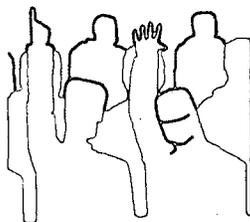


# Los Grupos de Interés y su acción en los niveles de gobierno del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea

Marisol Nieto Cueva\*



## Introducción

La importancia de los grupos de interés<sup>1</sup> como actores de la realidad europea es innegable. Estos grupos juegan un papel preponderante en aquella debido a sus propias capacidades y gracias a la expansión de las esferas de gobierno en la Unión

Europea. En este sentido han encontrado diversos organismos sobre los que ejercen sus influencias. El papel de la Comisión Europea no es únicamente burocrático, se han creado lazos interesantes con los grupos que buscan metas específicas, con el objetivo de alcanzarlas. Idéntica opinión merecen el Conse-

(\*) Segundo Secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

1) Estos grupos son organizaciones que representan una gran variedad de intereses, públicos o privados, colectivos o sectoriales, como los grupos laborales, patronales, de consumidores, sociales, comunitarios, ciudadanos, medioambientales o de profesionales.

jo Europeo, el Parlamento Europeo, el Comité de los Representantes Permanentes o el Comité para las Regiones.

El gobierno y la toma de decisiones en la Unión Europea han sido temas de estudio relevantes durante los últimos años. La Unión Europea se caracteriza por poseer elementos no definidos en su totalidad, es decir tiene elementos en constante evolución y desarrollo y que, probablemente, seguirán haciéndolo en el futuro.

El objetivo de este artículo es probar que los grupos de interés han encontrado caminos alternativos para hacer de sus intereses realidades. Se analizará, en primer lugar, ante quién dichos grupos presentan sus proyectos, en suma, cuáles son los organismos que se encargan de la toma de decisiones y de la preparación de las políticas europeas; ¿es la Comisión Europea el único organismo decisor?

Es comprensible frente a una institución como la Europea la existencia de diferentes niveles para la toma de decisiones, esto implica que los grupos de interés analizan en cuál de ellos deben poner énfasis. Este análisis será imprescindible para la obtención de los intereses de esos grupos. Esta será la segunda preocupación de este artículo.

El territorio nacional, subnacional, local, europeo o la llamada variante regional será la última motivación de este artículo, es decir el territorio en el que los grupos de interés tienen la posibilidad de actuar para conseguir sus objetivos.

## **Unión Europea y Gobierno**

### **1.1. ¿Qué tipo de gobierno tiene la Unión Europea?**

Al hablar del gobierno, el caso de la Unión Europea ha dado lugar a una extensa investigación. Los neofuncionalistas afirman que el proceso de integración de los estados europeos se caracteriza por el salto de "lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los preexistentes estados nacionales." (Hass citado por Cram: 1996, 44).

El neofuncionalismo concibe a la integración como un proceso activo, en este sentido los grupos de interés tienen un papel importante en ella, tienen una participación activa. Esto significa que son poderosos. Asimismo, estos grupos no actúan como parte de los estados, lo que buscan es afectarlos con el fin de conseguir sus fines propios. Estas características coinciden con lo que los neofuncionalistas llaman

supranacionalismo. La presencia de los grupos de interés resulta lógica y su participación dinámica, porque así se hace realidad el cambio de lealtades, expectativas y actividades políticas antes referidas.

La discusión sobre cuál es el lugar del Estado está relacionada con este aspecto. Es decir, cuál será su posición en el proceso de toma de decisiones si se enfrenta a fuertes contendores, que poseen suficiente información, representantes a todo nivel y, sobre todo, cuentan con el dinero suficiente destinado para la consecución de sus objetivos. Como Edgar Grande manifiesta: "Numerosos autores han expresado su preocupación por que la participación de grupos de interés en la preparación de políticas amenace la capacidad autónoma de los estados para la toma de decisiones y favorezca el logro de intereses especiales a la expensa de bienes públicos." (Grande: 1996, 319)

En concordancia con el neofuncionalismo, dicho autor previene el fenómeno contrario, es decir que la participación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones puede mejorar la calidad de la actuación del gobierno. Se hace mención a la posibilidad de la consecución de beneficios públicos gracias al concurso de dichos grupos

en la realidad europea (Grande: 1996, 319). Al mismo tiempo debe estar claro que estos grupos son actores fundamentales de esa realidad, en fin, esos grupos han venido, de acuerdo a Mazey y Richardson "reprogramando" (Mazey y Richardson: 1996, 200) sus estrategias. En verdad, parece que no hay posibilidad de concebir a los estados miembros de la Unión sin tomar en cuenta a los grupos de interés. Estos grupos han ganado un puesto en la estructura y nadie puede negar la legitimidad de su participación.

Desde otro punto de vista, los intergubernamentalistas establecieron que los estados son los únicos que retienen el poder, "los gobiernos nacionales preferirían la minimización de la incertidumbre y mantendrían estrecho control sobre los procesos de decisiones cuando estén en juego intereses vitales." (Cram: 1996, 49) Para los intergubernamentalistas el problema de la soberanía es crucial, porque el neofuncionalismo no toma en cuenta el hecho de que los estados no ceden fácilmente su soberanía. Es más, hoy en día, en la Unión Europea existen problemas justamente por la seguridad y la política internacional, esferas en las que la soberanía ostenta un lugar cardinal. Esta corriente afirma que los estados

miembros usan su soberanía con el fin de obtener sus propios intereses. Esto lo logran a través del sistema del cabildeo y, finalmente, ven fortalecida su posición en los foros europeos.

