

GRUPOS DE INTERÉS Y DEMOCRACIA EN EUROPA: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Marco Brunazzo

En este artículo se analizan los aspectos más novedosos del debate sobre la relación entre los grupos de interés (GI) y la democracia en Europa. Por diversas razones, el término “Europa” se utilizará para hacer referencia, principalmente, a la Unión Europea (UE). En primer lugar, la UE está particularmente abierta a la inclusión de los GI en el diseño de políticas –según algunos autores, más abierta que algunos de sus estados miembros. En segundo lugar, los GI han desempeñado un papel importante en el proceso de integración europeo. Tercero, la inclusión de los GI en el diseño de políticas de la UE es a menudo considerada como una forma privilegiada de fortalecer la democracia a nivel europeo. Por último, las instituciones de la UE, y sobre todo la Comisión Europea, han adoptado un conjunto de medidas dirigidas a incrementar la inclusión de los GI en el diseño de políticas de la UE. Todas estas razones han hecho de la UE un campo de estudio privilegiado para la investigación empírica y teórica sobre las relaciones entre los GI y la democracia.

Más específicamente, en estas páginas intentaré responder a los siguientes interrogantes: ¿es posible incrementar la eficiencia de la toma de decisiones y la legitimidad democrática involucrando a organizaciones y ciudadanos en la formulación y la implementación de las políticas de la UE, como propone el “enfoque de gobernanza participativa”¹? ¿O esta estrategia sirve principalmente para fortalecer aún más la posición de actores ya poderosos, como afirman sus críticos? Más aún, ¿cuáles son los posibles inconvenientes que genera la participación de los GI en el diseño de políticas de la UE?

La literatura politológica sobre los GI es abundante. En consecuencia, existe cierta confusión terminológica sobre su unidad de análisis central. Los autores se refieren a las diferentes formas de participación de la sociedad civil mediante el uso de rótulos diferentes, que todavía no son mutuamente excluyentes: grupos de interés, organizaciones de interés, organizaciones y asociaciones con intereses especiales, grupos de presión política, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de movilización social, organizaciones no gubernamentales, grupos sin fines de lucro, grupos cívicos, etc.

En este trabajo utilizaré la definición de Eising, quien sostiene que los GI se pueden definir considerando tres factores: la organización, los intereses políticos y la informalidad². La organización “se refiere a la naturaleza del grupo, y excluye amplios movimientos y olas de opinión pública que pueden influir sobre los resultados de las políticas”; los intereses políticos “se refieren a los intentos de estas organizaciones por presionar sobre las políticas públicas en una u otra dirección en representación de los votantes o de un concepto político general”; y la informalidad “se refiere al hecho de que los grupos de interés normalmente no buscan cargos públicos, sino que persiguen sus objetivos a través de interacciones informales con los políticos y burócratas”³.

A pesar de desconocerse la cantidad exacta y la diversidad de los grupos del sistema de GI de la UE, hay acuerdo general sobre el hecho de que ambos factores están creciendo. Los períodos más activos de formación de grupos fueron el transcurrido entre la fundación de las Comunidades Europeas y principios de la década de 1960, y aquel entre la formulación del Acta Única Europea y la ratificación

del Tratado de Maastricht. En Bruselas, los GI se han creado antes del establecimiento de las instituciones europeas (y de sus mecanismos regulatorios) y sobre la base de un sistema competitivo, es decir que un interés representado en cierto campo impulsaba la presencia de otro en el mismo ámbito. La mayor parte de los GI eran de tipo económico, pero la profundización del proceso ha generado una creciente diferenciación. Con el pasar del tiempo, también cambiaron los formatos organizativos predominantes. En principio, se trataba principalmente de asociaciones sectoriales o trans-sectoriales de grupos de interés nacionales. En la actualidad, muchos son grupos de membresía mixta que incluyen combinaciones de asociaciones nacionales, corporaciones multinacionales, organizaciones con otros intereses, además de ciudades y regiones.

