

CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LOS GRUPOS DE INTERÉS DE LA UNIÓN EUROPEA¹

por *Pascaline Winand*

Introducción

La movilización de los grupos de interés a nivel europeo comenzó con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en los años '50. La interacción entre los *policy-makers* europeos y los grupos de interés (tanto a nivel nacional como europeo) se dio como respuesta al surgimiento de políticas públicas de las Comunidades Europeas y despertó, a su vez, un aumento de estudios sobre grupos de interés. Esta tendencia disminuyó ligeramente en los años siguientes, en particular durante los años de la eurosclerosis, y solo fue reavivada al final de la década de los '80. En aquel entonces, el propio desarrollo del proceso de integración europeo pareció ir de la mano con el aumento de los grupos de interés, con el surgimiento de nuevos tipos de grupos y con la intensificación del *lobbying* en las instituciones comunitarias.

El Acta Única Europea (AUE) y los sucesivos tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa correspondieron al aumento de las actividades de los grupos de interés en Europa. Éstos hitos también correspondieron al surgimiento de nuevas formas de acción colectiva en respuesta a los cambios en el sistema de gobierno de la Unión Europea (UE), la política de las instituciones de la UE hacia los grupos de interés, la lógica interna de los grupos mismos, la ampliación de la UE y el contexto internacional.

Este artículo intentará, ante todo, establecer un mapa de las tipologías de actores, tanto europeos como no europeos, que realizan actividades de *lobbying* en la Unión Europea. Después analizará el surgimiento a nivel europeo de las diferentes categorías de grupos, tanto de interés público como privado, y su decisión de hacer *lobby* a ese nivel, ya sea desde Bruselas, sede de muchas instituciones de la UE o desde otras capitales europeas. El artículo explorará, luego, cómo los grupos de interés han adaptado en el curso del tiempo sus estrategias de *lobby* a los nuevos desarrollos en el sistema de gobierno de la UE. Por último, intentaremos delinear la política de las instituciones de la UE hacia estos grupos; al hacer esto, observaremos las necesidades de las instituciones de la UE *vis-a-vis* los grupos de interés y su intento de regular las actividades de *lobbying*. Concluiremos con una breve reflexión sobre el surgimiento de un modelo europeo de representación de intereses.

Una cartografía de los grupos de interés en la UE

En lo que se refiere a la presencia de los grupos de interés en Bruselas, la Comisión Europea, en 1992, hablaba de "3.000 grupos de interés que emplean hasta 10.000 personas", involucrados en "hacer *lobby* de algún tipo en Bruselas"². Desde entonces, varias publica-

ciones han ofrecido cifras divergentes sobre el número de grupos de interés o de particulares haciendo *lobby* en la UE, ya sea en Bruselas o desde fuera de la capital belga. A mediados de los noventa, según Simon Hix, había 1.678 grupos de interés en esa capital. Para 2008, *Rory Watson* y *Michael Shackleton* calculaban que existían 2.500 organizaciones haciendo *lobby* en la UE, y no solo desde Bruselas³. También el número de particulares que hacen *lobby* en las instituciones de la UE dió lugar a diferentes evaluaciones, variando éstas en señalar desde 10.000 personas hasta más de las 30.000⁴. El número de pases (permisos) emitidos por el Parlamento Europeo (PE) a "intereses externos", o el número de representantes de intereses registrados en el registro voluntario de la Comisión Europea nos puede ayudar a lograr una estimación preliminar del número de individuos y grupos que participan en estas actividades en Bruselas. Aquí, los números pueden variar de las 1.790 organizaciones registradas en el Parlamento Europeo en marzo de 2011 a los 3.750 registros de representantes de interés en el registro voluntario de la Comisión Europea en ese mismo mes.

En términos de *lobbistas* particulares, los números son difíciles de comparar, pues los dos registros son compilados de forma diversa: el registro de la Comisión no lleva los nombres de ellos, mientras que el PE sí lo hace. Hoy, 2.825 particulares tienen acceso de larga duración al PE⁵. Adicionalmente, no todos los grupos y los particulares con acceso se registran en el Parlamento Europeo, en la Comisión Europea o en ambas. Este, en particular, es el caso de los *lobbistas* que tienen base fuera de la capital belga, de Estrasburgo o de Luxemburgo⁶.

Para complicar la tarea de llegar al fondo de todos estos números, está el hecho de que hay dificultades inherentes, tanto para académicos como profesionales, en la definición de los límites de un grupo de interés. Sin una definición precisa, sin embargo, nadie hasta ahora ha sido capaz de dar un número exacto de los grupos de interés involucrados a nivel europeo en Bruselas o para tal caso en otros Estados miembros de la UE diferentes a Bélgica, o incluso en países candidatos u otros países fuera de la UE. Aun así todas las estimaciones, a pesar de lo imperfectas que puedan ser, coinciden en un punto: el *lobby* en las instituciones de la UE ha literalmente explotado desde mediados de los ochenta.