Sin embargo, la idea y realidad del estado supranacional se ha consolidado por sí misma gracias al traspaso de soberanía de los estados europeos a los órganos supranacionales en diferentes aspectos. Algunos autores como Keohane y Hoffmann prefieren hablar sobre la Unión Europea como un "depósito" (Keohane y Hoffman: 1990, 277) de soberanía. Esto puede ser entendido como un ejercicio tendiente a aprovechar los movimientos de soberanía, donde los estados miran sus posiciones para aprovecharse de ellas de la mejor manera y así alcanzar de éstas los fines por aquellos perseguidos.

Al mismo tiempo estos autores establecen que "... (la) supranacionalidad se refiere a los procesos o estilos de tomar decisiones." (Keohane y Hoffman: 1990, 280) Junto a los puntos de vista y análisis teóricos de intergubernamentalistas y neofuncionalistas, la Unión Europea parece presentar características que revelan que el escenario para la adopción de decisiones está compuesto por múltiples niveles. Esto

significa, por tanto, la existencia de un sistema de gobierno en múltiples niveles. John Peterson -quien se refirió como tal a este sistema- anotó que la distinción entre actores, las diferentes lógicas a las que responden y las decisiones tomadas, determinan que "ninguna teoría, por sí sola, pueda explicar el gobierno de la Unión Europea en todos y cada uno de los niveles de análisis" (Peterson: 1995, 71). Al mismo tiempo, Richardson intuye que gracias a la "complejidad del proceso político de la Unión Europea ... (este) puede asemejarse más a un modelo de tacho de basura que a cualquier otro proceso político. 'racional', ..." (Richardson: 1996, 20) Es interesante, por último, incluir además la concepción que otro autor da sobre el sistema de gobierno en múltiples niveles:

... (uno) de negociación continua entre los enredados gobiernos en diferentes filas -supranacional, nacional, regional y local- como resultado de un proceso amplio de creación institucional y reposicionamiento decisional que ha desplazado algunas funciones que previamente fueron centralizadas desde el estado hacia el nivel supranacional y otras desde el estado hacia el nivel local o regional. (Greenwood: 1997, 241)

1.2. Los grupos de interés como actores de los procesos de gobierno y de adopción de decisiones.

En vista de que la Unión Europea ha significado un desarrollo e integración en las áreas económica, política y social, el gobierno de la cada vez más grande Comunidad comenzó a tornarse más complejo. En todas esas áreas los intereses públicos y privados tuvieron que verse representados. Se reconoce que desde que la Comunidad nació "las actividades de los grupos de interés pueden explicar en parte el desarrollo y funcionamiento de la (en ese entonces) Comunidad Económica Europea." (Greenwood: 1997, 1) Hoy en día, la Unión Europea no puede ser concebida sin grupos de interés y, a la vez, ellos no pueden concebir su acción sin su "relación ... con las autoridades públicas en el gobierno de sus asuntos." (Greenwood: 1997, 2)

El papel de estos grupos ha cambiado al ritmo de las diversas épocas de la evolución de la Unión Europea. La relación entre las actividades de los intereses organizados y el progreso del movimiento europeo es importante para resaltar la influencia de los primeros sobre el segundo. Existen tres ideas sobre este punto. La primera se refiere a

que los grupos de interés decidieron el proceso de integración europea. La segunda es la contraria, esto es que la integración europea diseñó el camino para los grupos de interés. Finalmente, una tercera afirma que la contribución de los grupos de interés para la creación de una nueva forma de gobierno ha sido trascendental (Kochler-Koch, 1997, 42)

La participación de algunos intereses en el desarrollo de la Comunidad Europea es reconocido por Kochler-Koch, pero estipula que en un comienzo fueron los "actores nacionales el centro de las organizaciones multinacionales de intereses y no así las frágiles superestructuras a nivel europeo que fueron las fuerzas motrices de la integración europea." (Kochler-Koch: 1997, 42) Esta opinión puede ser contrastada con otra, que reconoce que los intereses corporativos han tenido una representación formal en el nivel europeo, desde el origen del Comité Consultativo del Comité Económico y Social de la Comunidad. (Mazey: 1996, 25)

El apareamiento del cabildeo europeo como resultado del crecimiento en el número de intereses es otro elemento que puede advertirse, sobre todo gracias al apoyo que algunos de ellos brindaron al Mer-

cado Común Europeo o, más recientemente, a la Unión Monetaria Europea. Por ello, decidieron colocar a sus representantes en el engranaje europeo, en vista de la importancia que dieron a las políticas que la Comunidad iba dictando. Es decir, los intereses fueron aumentando en número y en presencia e influencia efectiva, coincidentemente con el desarrollo de la integración y sus horizontes.

Una de las ideas anotadas fue que los intereses organizados tuvieron una actuación fundamental a raíz de la emergencia del proceso de integración europeo, pero la manera en que ellos comenzaron a tener poder e importancia en el proceso de toma de decisiones es un aspecto distinto que debe encontrar una respuesta.

Primeramente, se debe tomar en cuenta que esos grupos se caracterizaban, y todavía lo hacen, por ser útiles a las necesidades de la institución que preparaba el material que iba a ser parte de las decisiones, es decir eran útiles para la Comisión Europea. Estos grupos fueron un medio utilizado por ésta a fin de evitar las barreras, posibles o efectivas, puestas por los gobiernos nacionales. Estos grupos ayudaron con iniciativas políticas (Christiansen: 1996, 80). En verdad, desde el

inicio de la integración europea se encontró que los sectores agrícolas y del carbón y acero tenían intereses específicos y que estos crecieron en un 40% entre 1970 y 1980 (Mazey y Richardson: 1993, 5). En este período el problema del déficit democrático ha sido entendido como una de las causas para el uso de los grupos por las instituciones de la Comunidad.