Es difícil determinar el número exacto de GI. Los datos difieren entre los diferentes expertos, debido a los distintos tipos de actores identificados y clasificados⁴, las fuentes de datos utilizadas⁵ y la falta de transparencia. En todo caso, hay consenso general sobre el incremento de la cantidad de GI a partir los primeros años de la década de 1990.

El artículo está estructurado del siguiente modo. La primera sección presenta el debate sobre la democratización de la UE y el papel que los GI pueden desempeñar en ella. Luego, se explica cómo se ha implementado la gobernanza participativa en la UE. Por último, se explican las premisas, así como también los inconvenientes, que puede crear el fortalecimiento de la presencia de los GI en el proceso de decisión de la UE.

Democratización de la Unión Europea

Se considera que la UE sufre de falta de legitimidad democrática por un conjunto de factores. En primer lugar, en la UE, los gobiernos toman a menudo decisiones sin control por parte de los parlamentos nacionales⁶. A nivel interno, los gobiernos de los estados miembros son responsables (*accountable*) ante los votantes a través de los parlamentos, que pueden nombrar y despedir a los miembros del gabinete y mantienen bajo examen el comportamiento de los ministros del gobierno. En el nivel supranacional, los actores del poder ejecutivo se vuelven más poderosos: están presentes en el Consejo Europeo, en el Consejo de la UE, y nombran a la Comisión Europea. Cuando actúan en el nivel europeo, sin embargo, lo hacen por fuera del control de sus parlamentos. Esta dinámica se ha mantenido casi inalterada incluso después de haber aumentado la importancia de las cámaras nacionales mediante el Tratado de Lisboa.

En segundo lugar, el Parlamento Europeo es débil: no designa un gobierno y su poder legislativo es limitado –por ejemplo, el Parlamento Europeo tiene débil control sobre la política exterior de la UE. Si bien, por un lado, el Tratado de Lisboa implicó una extensión del uso del procedimiento legislativo ordinario a nuevas áreas, las reformas más recientes de la gobernanza económica de la UE (por ejemplo, el Pacto Fiscal y el Mecanismo Europeo de Estabilidad) han generado una marginalización del Parlamento Europeo en un

campo muy sensible.

En tercer lugar, no hay elecciones *européas*. Las elecciones europeas siguen siendo elecciones “de segundo nivel”: no involucran personalidades y partidos europeos, la dirección de la agenda de políticas de la UE o la designación de un gobierno de la UE. Durante las campañas electorales, a menudo, los partidos políticos solo discuten cuestiones nacionales y, en la mayoría de los casos, presentan manifiestos políticos muy genéricos⁷. En otras palabras, las elecciones del Parlamento Europeo no se refieren a Europa, puesto que los partidos y los medios de comunicación las tratan como disputas nacionales “de medio término” (*mid-term national contests*).

Cuarto, todos los sondeos y las encuestas de opinión muestran que la UE es percibida como “demasiado distante” para los ciudadanos. Desde el punto de vista institucional, los ciudadanos no tienen ningún control sobre las actividades de los Consejos y de la Comisión. Desde el punto de vista psicológico, los ciudadanos no comprenden a la UE, su funcionamiento y dinámica, y no la consideran democrática como los sistemas políticos nacionales.