A pesar de las dificultades de juntar cifras exactas, podemos intentar identificar los diferentes tipos de actores que participan en el *lobbying* a nivel de la UE. También podemos esbozar los nuevos actores y los nuevos tipos de movilizaciones que han surgido a lo largo del tiempo. ¿Entonces, qué grupos y qué tipo de actores hacen *lobby*

Los Eurogrupos fueron vistos, en parte, como una herramienta de gestión conveniente para la Comisión Europea porque tuvieron el efecto de reducir el número de grupos de interés y la complejidad de sus intereses (con potenciales superposiciones) a proporciones más manejables en ciertos ámbitos.

en la UE y cómo deberíamos clasificarlos? Aunque existen muchas formas de clasificar grupos de interés, quizá sea más útil clasificarlos primero en términos de su nivel de membresía y, en segundo lugar, de acuerdo a los tipos de actividades y de actores que los representan. Podemos después hacer las siguientes preguntas: ¿A qué nivel están organizados los grupos: a nivel internacional, europeo, de la UE, nacional o sub-nacional? ¿Representan intereses privados con metas principalmente económicas, o intereses públicos, con metas de interés “general” no económicas? ¿Representan actores gubernamentales de la UE, de terceros países u organizaciones?

A la primera pregunta podemos contestar que las asociaciones nacionales de grupos de interés coexisten y compiten con grupos organizados a nivel europeo. Estos grupos, mencionados en la literatura con nombres variados, como Eurogrupos, Euroasociaciones o grupos paraguas (*umbrella groups*), pueden ser subdivididos en federaciones de asociaciones nacionales, que de hecho son asociaciones de asociaciones, y grupos de membresía directa, donde los miembros son empresas o individuos, o ambos⁷. Los grupos también pueden ser organizados a nivel sub-nacional. En este caso, las asociaciones regionales o locales abarcan toda la gama de representaciones individuales (una región), representaciones colectivas (varias regiones) o representaciones transnacionales (de varios países, incluyendo a países no pertenecientes a la UE). Por último, los grupos pueden estar organizados a nivel internacional, si son parte de organizaciones internacionales que operan en países tanto dentro como fuera de la UE.

En cuanto a los tipos de actores y de sus actividades, podemos diferenciar entre grupos de interés privado, que representan principalmente intereses empresariales (*business groups*) con metas económicas, y los grupos de interés público que representan principalmente objetivos no económicos. *Watson* y *Shackleton* estiman que existen cerca de 1.375 grupos de interés privado y unos 430 grupos de interés público en la UE⁸. Aquí es importante tener en cuenta que la demarcación de líneas entre estas dos categorías se torna borrosa, por ejemplo cuando los *business groups* se esfuerzan para ser parecidos a los grupos de interés público, presentándose como buenos ciudadanos comprometidos en la defensa del medioambiente. Otros tipos de actores incluyen grupos que representan intereses profesionales, incluyendo a los doctores y los abogados, y grupos que representan intereses laborales, tales como la Confederación Europea de Sindicatos (CES)⁹.

Dependiendo de cómo se definan los grupos de interés, también pueden ser incluidos en ellos los actores gubernamentales, por lo menos mientras no sean parte de las administraciones de los Estados miembros a nivel nacional. De acuerdo con *Watson* y *Shackleton*, los representantes de regiones, de autoridades locales y de ciudades suman casi 199, las embajadas de países que no pertenecen a la UE y las misiones ascienden a 158 y, finalmente, las organizaciones internacionales representadas son 119¹⁰. Si nos referimos específicamente a las misiones de terceros países, encontramos que, dependiendo del nivel de sus recursos, las misiones como la de Estados Unidos en la UE (conocida como USEU por sus siglas en inglés) despliegan sus actividades *vis-à-vis* varias instituciones de la UE y sus funcionarios,

tanto a nivel *senior* como a nivel *junior*, mientras que también hacen *lobby* con los Estados miembro de la UE. Estas misiones pueden recurrir a una vasta red de actores para obtener información relevante, para así desarrollar mejor sus estrategias de *lobbying*. Por ejemplo, la USEU se apoya en sus conexiones con el *AMCham EUCommittee*, embajadas y misiones estadounidenses -como la misión de Estados Unidos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte- así como en *think tanks* y países no miembros (no-UE)¹¹.

¿Pero qué nuevos actores han surgido en los últimos años? Los Eurogrupos, en su mayoría, ya estaban en marcha antes del AUE, especialmente durante el período entre 1956 y 1983, es decir, también durante los años de la eurosclerosis. Los nuevos tipos de actores solo han surgido recientemente, especialmente desde finales de los ochenta. Éstos incluyen representaciones de empresas individuales, *lobbistas* profesionales, despachos de abogados, firmas de contabilidad y firmas de relaciones públicas¹². La representación directa a nivel europeo de las autoridades regionales y locales, de igual forma que los grupos de interés y actores no-UE, constituyeron novedades relativamente recientes. Para las autoridades regionales y locales esto refleja las limitaciones al reconocimiento de dichos grupos a nivel nacional y también las nuevas oportunidades que se han abierto en términos de financiación y reconocimiento a nivel europeo. En el caso de grupos y actores no-UE, esto señala la creciente importancia de la UE como un actor político y económico en la escena internacional, incluyendo el reconocimiento por parte de países que quieren formar parte de la Unión Europea o ganar acceso a su amplio mercado.

Por último, todos los actores, sean los grupos de interés, las instituciones de la UE o los Estados miembros, tal vez quieran usar los medios de comunicación, ya sea para fortalecer o debilitar ciertas propuestas, a través de filtraciones estratégicas a la prensa, sea a nivel nacional, de la UE, o ambas. Mientras que los medios de comunicación siguen mayormente ordenados a nivel nacional y adoptan una posición nacional en temas de la UE, los medios con alcance europeo están creciendo a buen ritmo, con prominentes periódicos y canales como el *Financial Times*, el *European Voice*, *Agence Europe*, *Europolitics* y *Euronews*. Bruselas también “tiene el cuerpo de prensa internacional más grande del mundo”, por encima de Washington, con periodistas independientes, un *staff* de escritores y servicios en línea que se suman a la gran fuente de recursos a los que los *lobbies* pueden recurrir¹³.