Se menciona que uno de los secretos para influenciar en las políticas públicas era la "información y especialización" (Greenwood: 1997, 18), esto implica que los grupos de interés proveían de estas dos características a la Comisión. Se reconoce, igualmente, que ellos almacenan estadísticas recientes y que preparan, a veces por pedido de la Comisión, reportes que luego se convertirán en base para las iniciativas de una política.

El crecimiento en el número de los grupos de interés desde esa época se ha dado porque, día a día, más aspectos han pasado a ser decididos en el ámbito de la Unión Europea. El desarrollo de los asuntos relacionados entre sí, problemas europeo-nacionales, han obligado a los interesados a operar en todos los espacios con el fin de obtener resultados positivos. Entonces esta es una razón para el aumento en el número de actores en

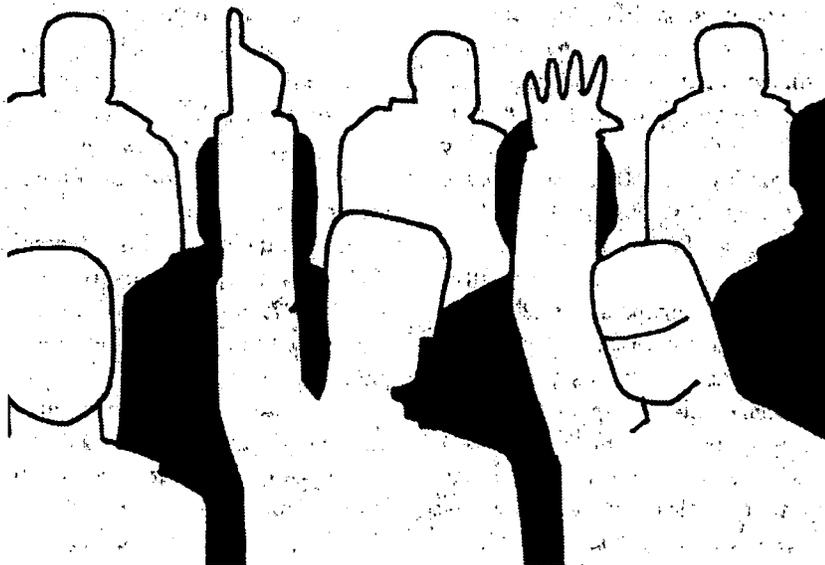
la vida de la integración europea. En consecuencia, ha tenido lugar una expansión no solamente numérica, sino también cualitativa -en la modalidad o tipo de grupos de interés. Actualmente, podrían estar representados en Bruselas entre 1000 y 3000 clases de intereses. (Greenwood: 1997, 9, 57; Wessels: 1997, 17)

Si se toma en cuenta la naturaleza de estos grupos, se puede afirmar que todos los intereses están representados, entre los que se puede señalar a las compañías de múltiples propósitos y productos, asociaciones nacionales, compañías multinacionales, autoridades regionales y locales, grupos de fuera de la Unión y gobiernos. Existen grupos que se preocupan de asuntos públicos y privados. Algunos son formales, otros informales, dependiendo de su organización. Greenwood considera que los grupos formales son aquellos a los que se les puede otorgar mayor importancia, pues tienen un papel preponderante en la Unión (Greenwood: 1997, 57). También se menciona la presencia de agrupaciones heterogéneas, las mismas que se han unido por intereses comunes -o también diversos-, entre éstos se encuentran desde productores hasta consumidores en búsqueda de un interés específico. Este tipo de alianzas resul-

tan de gran impacto, la medioambiental se constituye en el mejor ejemplo de ellas. De igual manera, se puede nombrar grupos de acuerdo a su clase y ubicación, entre ellos los relacionados con asuntos comerciales, profesionales o laborales, distinguiéndose por su número los vinculados con los intereses públicos y profesionales (Greenwood: 1997, 58, 59). Todos forman parte de los innumerables intereses que trabajan en Bruselas.

Otro autor, Wessels, presenta una lista de quince categorías titulada "grupos intermediarios con oficinas en Bruselas" (Wessels: 1997: 18) a la que añade las misiones diplomáticas y los medios de comunicación. Esta relación muestra que casi todo interés debería estar representado en el nivel de la Unión. Es predecible, por tanto, que estos grupos tuvieran una importante participación en el apareamiento de la forma de gobierno actual de la Unión, la de los niveles múltiples.

Este desarrollo es un resultado de la fragmentación debida al crecimiento del sistema europeo. No se puede dudar del ingreso de nuevos elementos y actores, la competencia entre ellos es obvia. No se puede negar, igualmente, que la forma de gobernar la Unión se ha hecho más compleja, porque los procesos de



gobierno y de adopción de decisiones han sido alterados por el rol de los actores que son parte de un complejo sistema de intermediación de intereses. Estos actores son los estados nacionales, las regiones de estos estados, la Comisión Europea, los comités y los grupos de interés. Todos desean alcanzar la mayor ventaja posible.

Como se dijo antes, no se puede negar el importante papel de los grupos de interés dentro del proceso de la toma de decisiones europeo. Sonia Mazey y Jeremy Richardson, al hablar de esos grupos dicen que los intereses se organizan

para influenciar el proceso de creación de políticas y tratar de amoldar las instituciones involucradas en búsqueda de su propio beneficio. (Mazey y Richardson: 1996, 200) Si se analiza este lado del problema, se puede intuir que los grupos de interés han actuado juntos buscando sus metas, al reconocer la existencia de un nuevo centro de toma de decisiones. A través de los años estos grupos han advertido, igualmente, que las competencias de los gobiernos han cambiado, y que existen aspectos que se deciden con mejores resultados, en ámbito europeo y no en el nacional.