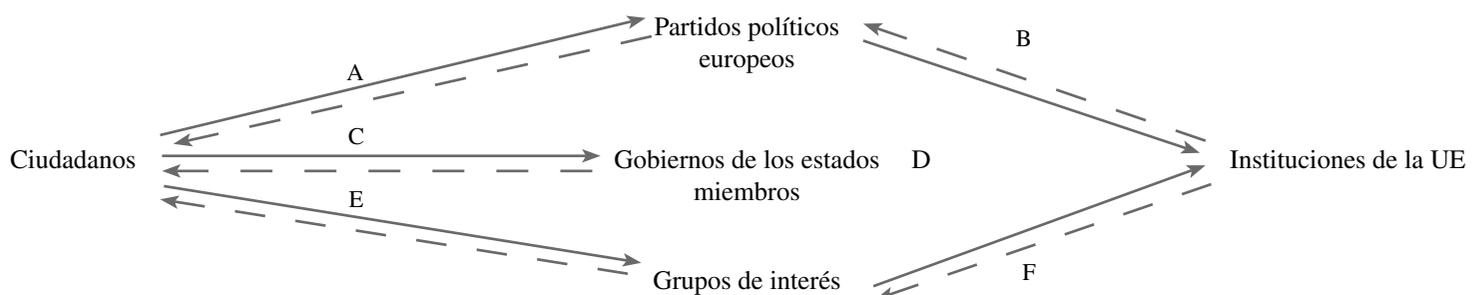
Por último, la integración europea produce “desviaciones políti-

cas” (*policy drift*) respecto de las preferencias políticas ideales de los votantes, es decir, una distancia creciente entre las políticas adoptadas a nivel de la UE y las preferidas por la mayoría de los votantes de la UE. Muchas de las decisiones de la UE no son respaldadas por la mayoría de los ciudadanos de muchos o incluso la mayor parte de los estados miembros. Más aún, a menudo los gobiernos utilizan a la UE como chivo expiatorio: promueven acciones a nivel europeo que no pueden perseguir en el nivel interno, donde están restringidos por los parlamentos, los tribunales o las estructuras corporativas de los grupos de interés.

Se han adoptado tres estrategias principales diferentes para enfrentar el problema del déficit democrático de la UE, que son ilustradas en el Gráfico 1.

El “camino a-b” es la solución propuesta por los expertos que suponen que se pueda aliviar el déficit democrático mediante el establecimiento de una conexión más firme entre las instituciones de la UE y los ciudadanos, aumentando la importancia de los partidos políticos paneuropeos. Por ejemplo, Hix escribe:

Gráfico 1
Tres estrategias para la democratización de la UE



Fuente: elaboración propia en base a Karl-Oskar Lindgren y Thomas Persson, *Participatory Governance in the EU*, London, Palgrave, 2011, p. 12.

La competencia entre los partidos rivales a nivel europeo por el control de la agenda de políticas de la UE es la única forma de lograr que la UE sea verdaderamente democrática, a fin de asegurar que las políticas de la UE reflejen los deseos de los ciudadanos y que los políticos a nivel de la UE sean responsables de sus acciones⁸.

El “camino c-d” considera que el papel de los gobiernos nacionales es de primordial importancia para la democratización de la UE. Estos autores niegan la necesidad de mayores reformas en la UE: los ciudadanos gozan de suficientes oportunidades de control sobre la toma de decisiones de la UE a través de los sistemas políticos nacionales⁹. Por esta razón, Moravcsik escribe: “En lugar de jugar con una reforma democrática radical, Europa debería adoptar el modo indirecto de vigilancia democrática utilizado en la actualidad, por el cual los gobiernos nacionales que representan los partidos nacionales manejan las políticas de la UE a través del Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo elegido por votación directa”¹⁰.

El “camino e-f” está relacionado específicamente con la representación de los intereses. La bibliografía que respalda este “camino” está dividida en dos grandes grupos: por una parte, están los que consideran que la inclusión de los GI es una solución óptima; por otra parte, están los que consideran la participación de los GI como una solución *second-best*, a la espera de la creación de un sistema partidario paneuropeo, medios de comunicación de alcance europeo y elecciones competitivas en la UE. Sin embargo, para ambos grupos, el supuesto básico es que los intereses colectivos organizados pueden actuar como “correa de transmisión” entre los ciudadanos y quienes adoptan las decisiones en al menos dos direcciones:

Primero, las organizaciones de sociedad civil pueden dar voz a las preocupaciones de los ciudadanos y canalizarlas dentro del proceso deliberativo de las organizaciones internacionales. Segundo, pueden lograr que los procesos internos de toma de decisiones de las organizaciones internacionales sean más transparentes para el público en general y plantear cuestiones técnicas en términos accesibles¹¹.