Bruselas como campo de acción de grupos empresariales y grupos de interés público

Entonces hay diferentes tipos de grupos de interés y actores que operan en diferentes niveles. Como hemos visto, los grupos de interés comenzaron a movilizarse a principios de la década de los cincuenta. ¿Pero qué clases de grupos eligen representar sus intereses viniendo a Bruselas? ¿Cuándo optaron por hacerlo y por qué lo hicieron? De acuerdo con Justin Greenwood, desde el AUE, más de la mitad de los Eurogrupos han estado ubicados en Bélgica, la mayor parte en su

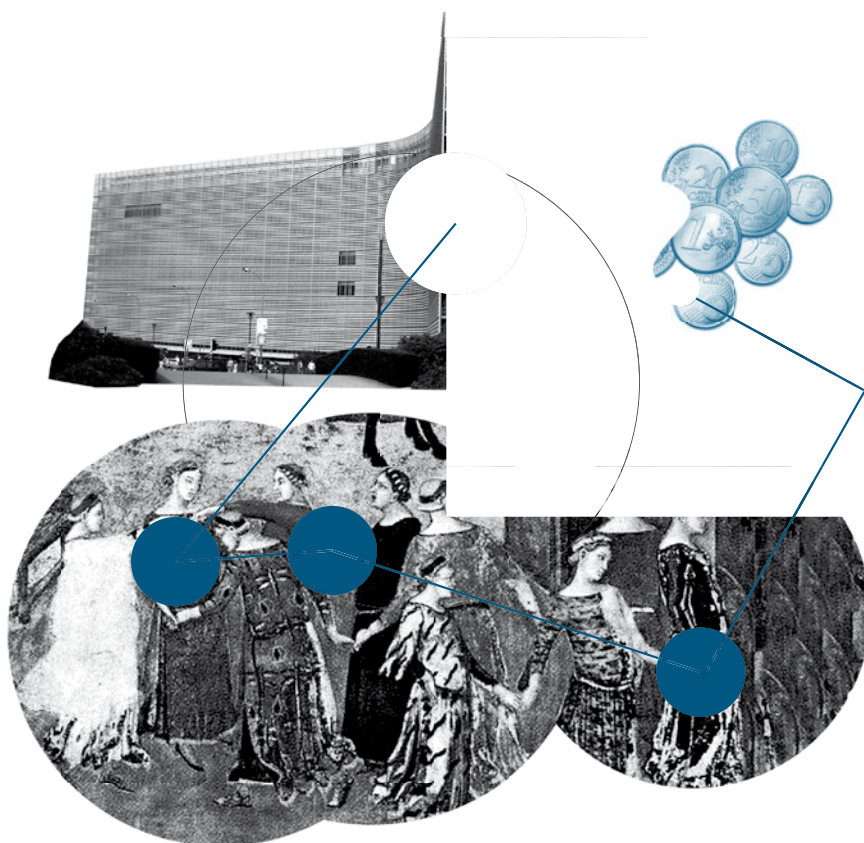
capital; el año 1989 fue particularmente fértil en términos de establecimiento de dichos grupos. Dicho esto, un gran número de grupos aun tienen sus bases en otro país miembro. En 2003, cerca del 59% de los grupos a nivel de la UE estaban basados en Bélgica. Esta cifra sube a un 85%, si se consideran también a los grupos “ubicados a un trayecto de 2 ½ horas de tren de Bruselas, con un número significativo con sede en París, Londres, Bonn, La Haya y Ámsterdam” -en parte debido a los nuevos servicios de trenes de alta velocidad que comunican estas ciudades con Bruselas¹⁴.

¿Qué categorías de grupos optaron por ubicarse en Bruselas? Usando una muestra de 700 Eurogrupos, Justin Greenwood concluyó que la mayor parte de los *business groups* con sede en Bruselas ya estaban allí antes del AUE. Por el contrario, la mayoría de los grupos de interés público llegaron allí después del AUE¹⁵. Aun así, algunos de los grupos de interés público tienen una larga historia de activismo, a pesar de que no llegaron a Bruselas de inmediato. El Comité de Acción Jean Monnet para los Estados Unidos de Europa, o el Movimiento Europeo comenzaron a hacer *lobby* en las instituciones europeas desde inicios de 1950; de igual forma lo hicieron organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan del desarrollo a nivel mundial, como por ejemplo *Movement International ATD Fourth World*. En el caso de los grupos europeístas, algunas de sus personalidades más influyentes y movilizadoras (*movers and shakers*), como Monnet, disfrutaban de estrechas relaciones con funcionarios en las instituciones de la UE. En la década de los sesenta, el Comisario para la Agricultura Sicco Mansholt fomentó la organización de los intereses de los consumidores en respuesta a la organización de productores en la Política Agrícola Común. Esto condujo a la constitución de la Organización de Consumidores Europea (BEUC o *Bureau Européen des Unions de Consommateurs*). En los años '70 se formaron grupos ambientalistas como parte de un contexto internacional cada vez más sensible a los problemas del medioambiente, mientras que los grupos preocupados por el bien-