## Ante quién influenciar en la Unión Europea.

### 2.1. Organismos objeto de cabildeo.

La existencia de un modelo de gobierno de niveles múltiples ha dado lugar a la presencia de diversos actores. Conjuntamente con los ya mencionados, Comisión Europea y los gobiernos nacionales, existen otros organismos en los cuales el cabildeo está presente. Entre ellos, el Consejo Europeo, los diferentes Comités, el Parlamento Europeo, el Comité para las Regiones, los Gabinetes y el Comité de los Representantes Permanentes. Todos estos preparan políticas para Europa y sus países miembros. Todos poseen poder en la toma de decisiones, por esto los grupos de interés han decidido ejercer su cabildeo en ellos.

#### 2.1.a. La Comisión Europea y los Gabinetes.

No en vano algunos autores consideran que la historia de la integración europeas es, a la vez, la historia de su Comisión (Christiansen: 1996, 77) siendo ésta, por cierto, una verdad histórica. Cada etapa en que la Comisión ha tenido un papel preponderante en la integración, ésta ha experimentado tal ca-

racterística por igual. Por ejemplo, la presidencia de Jacques Delors tuvo lugar al mismo tiempo que la llamada euroforia. Es necesario establecer que, antes de este período, el trabajo de la Comisión se basaba en "su capacidad para dar forma a los intereses sociales y económicos, para construir agendas para el trabajo de la Comunidad y para desarrollar prácticas innovadoras necesarias para el gobierno de Europa..." (Christiansen: 1996, 80). Posteriormente, la Comisión se convirtió en la mediadora para alcanzar los objetivos de los intereses organizados. Sin embargo, la falta de información y de personal en la Comisión es el motivo fundamental para que ella dependa de los grupos de interés. En vista de que la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa, entonces el principal interés de estos grupos es poder influenciarlo para que sus ideas y metas sean incluidas en las iniciativas, que en el futuro se convertirán en políticas europeas.

La Comisión está formada por actores gubernamentales y no-gubernamentales que contribuyen activamente a la preparación de las políticas. Este cuerpo necesita mucha información, por lo que "solicita estudios y planes de los innumerables grupos de consultores" (Be-

llier: 1997, 102). Estos consultores pueden provenir de cualquiera de los actores ya nombrados, siendo la legitimidad de sus estudios extensivamente alta.

En el caso de la Comisión, los grupos de interés entendieron que contactarla era la manera más adecuada y el camino más sencillo para la obtención de sus metas, porque es en ella donde las políticas son elaboradas, si el cabildeo se produce en este ámbito, las propuestas futuras políticas pueden ser fácilmente formuladas y reformuladas. En verdad, si esos grupos presentan documentación con información lo bastante valiosa, es suficiente para validar su participación e introducir sus informes en las primeras discusiones tendientes a la preparación de los temas. Es más, se dice que los acuerdos se plasman principalmente mediante la "comitología" (Kochler-Koch: 1997, 54), es decir en lugar donde trabaja el mayor número de comités antes de que las iniciativas lleguen al Consejo para ser votados.

Habitualmente la Comisión contacta a los grupos para adquirir información, son consultas periódicas, debido a la falta de información que ella presenta. Estos grupos proveen estadísticas precisas y, algunas veces, la Comisión puede ex-

plorar la importancia y la implementación de una política a través de la opinión que ellos le proporcionen. De esta manera, los grupos de interés constituyen válidos intermediarios entre la opinión pública y el gobierno. Finalmente, estos grupos ven a la Comisión como un instrumento, como un filtro para evitar la inserción de ciertos intereses contrarios a los propios.

En general los representantes de los grupos acuden a los diferentes Comités de Consulta, que forman parte de la Comisión, por convocatoria de la Comisión o por iniciativa propia. En realidad parece ser muy usual que los miembros de los grupos se reúnan con los oficiales de la Comisión, este contacto puede ser político o técnico; o de ambos tipos, esta relación parece haberse convertido en una característica frecuente (Kirchner y Schwaiger: 1981, 52), por tanto muy activa. Sin embargo, esto no significa que todos y cada uno de los intereses están representados por estos grupos o que, desde otro punto de vista, todos los intereses estén representados equitativamente. Se observa que grupos gubernamentales se interesan en la Comisión, así se toma en cuenta su opinión; contrastada con la de los grupos no-gubernamentales, es decir que "(su pre-

sencia) llama a la presencia de casi toda clase de grupos" (Bellier: 1997, 102). Con este mecanismo se persigue la formulación balanceada de políticas. No obstante, la misma autora reconoce que en vista del escaso número de oficiales de la Comisión, ellos contactan una gran cantidad de representantes de grupos de interés, pero no los tratan con igualdad (Bellier: 1997, 102). Esta es, por tanto, una característica que debe cambiar, serían los mismos representantes quienes con una actitud diferente en su cabildeo podrán modificar esta situación. Sin perjuicio de esto, la Comisión trata, igualmente, de ser más democrática, especialmente cuando sus oficiales consultan a una cantidad mayor de representantes.

En este punto es necesario apuntar que fue la Comisión el órgano que promovió la formación y la entrada de los grupos de interés en la arena política europea. Estos grupos son catalogados como instrumentos facilitadores de los acuerdos al interior de los gobiernos nacionales. Al mismo tiempo los oficiales de la institución entienden que su papel es el de formuladores de nuevas ideas y que al estar inmersos en el proceso de recepción de información y de presiones, junto con los representantes de los

gobiernos, son los que toman las decisiones. Ejemplo de la motivación de la Comisión para la formación de grupos de interés se encuentra en la protección a los consumidores. Ella impulsó la participación de este sector en la elaboración de documentos que fueron utilizados posteriormente en la creación de las políticas relacionadas con el tema. Por esto se afirma que "...desde hace mucho la Comisión ha reconocido que las organizaciones de consumidores pueden jugar un papel importante en el proceso regulatorio de políticas." (Young: 1997, 224). Esta realidad podría entenderse como análoga a los otros sectores de la vida pública o privada.