Para interpretar esta posición, resulta útil la definición de Robert Dahl¹², de acuerdo al cual un proceso democrático ideal debe satisfacer cinco criterios¹³:

- *Igualdad de los votantes*: una persona, un voto.

Al tomar una decisión colectiva, el peso de la preferencia expresada por todos los ciudadanos debería ser el mismo al momento de determinar la solución definitiva.

- *Participación efectiva*: los ciudadanos deben tener oportunidades adecuadas e iguales entre sí para expresar sus preferencias durante el proceso de toma de decisiones.

Durante el proceso de toma de decisiones colectivas, incluso cuando se fijan los temas en la agenda, cada ciudadano debería tener oportunidades adecuadas e iguales para expresar sus preferencias respecto del resultado final.

- *Comprensión ilustrada* (*enlightened understanding*): una sociedad democrática debe ser un “libre mercado de conceptos”, con prensa libre y libertad de expresión, donde los ciudadanos puedan comprender las cuestiones en discusión.

[...] las instituciones de la UE no son solo una estructura que brinda oportunidades a los grupos de interés para perseguir sus intereses –es decir, factores exógenos que limitan o potencian a los actores colectivos. Las instituciones de la UE también crean permanentemente espacios de intermediación de intereses, a fin de garantizarles un mejor acceso.

En el tiempo que permita la necesidad de una decisión, cada ciudadano debería tener oportunidades adecuadas e iguales para llegar a una decisión respecto del resultado que considere más conveniente.

- *Control ciudadano de la agenda*: los ciudadanos deberían tener derecho colectivo de control sobre la agenda.

El cuerpo de ciudadanos debería tener autoridad exclusiva para determinar las cuestiones que deben o no decidirse por medio de procesos que satisfagan los primeros tres criterios.

- *Inclusión*: el gobierno debe incorporar y extender los derechos a todos los sujetos a su ley; la ciudadanía debe estar abierta para todos.

El *demos* debería incluir a todos los adultos sujetos a la ley, excepto a quienes lo son de manera transitoria. Estos cinco criterios, tomados individualmente, sirven para caracterizar los modelos de democracia más específicos citados por la literatura. La inclusión y la igualdad de los votantes definen la democracia electoral, según la cual la democracia es sobre todo un sistema para agrupar las preferencias individuales en decisiones colectivas con igual respeto por las preferencias de cada uno de los ciudadanos. El criterio de participación efectiva es el requisito crucial de la democracia participativa, que pone énfasis sobre el valor intrínseco y también sobre el valor instrumental de la participación de los ciudadanos en la preparación de las políticas públicas. La comprensión ilustrada entre los ciudadanos es una de las condiciones básicas de la democracia deliberativa, que subraya la importancia de cómo se forman las preferencias, en lugar de cómo se agrupan.

El “camino e-f”, interpretado por el medio de los criterios democráticos de Dahl, significa que la inclusión más amplia de los intereses organizados en la toma de decisiones internacionales puede contribuir a asegurar la participación efectiva (al proporcionar voz y canalizar las preocupaciones de los ciudadanos) y a promover la comprensión ilustrada (al hacer que el contenido de la toma de decisiones sea más transparente y accesible para los ciudadanos). Siguiendo esta línea de razonamiento, Verweij y Josling destacan los beneficios en términos de eficiencia de la “legitimidad de los resultados” (*output legitimacy*), basada en la eficiente resolución de los problemas y la prevención de abusos de poder en el sistema político, en lugar de la “legitimidad de origen” (*input legitimacy*) –que se define como la capacidad del sistema político para adoptar decisiones lo más cercano posible a las preferencias individuales de sus ciudadanos¹⁴. En sus palabras, las reformas dirigidas a incrementar la participación de los GI en la toma de decisiones de la UE:

[...] aumentarían el número de perspectivas políticas consideradas dentro de las organizaciones multilaterales e incentivarían la comparación y el debate. Esto estimularía la búsqueda de soluciones de políticas sintéticas para abordar la normativa y otros problemas desde una mayor pluralidad de puntos de vista. En consecuencia, el diseño y la implementación de las políticas

multilaterales mejorarían. De esta manera, podría aumentar la legitimidad de resultados de la organización multilateral¹⁵.