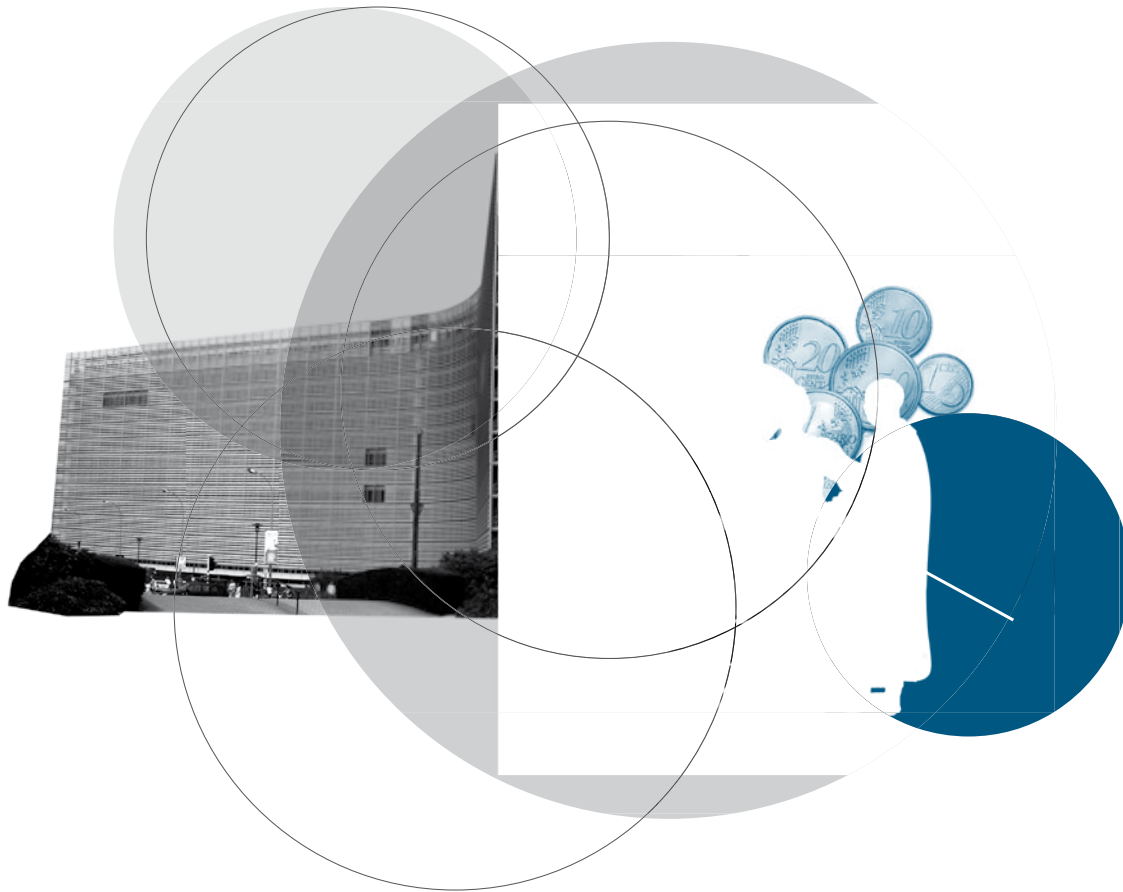
estar animal surgieron en la década de los '80.

Para los inicios de la década de los noventa, el 82% de los grupos de interés público estaban basados en Bruselas y sólo el 49% de todos los *business groups*, con una presencia importante en otros Estados miembros, estaban ubicados en Bruselas. A pesar de esto, en su totalidad, los *business groups* seguían siendo el doble que los grupos de interés público basados en Bruselas. En términos más generales, desde mediados de los noventa, el número de grupos de intereses empresariales parece haberse estabilizado, mientras la “proporción de grupos empresariales en Bruselas ha disminuido en relación a los grupos de ciudadanos”. Según Justin Greenwood, los grupos de interés empresariales ahora constituyen “un poco más de la mitad de todas las asociaciones constituidas a nivel la UE, comparado a los dos tercios que ocupaban en el 2000”, mientras “un tercio de todas las asociaciones constituidas a nivel de la UE son hoy en día organizaciones de interés ciudadano”, comparado con el 20% en el 2000. Asimismo, las estimaciones del Parlamento Europeo señalan que un 70% de los grupos de interés acreditados tienen una orientación empresarial y un 30% son ONG. Aunque estas cifras deben ser tomadas con cautela, la tendencia parecería ir hacia un crecimiento en la proporción de los grupos de interés público organizados a nivel europeo respecto a los otros grupos¹⁶.

En términos de recursos, los grupos de interés público parecen estar cada vez mejor financiados, con un nivel similar de recursos de personal y presupuesto, tanto a nivel nacional, como a nivel de la UE¹⁷. Esto se debe en parte a los esfuerzos de las instituciones de la UE por garantizar un nivel comparable en las condiciones iniciales (*a level playing field*) de los grupos de interés público, de manera de no dar la impresión de favorecer a los grupos empresariales. Estos últimos pueden recurrir a vastos recursos para apoyar sus actividades de *lobbying*, aunque cumplen diferentes funciones a nivel nacional y europeo, y por lo general son más especializados en la representación política a nivel comunitario. Algunos grupos empresariales



Las instituciones de la UE tienen sus propias agendas y necesidades en cuanto a los grupos de interés. Sus acciones contribuyen a atraer e moldear a estos grupos a nivel comunitario.



parecen ser menos autónomos que los grupos de interés público a nivel europeo, y sus miembros tratan de ejercer control sobre las actividades de sus secretariados en Bruselas y recortar sus recursos, lo que puede traducirse en una contracción de personal¹⁸.