Así se concluye que uno de los caminos principales de los grupos de interés es cabildear en la Comisión, porque es el más fácil. Allí encuentran generalmente apertura a sus propuestas. Del mismo modo, pueden ejercer presiones con mejores resultados, ya que es en este nivel donde las políticas son preparadas, por lo que en lugar de pedir cambios pueden directamente plantear las políticas, en vista de que es posible que ellos mismos las hayan elaborado, ahorrando tiempo, recursos económicos y humanos. Se puede hablar de una dependencia

Comisión-grupos de interés, se necesitan mutuamente. La Comisión por su necesidad de material para las políticas, los segundos para lograr sus objetivos mediante la inclusión de sus propuestas en las políticas europeas.

Los intereses han entendido que en este nivel existe poder para ser regulado. La Comisión es considerada como un órgano en donde existe concentración de poder en manos de los oficiales, entonces es una vía excelente para la persuasión y además para la inserción de sus temas en la agenda del Consejo. Bellier confirma la importancia de la relación entre la Comisión y los grupos de interés al afirmar: "una parte esencial de la actividad de la Comisión descansa entonces en su colaboración con los actores no-gubernamentales" (Bellier: 1997, 103). Se busca comprobar la emergencia de una burocracia "madura" (Christiansen: 1996, 77-95; Bellier: 1997, 110), en verdad parece que la relación, formal o informal, entre grupos y Comisión será difícilmente afectada, en el futuro.

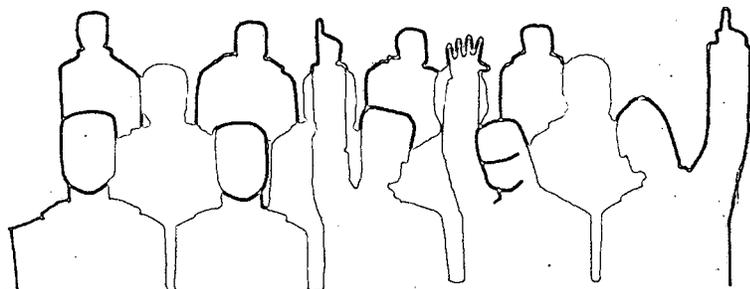
Por último, es posible mencionar el trabajo de los gabinetes de los comisionados (Donelly: 1993, 74), conformados tanto por oficiales de la Comisión como por representantes de los estados miembros.

Ellos pueden ser especialistas en determinadas áreas, como la industria o la agricultura. Sus miembros representan al comisionado personalmente.

Estos gabinetes mantienen reuniones con el propósito de conocer las opiniones de otras Direcciones Generales sobre las propuestas futuras o pasadas, aquí la provisión de información y por tanto el cabildeo es muy propicio. El jefe de cada gabinete organiza la agenda de la Comisión, lo que atañe a los grupos de interés pues de esta manera pueden influenciar en su composición, dependiendo de sus necesidades. En este nivel la Comisión puede recibir cualquier información o preocupación de los grupos nacionales o sectoriales, aquellos que se sientan afectados por el contenido de los borradores, allí "...aquellos que cabildean, ... pueden jugar un papel importante en el proceso de creación de políticas" (Donelly: 1993, 79-80). Los gabinetes al ser parte de la división del trabajo tienen cierta importancia en la estructura multinivel de la adopción de decisiones.

#### **2.1.b. El Consejo de Ministros.**

Al ser el Consejo de Ministros el cuerpo que adopta las decisiones se convierte en otro órgano que los



grupos de interés pueden influenciar. Sin embargo, la mayoría de la literatura acepta que es más difícil hacerlo, porque las iniciativas de la Comisión se preparan en base a la información recibida y ya preparada por los grupos de interés, esto es por los representantes de los gobiernos nacionales, ante quienes se cabildó previamente. Los miembros del Consejo responden a las expectativas de los gobiernos nacionales y trabajan siguiendo la labor comenzada por la Comisión, además la decisión es política, lo que significa que los detalles no entran a formar parte de la discusión.

A pesar de todo, la toma de decisiones se produce en esta fase. Muchas veces existen temas cruciales que no han podido ser resueltos en la fase técnica, entonces se decidirán en el ámbito político. Pero en general el Consejo es un escenario difícil para la influencia directa, los ministros llegan a las sesiones con los proyectos preparados, simplemente a firmarlos. Kochler-Koch confirma: "Las decisiones formales son tomadas por los representantes de los gobiernos en el seno del Consejo, pero en la gran mayoría de casos es únicamente un acto formal de consentimiento" (Kochler-Koch:

1997, 53). Esto implica la emergencia de un subnivel de influencia, los grupos de interés entienden que su labor podría estar en los ministerios apropiados, por ejemplo, esto sería desplegar su esfuerzos en los gobiernos nacionales.

Los grupos de interés aportan con sus opiniones al Consejo, sobre todo antes de las conferencias. De esta manera pueden obtener reacciones rápidas y directas de los oficiales de los ministerios. Sin embargo, reconocen que las posibilidades son limitadas, "influir directamente antes de las reuniones del Consejo Europeo escasamente provee la oportunidad de un razonamiento dinámico y la consiguiente inclusión de ideas en los 'lineamientos' del Consejo Europeo..." (Kircher y Schwaiger: 1981, 40-41). No obstante, los grupos tratan de buscar cualquier camino posible y razonable para ejercer su persuasión. Esto significa que si el cabildeo ante la Comisión era obligatorio, cabildear a este nivel dependerá de la posición y los intereses de cada grupo.