El énfasis puesto sobre los GI en la UE centra la atención sobre el “enfoque de gobernanza participativa”, y ha sido el fundamento de muchas reformas de gobernanza introducidas en la UE en los últimos años.

Gobernanza participativa en la UE

La transferencia de autoridad política a las instituciones de la UE es importante para los GI debido a que las instituciones políticas “organizan algunos conflictos dentro de la política y algunos conflictos fuera de ella”, y porque canalizan la resolución de esos conflictos¹⁶. Por esta razón, las instituciones de la UE no son solo una estructura que brinda oportunidades a los GI para perseguir sus intereses –es decir, factores exógenos que limitan o potencian a los actores colectivos¹⁷. Las instituciones de la UE también crean permanentemente espacios de intermediación de intereses, a fin de garantizarles un mejor acceso. Por ejemplo, establecen comisiones y organismos para la consulta regulada de los grupos¹⁸; delegan en ellos facultades a lo largo del proceso de decisión¹⁹; apoyan a diversas organizaciones de interés proveyéndoles financiamiento, ayuda organizativa, y facilitándoles un acceso privilegiado²⁰; fijan los estándares para el comportamiento adecuado de los GI²¹; y persiguen sus propias preferencias políticas a través de alianzas con grupos que respaldan su caso. En sentido más general, el marco institucional de la UE y el sistema de los GI evolucionaron juntos. Con el alcance creciente de la regulación de la UE y las sucesivas reformas institucionales y las ampliaciones, la población de los GI a nivel de la UE se ha incrementado considerablemente, retroalimentándose de las capacidades de gobernanza de este complejo marco institucional²².

La UE presenta ciertas características que la tornan particularmente permeable a la acción de los GI. Por ejemplo, la UE es un sistema altamente dinámico y complejo, diferenciado tanto horizontal como verticalmente, con una naturaleza orientada a búsqueda de consensos²³. Esta permeabilidad ha sido destacada de distintas maneras en la bibliografía sobre la UE desde el comienzo del estudio de la integración europea. Desde entonces, la investigación sobre los grupos de interés de la UE se ha desplazado desde las perspectivas teóricas derivadas de los enfoques de las relaciones internacionales y la política comparativa hacia nuevos modos de análisis tales como la democracia asociativa y deliberativa, y estudios centrados en la gobernanza en múltiples niveles²⁴.

Hasta la década de 1980, dos enfoques de las relaciones internacionales dominaron el estudio de la integración europea: el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. Ambos enfoques consideran el papel de los GI en la creación de políticas en la UE, pero desde perspectivas muy distintas. Al centrar la atención sobre los GI económicos, los neofuncionalistas abrigaban grandes esperanzas de que las asociaciones comerciales y los sindicatos estarían incluidos entre las fuerzas impulsoras de la integración europea²⁵. En

[...] los grupos de interés agregan experiencia al diseño de las políticas públicas europeas y representación funcional a la imperfecta legitimidad dual de la UE, basada en la representación de los ciudadanos a través del Parlamento Europeo y de los intereses territoriales a través del Consejo de la UE.

los aspectos normativos, apreciaban la participación política de estas organizaciones porque supuestamente los GI no solo contribuirían a profundizar la integración europea y la resolución pacífica de los conflictos, sino también a mejorar el bienestar económico en toda la UE. Sin embargo, pronto quedó claro que estas expectativas teóricas no coincidían con la evidencia empírica²⁶. Por esta razón, en la misma época, estudiosos del intergubernamentalismo tales como Hoffmann consideraban a la UE como el resultado de los acuerdos entre estados, en los cuales los GI desempeñaban un papel muy marginal o irrelevante²⁷.