Dicho esto, muchos grupos empresariales, como el CEFIC (European Chemical Industry Council), con un *staff* de 140 personas¹⁹, cuentan con muy buenos recursos mientras que algunos de los grupos de interés público que están organizados a nivel europeo son parte de organizaciones internacionales que pueden buscar limitar la autonomía de sus oficinas de Bruselas. El tamaño del *staff* empleado por los grupos empresariales también pareciera ser mayor que aquél de los grupos de interés público con mejores recursos. Si pasamos a los intereses profesionales, la proporción de estos grupos en Bruselas es menor que aquella de los grupos empresariales y de los grupos de interés público. Esto refleja el hecho de que hay asociaciones nacionales bien dotadas y estos grupos están relativamente menos interesados en organizarse a nivel comunitario²⁰.

Los Eurogrupos

Como hemos visto, los Eurogrupos estaban activos desde inicios de los años cincuenta, a veces con el fuerte sostén de la Comisión Europea, que también buscó dar un monopolio de representación

a estos grupos en sus comités consultivos (*advisory committees*). Los Eurogrupos fueron vistos, en parte, como una herramienta de gestión conveniente para la Comisión Europea porque tuvieron el efecto de reducir el número de grupos de interés y la complejidad de sus intereses (con potenciales superposiciones) a proporciones más manejables en ciertos ámbitos. En algunas áreas, nuevos grupos de interés público fueron fundados a nivel europeo para actuar como contrapeso de los grupos privados ya existentes.

Entonces, ¿por qué disminuyó la creación de Eurogrupos en los años noventa y por qué la Comisión Europea ha cesado de otorgar el monopolio de representación a los Eurogrupos desde ese entonces? Para responder a estas preguntas, debemos observar el sistema de gobernanza (*governance*) de la UE, los intereses de los miembros de estos grupos y la evolución de las actitudes de las instituciones de la UE hacia los Eurogrupos. Se puede argumentar que para los años noventa ya había sido creado un número suficiente de Eurogrupos como respuesta a las nuevas políticas desarrolladas a nivel de la UE. Como la mayoría de los campos de acción ya habían sido cubiertos por la legislación de la UE (cada uno con su correspondiente Eurogrupo), pocos nuevos grupos necesitaban ser creados para representar los intereses en estos campos. Adicionalmente, se volvió cada vez más difícil y frustrante alcanzar posiciones comunes significativas en ciertos Eurogrupos. Esto ocurrió en particular en el caso de las federaciones de asociaciones nacionales. Como resultado, los grupos empresariales, por ejemplo, buscaron diversificar sus estrategias de

lobby. Como primer paso, transformaron los Eurogrupos desde el interior, creando, como es el caso de la UNICE (*Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe*) y de la Confederation of European Business (ahora llamada *BusinessEurope*), un grupo que surgió del primero, en donde las empresas estaban directamente representadas, sin pasar por las asociaciones nacionales. Esto condujo a la constitución del grupo de asesoría y apoyo de la UNICE, que brindaba tanto asesoría como ayuda financiera a la organización. En una segunda etapa, las empresas organizaron grupos de interés a nivel europeo, donde estaban directamente representadas. Lo que condujo, en la década de los ochenta, a la constitución de la Mesa Redonda Europea de Industriales (*European Round Table of Industrialists*), que pretendió jugar un papel clave en el relanzamiento de la integración europea, con una importante contribución de las grandes empresas.

Adicionalmente, algunas firmas pretendieron tener su propia representación en Bruselas y, mientras seguían siendo miembros de los Eurogrupos, empezaron a presionar por su propia cuenta en cuestiones en las que no estaban de acuerdo con su Eurogrupo. Otra estrategia fue organizarse en coaliciones *ad hoc* que se movilizaban para defender una causa particular y reunían grupos que podían ser opuestos entre sí en otras cuestiones. Todo esto debilitó aun más a los Eurogrupos. Las ampliaciones sucesivas a la UE solo hicieron empeorar las cosas, debido a que el aumento en la diversidad de los miembros socavó aún más su credibilidad. Esta situación debilitó la importancia de los Eurogrupos a los ojos de las instituciones de la UE, que empezaron a desalentar su fomento; en algún caso, la Comisión Europea buscarían asesoría directa de las empresas, evitando así a los Eurogrupos correspondientes²¹.

El proceso de adaptación de los grupos de interés a la evolución del sistema de gobernanza de la EU

Si las instituciones europeas jugaron un papel decisivo en la atracción de algunos grupos a Bruselas y hasta, en ciertos casos, fomentaron su constitución, debemos observar de cerca los motivos adicionales detrás de su llegada a Bruselas. Uno de ellos tiene que ver con sus limitaciones de poder a nivel nacional, como en el caso de las representaciones de regiones. Otro está más bien vinculado a la lógica interna de los grupos de interés: algunos grupos vinieron a Bruselas como respuesta a la ubicación en la capital belga de otro grupo con el que competían. Así ocurrió en el caso de la movilización de las pequeñas y medianas empresas (PyME) en respuesta al *lobbying* organizado a nivel europeo por las compañías multinacionales, o la movilización de grupos de interés público en el campo del medioambiente para contrarrestar el *lobbying* de los grupos empresarios²². Otras razones son la evolución de la misma UE, con más oportunidades para algunos grupos para acceder a financiación como resultado del aumento en el presupuesto comunitario; este es el caso de las organizaciones regionales a finales de los '80. El aumento de las competencias de la UE en ciertos ámbitos, las perspectivas de un Mercado Único y el crecimiento de la Comunidad contribuyeron también a atraer nuevos grupos a Bruselas. Lo mismo ocurrió en el caso de los cambios en el poder relativo de las instituciones de la UE, que hizo que fuera importante para los grupos adoptar estrategias de *lobbying* diversificadas, yendo más allá de las estrategias que tenían a nivel nacional.