Desde el establecimiento de la mayoría calificada como método de votación en el Consejo, luego del lanzamiento del Acta Única Europea, parece que las posiciones de los grupos de interés cambiaron.

Antes ellos debían temer por el poder de veto de sus estados, hoy en día han creado nuevas formas para ver sus intereses convertidos en realidad. Estos grupos tratan de formar minorías destinadas a bloquear iniciativas, principalmente cuando se presentan acuerdos en paquete en los cuales se han filtrado detalles que no son de su agrado. Con estas minorías ganaron un camino inesperado para influenciar en la adopción de decisiones.

Esta es otra de las razones por las que los grupos prefieren trabajar en la Comisión, pues si la propuesta no es adoptada en su totalidad, si ella es enmendada o rechazada, la Comisión debe analizar nuevamente el borrador, rehacerlo comenzando todo el proceso una vez más. Entonces es preferible negociar todo lo posible antes de que suba al conocimiento del Consejo, de lo contrario la pérdida de recursos es evidente.

#### **2.1.c. El Comité de Representantes Permanentes.**

El Comité de Representantes Permanentes, COREPER (en sus siglas en Inglés), es otro ente burocrático que participa en la adopción de decisiones. Podría considerarse que son también Representantes sujetos a influencias. En verdad sus

miembros son "puntos de contacto para ser influenciados por los representantes de los grupos de interés" (Danton de Rouffignac: 1991, 30).

Los representantes poseen una doble labor, una nacional y otra europea. Los miembros del Comité son los que preparan las labores del Consejo Europeo, sus reuniones y trabajo. Existen dos formas de preparación de ese trabajo, una vertical y otra horizontal. La primera se refiere a la organización del trabajo dentro del Consejo; la segunda esta relacionada con los cuerpos que dependen de éste.

El Representante Permanente aconseja al Ministro durante las conferencias en las que participa. Esto implica que la capacidad del Representante es alta en cuanto al comportamiento en la votación de un país. Es interesante, por tanto, la relación que los grupos de interés puedan llegar a desarrollar con los Representantes tomando en cuenta la consecución de sus objetivos. Intereses similares han encontrado que un Representante Permanente es un lazo importante al preparar las reuniones del Consejo. El papel del COREPER como engranaje de las estructura en la toma de decisiones ha ido creciendo poco a poco, cada año, aunque no tenga poderes de de-

cisión de jure (de Zwaan: 1995, 41).

Hay que señalar que el COREPER es el órgano que decide, a nombre de los ministros, cuando existe unanimidad para aceptar un borrador. Pero, al mismo tiempo, puede argumentarse que el borrador ha sido previamente preparado, entonces la votación es un acto formal. Sin embargo, no se puede negar que si el COREPER tiene presencia en todos los temas tratados por la Unión, es un órgano que tiene gran importancia en el diseño de las políticas europeas.

El COREPER no puede decidir por sí mismo, asiste al Consejo. Es éste el órgano que toma la decisión final. La asistencia que presta es parte del proceso en la adopción de decisiones, siendo ésta la razón por la que el COREPER es tomado en cuenta en el proceso de cabildeo de los grupos de interés.

#### 2.1.d. El Parlamento Europeo.

Otro de los caminos que los grupos de interés pueden seguir es el Parlamento Europeo. Cuando las iniciativas son conocidas y resueltas por el Consejo son enviadas al Parlamento para ser ratificadas, entonces los intereses encontrarían la posibilidad de obtener cambios que no se hicieron realidad antes en el proceso de creación de las políticas.

El Parlamento Europeo es un lugar para ejercer influencias sobre todo a partir de la implementación del Acta Única Europea. (Hull: 1993, 84). Anteriormente la influencia del Parlamento era muy restringida, no tenía poderes legislativos directos; en suma era considerado como una "institución ineficaz" (Nugent citado por Earnshaw y Judge: 1993, 96). Era simplemente utilizado como un organismo consultivo del Consejo sobre las propuestas de la Comisión. Este papel era más formal que fundamental. Los cambios incluidos en el artículo 189b del Tratado de la Unión Europea, incluyen una segunda lectura en el procedimiento de consulta. Esto implica que se proyectaron algunos cambios en la distribución del poder dentro de las instituciones europeas, gracias al procedimiento de cooperación instituido por ese artículo. Existe, entonces, la posibilidad de enmendar las decisiones tomadas por el Consejo (Mazey y Richardson: 1996, 202). Parece ser que fueron los grupos de interés los que impulsaron a los miembros del Parlamento con su labor de usar sus poderes con más frecuencia y más eficientemente, especialmente si los objetivos de esos grupos iban a ser afectados por las enmiendas preparadas por los legisladores.

La existencia de las enmiendas

de las consultas formuladas por el Consejo significa que el procedimiento debe iniciar una vez más. La consulta dejó de ser un acto formal y puede ser considerada como fundamental. A pesar de que la aplicación de este sistema de cooperación es limitada, el Parlamento puede enmendar una gran cantidad de legislación. Algunos de los temas sobre los que el Parlamento puede actuar son la unión económica y monetaria, las políticas de transporte, la prohibición de la discriminación basada en la nacionalidad de los trabajadores o la salud y seguridad laborales. (Earnshaw y Judge: 1993, 98).

