sector público de la consideración popular, que seguiría responsabilizándolo de la protección de su salud. De este modo, Horel analiza durante el capítulo 15 cómo, al compartir las funciones de regulación, se está forjando una alianza política de largo recorrido entre el sector público y las grandes corporaciones causante de que ambos se posicionen de manera conjunta frente a las exigencias crecientes de las poblaciones, lo que convierte a la actual *governabilidad reflexiva*¹⁶ en más autorreferencial respecto a cualquier objetivo sustantivo, como la salud pública o los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, el impacto más profundo de la captura de la regulación no residiría en la clásica influencia y direccionamiento de la voluntad de las personas responsables de la decisión jurídica, sino en la redefinición del régimen de verdad en el que se valoran los riesgos. Ewald ya mostró cómo los procesos aparentemente exteriores a la producción normativa, de observación y estandarización de incertidumbres en determinados riesgos, mensurables y susceptibles de adopción de medidas, son estadios decisivos en la normativización de la sociedad¹⁷. A este respecto, la autora destaca cómo el peso de la industria ha llegado a redefinir los problemas de salud pública, en particular con el problema del sobrepeso que, a pesar de afectar ya en 2016 al 40 % de las personas adultas en todo el mundo se ha conceptualizado como una consecuencia del sedentarismo y la falta de actividad física y en absoluto como una consecuencia de la alimentación¹⁸ o a redistribuir las responsabilidades, aumentando las de las propias personas afectadas por estos productos (afecciones que se distribuyen también conforme a sesgos de clase y otras desigualdades) y asumiendo un marco de valoración de riesgos que parte de haberse producido el daño y tener que mostrar la responsabilidad del causante en lugar de exigir demostrar *a priori* la inocuidad del producto¹⁹. Al mismo tiempo las grandes corporaciones tienen la pretensión de reconfigurar los estándares de medición del riesgo, dado que los organismos reguladores suelen partir de sus informes y datos preelaborados²⁰ o incluso aspiran a elaborar los índices para medir con carácter general la toxicidad de los productos²¹.

En último término, el libro resulta muy útil para comprender las amenazas que supone la acumulación de poder por parte de las grandes corporaciones respecto a la necesaria objetividad de la ciencia, que a su vez constituye la base fáctica para la elaboración de normas propias del derecho regulativo y la adopción de decisiones jurídicas en todos los niveles respecto a unos riesgos crecientes para nuestra salud y bienestar.

David VILA-VIÑAS
Universidad de Zaragoza

¹⁶ Ver, entre otras referencias, DEAN, M., *Governmentality: power and rule in modern society*, London, Sage., 2003, 229 pp.

¹⁷ EWALD, F., «Norms, Discipline, and the Law», *Representations*, 30, 1990, pp. 138-161.

¹⁸ Ver p. 312.

¹⁹ Ver pp. 322 ss.

²⁰ Ver pp. 362 y 363.

²¹ Ver pp. 153 a 155.