La extensión del voto por mayoría en el Consejo de Ministros y el debilitamiento del Compromiso de Luxemburgo, así como la introducción y el posterior incremento en la extensión a nuevas áreas del procedimiento de co-decisión, tuvieron un gran impacto en las estrategias de *lobby* de los grupos de interés. Los dos primeros desarrollos llevaron a los grupos de interés a formar alianzas transnacionales para generar minorías de bloqueo (*blocking minorities*) o coaliciones mayoritarias en el Consejo. Ya no era suficiente apuntar a un sólo Estado miembro y las propuestas de la Comisión debían ser

examinadas con más cuidado que en el pasado. El tercer desarrollo, es decir, la introducción del procedimiento de co-decisión (re-nombrado 'procedimiento legislativo ordinario' desde la introducción del Tratado de Lisboa), reforzó a los poderes legislativos del Parlamento Europeo, haciéndolo en efecto un co-legislador del Consejo de Ministros en la mayoría de los casos.

Ambos desarrollos obligaron a los grupos de interés a incrementar sus actividades de *lobbying* tanto en la Comisión como en el Parlamento Europeo, ahora que estas instituciones tienen un mayor peso en el proceso de toma de decisiones²³. Más recientemente, en julio de 2006, las reformas en temas de comitología y la introducción del Tratado de Lisboa parecerían haber reforzado aun más el poder de éstas instituciones en el área de implementación y en particular, el poder de la Comisión Europea²⁴. Por último, el crecimiento de la segmentación funcional del sistema de la UE a nivel de la Comisión, del Parlamento y del Consejo ha fomentado la proliferación de grupos con intereses sectoriales limitados, ensombreciendo las redes temáticas y políticas de las instituciones de la UE²⁵.

Las exigencias de las instituciones de la Unión Europea vis-à-vis los grupos de interés

Las instituciones de la UE tienen sus propias agendas y necesidades en cuanto a los grupos de interés. Sus acciones contribuyen a atraer e moldear a estos grupos a nivel comunitario. En primer lugar, las instituciones europeas necesitan información y *expertise* de los grupos de interés. Los funcionarios de la UE son relativamente pocos (en número) y no tienen el conocimiento técnico y científico en todos los temas que deben cubrir. De este modo, la apertura de la Comisión Europea respecto a los grupos de interés se apoya más en la necesidad que en la virtud. Dado que la legislación se torna cada vez más técnica, tanto la Comisión como el Parlamento han llegado a confiar en la información y en el *expertise* de los grupos de interés al momento de preparar proyectos de propuestas o enmiendas. Los grupos de interés también son un medio para las instituciones europeas de extender las competencias de la UE a nuevos campos, estableciendo nuevas estructuras de consulta o impulsando la creación de nuevos grupos de interés, que a su vez promueven la demanda de integración en nuevos campos. Un ejemplo de esto es el BEUC para los intereses del consumidor o la organización FEANTSA, que se ocupa de personas sin hogar²⁶.

Adicionalmente, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo ven a los grupos de interés como medios para legitimar sus acciones y llegar así a los ciudadanos europeos. Los miembros del Parlamento y los funcionarios de la Comisión, en consecuencia, buscan brindar igualdad de condiciones a los grupos de interés público y, al mismo tiempo, ofrecerle una "verdadera transparencia" a los ciudadanos comunitarios en lo que se refiere tanto al sistema de gobernanza de la UE como a la contribución de los grupos de interés a ese sistema. La necesidad de legitimación se entrelaza parcialmente con la necesidad de estas instituciones de crear un ambiente más estable y menos complejo para sus políticas. Por lo tanto, las iniciativas tanto del Parlamento como de la Comisión destinadas a regular las actividades de los grupos de interés mediante registros no buscan sólo facilitar la identificación de los grupos de interés involucrados en actividades de *lobby* en la UE y de sus gastos en dichas actividades. También pretenden enviar un fuerte mensaje a los ciudadanos comunitarios de que la UE consulta a un amplio y diverso rango de grupos de interés y es transparente con sus ciudadanos con respecto a que grupos buscan influir en sus procesos de toma de decisiones. Las iniciativas pretenden mostrar que los grupos que poseen relativamente pocos recursos administrativos no estarán en una posición de desventaja con respecto a otros grupos. Las instituciones de la UE buscan proyectar la imagen de que garantizan igual acceso a los grupos de interés públicos y privados.