El papel del Parlamento ha evolucionado de manera importante. Se dice que este desarrollo se dará con más fuerza en el futuro, pues actualmente las enmiendas son meramente técnicas y no esenciales. Los miembros del Parlamento están involucrados en los procesos de negociación y buscan "compromisos y concesiones" (Hull: 1993, 86). Es justamente en este punto en que los representantes de los grupos de interés pueden actuar, pueden dialogar con los legisladores y los oficiales del Consejo, entonces hay lugar al cabildeo. La coincidencia de las necesidades entre los miembros del Parlamento y aquellas de los grupos puede conceder

mejores oportunidades a aquellos que están relacionados con los parlamentarios. Un ejemplo claro se encuentra en el ámbito medioambiental o con los grupos que vigilan los derechos de los consumidores y la protección de los derechos humanos. Estos grupos tratan de atraer la atención de la opinión pública con el fin de obtener su apoyo y poder político. La misma percepción tienen los miembros del Parlamento. Ellos también buscan ese apoyo y el Parlamento es el "aliado natural de esta clase de grupos" (Kochler-Koch: 1997, 55).

En el Parlamento Europeo, los grupos de interés pueden ganarse a los comités, relatores y a otros grupos internos. Parece ser que lo más efectivo es influenciar sobre los relatores, porque son miembros del Parlamento que preparan las respuestas del organismo para la Comisión. En realidad se los considera "objetivos principales para la representación de intereses" (Greenwood: 1997, 48). En cuanto a los llamados otros grupos, éstos son informales e incluso temporales e igualmente se han convertido en lugares aptos para el cabildeo.

A pesar de todas estas consideraciones, una vez más es necesario distinguir el papel preponderante de la Comisión como órgano que recibe a los intereses con sus pro-

puestas, ideas y presiones. Hull, oficial de la Comisión en su artículo afirma que "...una vez que la Comisión ha aceptado una propuesta y la ha enviado al Parlamento y al Consejo, el margen para cambiarla es mínimo, quizás de un 20%" (Hull: 1993, 83). Empero, el Parlamento sería el lugar idóneo para los grupos de interés, sobre todo por su carácter democrático.

#### 2.1.c. El Banco Europeo de Inversión y el Comité Económico Social.

El Banco Europeo de Inversión es importante debido a que provee el dinero que será usado en los diferentes sectores de políticas, entonces podría ser otra institución a ser influenciada. Es natural que una organización que suministra dinero sea destino para los grupos de interés que necesiten de fondos económicos.

El Comité Económico y Social es otra institución que también ha recibido la atención de los grupos de interés. Constituye un buen asistente para los otros cuerpos como el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión. Su principal labor es consultiva, de tal manera puede recibir y escuchar información proveniente de todos los intereses organizados que se relacionen con los temas por él tratados. Algunos consi-

deran que puede ser una vía para introducir detalles en políticas comunes que de otra manera serían ignorados. (Greenwood: 1997, 49)

### 2.1.f. El Comité para las Regiones.

Finalmente se podría añadir otro cuerpo, el Comité para las Regiones. Fue creado en 1994 con el propósito de ayudar al desarrollo de las diferentes regiones que comenzaron a reclamar la atención de la Comunidad, reconociendo que era más útil relacionarse con ella que con sus propios gobiernos. Este Comité fue instituido como respuesta a la cohesión social, uno de los principales objetivos de la Comunidad Europea, y puede ser un instrumento muy importante para los intereses organizados.

Actualmente un gran número de grupos actúan a este nivel. Adicionalmente Alemania, España, Francia, Italia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Los Países Bajos, Portugal, Suecia, Gran Bretaña y Bélgica tienen intereses sobre políticas regionales y por tanto tienen representación en Bruselas (Greenwood: 1997, 227-228). En suma, este Comité tiene un gran camino por recorrer para desarrollar sus fines, Comité que promete importantes resultados a los grupos de interés.

### ¿En qué espacio territorial deben actuar los Grupos de Interés? La variante regional.

Se mencionó ya ante qué organismos los grupos de interés deben dirigir sus influencias para entrar en la estructura Europea. Es vital hacer referencia a los diversos espacios en los que dichos grupos podrían ocupar para alcanzar sus objetivos, los espacios local, subnacional, nacional y supranacional. ¿Se influenciaría en las ciudades, las regiones, los estados nacionales o en la Comunidad?

La Unión Europea tiende hacia una estructura supranacional, ya se afirmó que no es un estado supranacional acabado. Esto llevaría a pensar que los intereses podrían preferir influenciar a sus propios gobiernos en lugar de dirigirse a Bruselas, entonces ¿dónde deben dirigir sus motivaciones?. La respuesta a esta inquietud es ambigua, es decir deben trabajar en ambos espacios, porque la Unión Europea está basada en estados, no es únicamente -o no lo es todavía- un ente supranacional. Es lógico que el escenario en el que ejercerán las influencias dependerá de la naturaleza de los temas a influenciar.

En general parece que los grupos de interés actúan donde pue-

den, es decir tanto en Bruselas como ante los gobiernos nacionales, pero también pueden hacerlo dentro de las regiones y las ciudades, dependiendo del tema. Sin embargo, para tener una esfera de acción tan amplia deben poseer los medios suficientes. Como ejemplos de estos grupos de interés se puede nombrar a las grandes compañías y a las transnacionales, son los "grupos de interés sofisticados" (Mazey y Richardson: 1996, 211). La decisión de dónde cabildar debe responder a la tendencia, en los últimos años, de convertir a toda política en política europea, es decir tratar políticas nacionales, locales o regionales como políticas europeas. Existe en verdad un cambio de la competencia de las políticas que se ha ido desarrollando más, pocos temas han quedado para el tratamiento nacional. La armonización de las políticas es igualmente otra señal de que es real la vigencia del tratamiento europeo para las iniciativas.