Hacia mediados de la década de 1980 se volvió a prestar atención a los GI. Los institucionalistas supranacionales²⁸ argumentaron que los intereses empresariales desempeñaban un papel importante en la conformación de las políticas de la UE, y posteriormente ciertos estudios empíricos presentaron algunas evidencias empíricas que respaldaban este argumento²⁹. Sin embargo, en el mismo periodo, los intergubernamentalistas liberales³⁰ señalaban, al contrario, que los GI no eran importantes en el proceso de integración, dado que su influencia a nivel supranacional se veía frenada por la función de control de los gobiernos nacionales.

A partir de entonces, la literatura se ha desplazado desde el enfoque de las relaciones internacionales hacia aquellos de la política comparada y de la democracia europea. La perspectiva comparatista comenzó a desarrollarse en la década de 1970 y se concentró en comprender cómo operaba la intermediación de los intereses en la UE y cuál era el papel que desempeñaban las asociaciones en la toma de decisiones en la UE³¹. Varios autores llegaron a la conclusión de que el marco institucional multi-estratificado (*multi-layered*) y segmentado de la UE promovía patrones informales, sectoriales y pluralistas de intermediación de intereses, en lugar de patrones formales, trans-sectoriales y corporativistas³². Esto habría transformado a la UE en un sistema político caracterizado por cierto grado de pluralismo³³. No obstante, algunos estudios empíricos han demostrado que existen relaciones más formales y regularizadas entre los GI y la UE³⁴, y en algunas áreas políticas (tales como las políticas de armonización de la UE y el diálogo social) se pueden detectar patrones de intermediación de intereses cuasi-corporativistas³⁵.

Los estudios que analizan la contribución de los GI a la democracia europea destacan sus efectos positivos³⁶, pero también muestran los potenciales límites y consecuencias de sus acciones respecto de la legitimidad de la UE. Por ejemplo, Caporaso critica la egoísta persecución de intereses propios ya que teme que ésta ponga en peligro la legitimidad de todo el proceso de integración³⁷. Al destacar el rol positivo que pueden jugar los GI, la Comisión Europea³⁸ ha intentado transformar a la UE en (cierto tipo de) democracia deliberativa o asociativa³⁹. Por esta razón, a partir de la década de 1990, la UE ha adoptado algunas reformas con el fin de reglamentar la presencia de los GI en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, en 1992 la Comisión Europea lanzó “un diálogo abierto y estructurado” dirigido a hacer más transparente el acceso de los GI⁴⁰ y, en 2001, aprobó lo que se considera un paso importante en la definición de las relaciones entre los GI y la UE, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Este documento recomendó un con-

junto de medidas dirigidas a lograr la “legitimidad de origen” (*input legitimacy*) mediante la incorporación del asesoramiento de expertos en el proceso de decisión de la UE, aumentando las posibilidades de mecanismos de consulta:

Existe actualmente una falta de claridad en cuanto a la manera en que se desarrollan las consultas y a quiénes prestan oído las Instituciones. La Comisión gestiona unos 700 órganos de consulta *ad hoc* en numerosos ámbitos de acción. El creciente volumen de las negociaciones internacionales genera una mayor inflación de este modo de consulta. La Comisión cree que es preciso racionalizar este complejo sistema, no para obstaculizar el debate, sino para dotarlo de mayor eficacia y utilidad en interés tanto de los consultados como de los consultantes. Como primera medida, publicará una lista de los foros de consulta sectoriales existentes.