El Parlamento Europeo lanzó su registro de grupos de interés en

1996; la Comisión Europea, por su parte, inició su propio registro voluntario en junio de 2008, como parte de la Iniciativa Europea a favor de la Transparencia lanzada en 2005 por el comisario europeo de Administración, Auditoría y Lucha antifraude Siim Kallas²⁷. Para el 11 de abril de 2011, había 3.798 representantes de interés registrados. Este número incluye consultorios profesionales, despachos de abogados, *lobbistas in-house*, asociaciones de comercio, ONG, *think tanks*, organizaciones académicas, asociaciones de organizaciones académicas, representantes de religiones, iglesias y comunidades de convicción, asociaciones de autoridades públicas con actividades de *lobbying* en las instituciones de la UE. El registro voluntario definía las actividades de representación de intereses como: “actividades llevadas a cabo con el objetivo de influenciar la formulación de políticas y el proceso de toma de decisiones de la integración europea”²⁸. La Comisión Europea y el Parlamento Europeo ahora están buscando establecer un “Registro de Transparencia” conjunto para junio de 2011. Tal como lo señaló la belga Isabelle Durant, miembro de los Verdes en el Parlamento Europeo: “los ciudadanos tienen el derecho de esperar una verdadera transparencia (...). Esto es vital para la legitimidad y la credibilidad de las decisiones tomadas tanto por el Parlamento como por la Comisión”²⁹.

Conclusión

¿La evolución de la interacción entre las instituciones de la UE y los grupos de interés apunta al establecimiento progresivo de un modelo específico europeo de intermediación de intereses? Quizás es muy temprano para alcanzar una conclusión definitiva sobre este aspecto. Por un otro lado, las instituciones de la UE se han inclinado recientemente a regular las relaciones entre los grupos de interés y ellas mismas, usando registros y códigos de conducta. Esto parecería apuntar a relaciones más estables y centralizadas entre ambos y hacia una mayor transparencia y menor complejidad del manejo de la relación entre instituciones y los numerosos grupos de interés involucrados en actividades de *lobby* en la UE. Por otro lado, mientras la UE inicialmente favoreció la creación de los Eurogrupos y les dio acceso preferencial a los comités consultivos, hoy esta tendencia, que contribuyó originariamente a la simplificación del sistema, ha disminuido. La creciente segmentación funcional del sistema de la UE, su ampliación y las complejidades del nuevo Tratado de Lisboa podrían ir de la mano con la proliferación de grupos y de sus estrategias de *lobbying*, mientras tratan de lidiar con la incertidumbre del sistema de toma de decisiones de la UE y con las múltiples posibilidades de influenciar este proceso. En resumen, el sistema de intermediación de intereses de la UE navega entre el aumento de la transparencia, la simplificación, la centralización y la complejidad.

Notas

¹ Nota del Coordinador Editorial (N.C.E.): Este texto fue presentado y comentado por Luciana Gil, estudiante de doctorado en la Universidad de Buenos Aires / CONICET, en el seminario *¿Cuáles intereses? ¿Cuáles actores? Reflexiones sobre las fuerzas sociales, políticas y económicas detrás de la integración europea*, el 31 de marzo de 2011. Para más información, ver la *Presentación* en este número. El texto se basa en las siguientes publicaciones: Isabelle Smets and Pascaline Winand, “A la recherche d’un modèle européen de représentation des intérêts”, en Paul Magnette and Eric Remacle (eds), *Le nouveau modèle européen*, vol. 1, Brussels, Institut d’Études européennes, Editions de l’ULB, 2002; Paul-H. Claeyss, Corinne Gobin, Isabelle Smets and Pascaline Winand (eds), *Lobbyism, Pluralisme et integration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels, European Interuniversity Press, 1998, con las conclusiones de Paul-H. Claeyss y P. Winand. Se basa también en las clases

sobre grupos y *lobbying* en la Unión Europea que la Autora dicta en el Institut d’Études européennes, Université libre de Bruxelles, Bélgica y en la Monash University, Melbourne, Australia.

² Commission européenne, “Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d’intérêt”, Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés européennes, 1993.

³ Simon Hix, “Interest Representation”, en Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Houndmills, Macmillan, 1999, p. 192; Rory Watson and Michael Shackleton, “Organized Interests and Lobbying”, en Elizabeth Bomberg, John Peterson and Alexander Stubb, *The European Union: How Does it Work?*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 93.

⁴ Sin embargo no trabajaban necesariamente a tiempo completo en *lobbying*. En el 2006 Landmarks estimó que había entre 2.000 y 2.500 profesionales dedicándose al *lobbying* tiempo completo en Bruselas: ver Landmarks, *The European Public Affairs Directory*, Brussels, Landmarks, 2006.

⁵ No todas estas personas son *lobbistas*, también pueden ser investigadores, estudiantes o *trainees*; ver Association of Accredited Lobbyists to the European Union, *Reconciling the number of Brussels-based lobbyists* [disponible en: <http://www.aalep.eu/Reconciling-the-number-of-brussels-based-lobbyists>, última visita: 13 de abril de 2011].

⁶ “EU lobbyists scramble over their exact numbers”, en *Euractiv*, 10 de junio de 2008 [disponible en: <http://www.euractiv.com/en/pa/eu-lobbyists-scramble-exact-numbers/article-173152>].

⁷ Mark Aspinwall and Justin Greenwood, “Conceptualizing collective action in the European Union”, en J. Greenwood and M. Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union*, London, Routledge, 1998, p. 4.

⁸ R. Watson y M. Shackleton, “Organized Interests and Lobbying”, *cit.*, p. 94.

⁹ Justin Greenwood clasifica los grupos como: intereses empresariales, intereses profesionales, intereses laborales, intereses ciudadanos e intereses territoriales, mientras que Watson y Shackleton implican que los 270 despachos de abogados y las consultorías pueden ser incluidos bajo la categoría de grupos intereses privados, y que los 100 *think tanks* pueden verse como grupos de interés público. Ver J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2007 and R. Watson y M. Shackleton, “Organized Interests and Lobbying”, *cit.*, p. 94.