Aquí es conveniente mencionar la variante regional. Se ha aceptado al actor regional debido a que esas circunscripciones territoriales son diferentes a otras. Algunas poseen características políticas y sociales diferentes, no son únicamente unidades administrativas. En realidad alcanzaron reconocimiento al evo-

lucionar la idea federalista en la Unión. Asimismo, existe la "Carta Regional" aprobada por el Parlamento a finales de los años ochenta, en ella se fortalece el poder y la presencia de las regiones. El artículo 1 de esa Carta establece que la región es "un territorio que constituye, desde el punto de vista geográfico una entidad diferenciada o un grupo similar de territorios donde hay una continuidad y cuya población comparte ciertas características similares y desea salvaguardar su identidad específica y desarrollarla con el objeto de estimular el progreso cultural, social y económico" (Comisión Europea-Regional Development Studies: 1995, 29).

Es interesante resaltar que las regiones tienen la posibilidad de ser actores importantes en la Unión Europea. Actores que podrían actuar conjuntamente debido a los lazos comunes que poseen. Serían entonces básicas para los grupos de interés, porque estos podrían obtener fácilmente resultados positivos. Al ser la promoción del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones el propósito esencial de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, los grupos de interés podrían tejer lazos con ellas, sobre todo con las interesadas con el tema social.

En suma los grupos de interés

actúan local, regional, nacional y supranacionalmente, aunque el tratamiento de las políticas tienda a tener cada día más elementos de esta última esfera.

#### Conclusión.

En este artículo se ha visto que el proceso de integración europea no ha acabado aún. Está en permanente evolución y por ello tiene en su seno diferentes actores y descubre un sinnúmero de rutas para ser afectado.

Los grupos de interés se han convertido en actores primarios en la preparación, discusión e implementación de las políticas europeas. Se encuentran en cualquier punto de la estructura Europea, física o intelectualmente. La Unión Europea ha encontrado en ellos numerosos y efectivos asistentes, ellos encontraron en la Unión el espacio más adecuado para hacer realidad sus intereses.

Supranacionalismo e intergubernamentalismo no dan respuestas totalmente satisfactorias en cuanto a los procesos de creación de políticas y adopción de decisiones. La Unión Europea se caracteriza por tener un modelo de gobierno de niveles múltiples, en donde los actores actúan válidamente en cualquiera de ellos para obtener sus

metas.

Los grupos de interés pueden trabajar en todos los niveles de la estructura institucional Europea, en la Comisión, sus gabinetes, en el Parlamento Europeo, el Comité para las Regiones. Asimismo están presentes en Bruselas y se han insertado en todos los espacios territoriales posibles, la variante regional es reciente y es un camino prometedor para los intereses en los años venideros.

El futuro parece tener la misma diversidad del pasado y del presente. Esto significa que el futuro del gobierno y del uso de los intereses organizados en Europa dependerá del poder que estos últimos puedan ejercer. Seguirán teniendo un papel central en la creación y adopción de políticas. Existe una suerte de dependencia entre ellos y los estados. La tendencia parece ser que el escenario no cambiará en un futuro cercano, los grupos mantendrán su preponderancia en un panorama con diversos niveles válidos en el engranaje europeo. ☺

#### BIBLIOGRAFÍA:

- Bellier, Irene (1997). "The Commission as an Actor", en Wallace, Hellen and Young, Alasdair R eds. *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford: Clarendon Press.
- Christiansen, Thomas (1996). "A Maturing bureaucracy?", en Richardson, Jeremy

- ed., *European Union, Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Danton de Rouffignac, Peter (1991), *Presenting your case to Europe*, London: Mercury.
- De Zwaan, Jaap W. (1995), *The Permanent Representatives Committee, Its Role in European Union Decision-Making*, Amsterdam: North Holland.
- Donnelly, Martin (1993), "The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process", en Mazey, Sonia y Richardson, Jeremy ed., *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Earnshaw, David, y Judge, David, "From co-operation to co-decision" en Mazey, Sonia y Richardson, Jeremy ed., *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (1995), *Developing a new field of trade union activity*, Regional Development Studies.
- Grande, Edgar (1996), "The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union", en *Journal of European Public Policy* (3) 3.
- Greenwood, Justin (1997), *Representing Interests in the European Union*, Houndmills: Macmillan.
- Hull, Robert (1993), "Lobbying Brussels: A View from Within", in Richardson, Jeremy ed., *European Union, Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Keohane, Robert, y Hoffman, Stanley (1990), "Conclusions: Community politics and institutional change", en Wallace, William ed., *The Dynamics of European Integration*, Royal Institute of International Affairs, London: Biddles Ltd, Guildford and King's Lynn.
- Kirchner, Emil, y Schwaiger, Konrad (1981), *The Role of Interest Groups in the European Community*, Aldershot: Gower.
- Kochler-Koch, Beate (1997), "Organised Interests in European Integration: the Evolution of a New Type of Governance?", en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, R. ed., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford: Clarendon Press.
- Hass, E. Citado por Laura Cram (1996), "Integration Theory", en Richardson, Jeremy, ed., *European Union, Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Mazey, Sonia (1996), "The development of the European Idea", en Richardson, Jeremy ed., *European Union, Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Mazey, Sonia y Richardson, Jeremy (1996), "The logic of Organisation", en Richardson, Jeremy, ed., *European Union, Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Mazey, Sonia y Richardson, Jeremy (1993), "Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game", en Mazey, Sonia y Richardson, Jeremy eds., *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, John (1995), "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis", en *Journal of European Public Policy*, 2 (1).
- Richardson, Jeremy (1996), "Policy-making in the EU", en Richardson, Jeremy ed., *European Union, Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- Wessels, Wolfgang (1997), "The Growth and Differentiation of multi-level Networks: A Corporatist Mega-Bureaucracy or an Open City?", en Wallace, Hellen y Young, Alasdair R eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford: Clarendon Press.
- Young, Alasdair R. (1997), "Consumers in the Single Market", en Wallace, Hellen and Young, Alasdair R eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford: Clarendon Press.