¹⁰ *Ibidem*, p. 96.

¹¹ Ver P. Winand, “The US Mission to the EU in ‘Brussels D.C.’, the European Commission Delegation in Washington D.C. and the New Transatlantic Agenda”, en Eric Philippart and P. Winand (eds), *Ever Closer Partnership. Policy-Making in US-EU Relations*, Brussels, P.I.E-PeterLang, 2002.

¹² J. Greenwood, “Corporatism, Pluralism and the Capacities of Euro Groups”, en P.-H. Claeyss, C. Gobin, I. Smets y P. Winand (eds.), *op. cit.*, 1998, pp. 90 y 105; S. S. Andersen y K. A. Eliassen, “Complex Policy-Making: Lobbying the EC”, en S. Andersen y K.A. Eliassen (eds), *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-Making*, London, Sage Publications, 1994, p. 37; Sonia Mazey y Jeremy Richardson (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 6-7.

¹³ R. Watson y M. Shackleton, “Organized Interests and Lobbying”, *cit.*, p. 98.

¹⁴ J. Greenwood, “Corporatism, Pluralism and the Capacities of Euro Groups”, *cit.*, p. 91; J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, *cit.*, 2007, pp. 12-13.

¹⁵ J. Greenwood, “Corporatism, Pluralism and the Capacities of Euro Groups”, *cit.*, pp. 91-92 y p. 105; J. Greenwood, *Representing Interests*, London, Macmillan, 1997, p. 59.

¹⁶ J. Greenwood, “Corporatism, Pluralism and the Capacities of Euro Groups”, *cit.*, pp. 90-91; J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, *cit.*, 2007, pp. 12-13,49; David Coen y Jeremy Richardson, “Learning to Lobby the European Union: 20 Years of

Change”, en David Coen y Jeremy Richardson (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 6.

¹⁷ J. Greenwood, “Corporatism, Pluralism and the Capacities of Euro Groups”, *cit.*, p. 88.

¹⁸ J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, *cit.*, pp. 50, 54.

¹⁹ Daniel Guéguen, *European Lobbying*, Brussels, Europolitics, p. 27.

²⁰ J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, *cit.*, p. 13.

²¹ S. Mazey y J. Richardson, “Institutionalizing Interests: Consultative Structures and Process in the European Union”, communication to the Colloque international Action collective et intégration européenne, 30-31 de octubre de 1998, Maison française et Nuffield College, Oxford, 1998, pp. 5-6; David Coen y Jeremy Richardson, “Learning to Lobby the European Union: 20 Years of Change”, en D. Coen and J. Richardson (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, *cit.*, p. 9, y, en el mismo libro, Jeremy Richardson y David Coen, “Institutionalizing and Managing Intermediation in the EU”, p. 345, David Coen, “Business Lobbying in the European Union”, pp. 145-168. Ver también Maria Green Cowles, “Large firms and the transformation of EU Business Associations: a Historical Perspective”, en J. Greenwood (ed.), *The Effectiveness of EU Business Associations*, Houndmills, Palgrave, 2002, pp. 64-78.

²² M. Aspinwall y J. Greenwood, “Conceptualizing collective action in the European Union”, *cit.*, p. 25.

²³ Ver J. Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, *cit.*, pp. 23-48 y D. Coen y J. Richardson (eds), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, *cit.*; Olivier Costa, “La multi-level governance. Grille d’analyse de l’intégration européen-

ne”, artículo presentado en el Institut d’Etudes européennes, Brussels, Université libre de Bruxelles, 1999.

²⁴ Estas medidas ascienden a cerca de 2.500 actas por año. Para más detalles ver Daniel Guéguen, *Comitology. Hijacking European Power*, Brussels, European Training Institute, 2011 (III ed.).

²⁵ Beate Kohler-Koch, “The Evolution of Organized Interests in the EC: Driving Forces, Co-Evolution or New Type of Governance?”, en Helen Wallace y Alasdair R. Young (eds), *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 6-7; Beate Kohler-Koch, “Organized Interests in the EU and the European Parliament”, en P.-H. Claeyss, C. Gobin, I. Smets y P. Winand (eds), *Lobbying, Pluralism and European Integration*, *cit.*, p. 129.

²⁶ Laura Cram, “The EU institutions and collective action. Constructing a European interest?”, en J. Greenwood y M. Aspinwall (eds), *Collective Action in the European Union*, *cit.*, pp. 74-75; S. Mazey y J. Richardson, “Institutionalizing Interests: Consultative Structures and Process in the European Union”, *cit.*, p. 23; J. Greenwood, *Representing Interests*, *cit.*, p. 263.

²⁷ Siim Kallas, *The need for a European transparency initiative*, Nottingham, The European Foundation for Management, Nottingham Business School, 3 de marzo de 2005; Communication from the Commission, “European Transparency Initiative. A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)”, COM (2008) 323 final, Brussels, 27 de mayo de 2008.

²⁸ European Commission, “Register of interest representatives” [disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=en>].

²⁹ “New EU lobbying rules to cover national embassies”, en *Euractiv*, 29 de octubre de 2009 [disponible en: <http://www.euractiv.com/en/pa/new-eu-lobbying-rules-cover-national-embassies/article-186880>].