No se puede crear una cultura de consulta mediante la adopción de normativas que introduzcan una excesiva rigidez y con las que se correría el riesgo de retrasar la adopción de políticas específicas. Dicha cultura debería más bien basarse en un código de conducta que fijara unas normas mínimas centradas básicamente en el qué, el cuándo, el quién y el cómo de la consulta. Estas normas reducirían los riesgos de que los dirigentes se limitaran a considerar un único aspecto de la cuestión o de que algunos grupos gocen de un acceso privilegiado debido a intereses sectoriales o nacionales, que es una de las claras deficiencias del método actual de las consultas *ad hoc*. Estas normas deberían asimismo mejorar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y estructurar su diálogo con las Instituciones.⁴¹

En 2002, la Comisión adoptó un conjunto de principios generales y estándares mínimos para la consulta de los GI⁴². La Comisión tenía la obligación de asegurar comunicaciones claras y concisas, anunciar consultas públicas abiertas en un único punto de acceso en Internet, asegurar una adecuada cobertura de los grupos destinatarios y, finalmente, acusar la recepción de comentarios mediante informes sobre los resultados de las consultas públicas abiertas en Internet. Sin embargo, estos estándares solo pudieron contribuir en forma marginal a consolidar la legitimidad europea, dado que los GI que actúan en la UE son bastante alejados del electorado interno (*domestic constituencies*)⁴³.

Desde 2005, la Comisión dirige la agenda sobre regulación de grupos de presión a nivel de la UE. En 2005, el comisario Siim Kallas presentó la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia (IET); y, en 2006, la Comisión publicó un Libro Verde sobre la IET⁴⁴ basado en tres elementos principales: “necesidad de un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés [...]; información de retorno respecto de la aplicación de las normas mínimas para la consulta de la Comisión [...]; obligación de divulgar información sobre los beneficiarios de los fondos de gestión compartida de la UE [...]”. La Comisión ha creado un registro basado en una inscripción voluntaria. La misma implica la aceptación de un “Código de conducta para representantes de intereses” que impone reglas

de conducta tales como:

En sus relaciones con las instituciones de la UE y sus miembros, funcionarios y el resto del personal, los inscriptos siempre deben identificarse por nombre y por la entidad o las entidades para las cuales trabajan o a las que representan; declarar los intereses, objetivos o metas promovidas y, cuando corresponda, especificar los clientes o miembros a quienes representan; no obtener o intentar obtener información o cualquier decisión en forma deshonestas, o mediante el uso de presión indebida o comportamiento inadecuado; no reivindicar ninguna relación formal con la UE o cualquiera de sus instituciones en sus negociaciones con terceros, ni manifestar de forma inadecuada los efectos de la inscripción de manera que induzca a engaño a terceros o funcionarios o al resto del personal de la UE.

La creciente atención prestada a la inclusión de la sociedad civil y los GI también surge del artículo 11 del Tratado de Lisboa⁴⁵, al referirse expresamente al papel de los ciudadanos y la sociedad civil en el diseño de políticas de la UE, en reconocimiento de la importancia de involucrar a los ciudadanos y la necesidad de un “diálogo abierto, transparente y regular”.

Premisas y obstáculos del enfoque de gobernanza participativa

Como ya hemos visto, hay un consenso general sobre la importancia de los GI. Por ejemplo, Eising y Lehringer escriben:

Los grupos de interés tienen una función de particular importancia en la conexión entre las instituciones a nivel europeo con los ciudadanos de la Unión Europea, así como también en la mediación entre ellos. Con frecuencia se espera de ellos que socialicen a sus miembros en políticas democráticas, que se constituyan en la voz de los ciudadanos entre elecciones, que participen en la construcción de una voluntad general a partir de las preocupaciones específicas de los grupos, y que sirvan como “escuelas de democracia”⁴⁶.

Además, después de los referendos sobre el Tratado de Maastricht y el creciente énfasis sobre la cuestión del déficit democrático de la UE, las contribuciones de los GI han sido consideradas como posible remedio para sus callejones sin salida. En palabras de la Comisión Europea:

Al cumplir su deber de consulta, la Comisión garantiza que sus propuestas sean técnicamente viables, realizables en la práctica, y basadas en un enfoque ascendente. En otras palabras, una buena consulta responde a un doble propósito, contribuyendo a mejorar la calidad de los resultados y al mismo tiempo aumentando la participación de las partes interesadas y del público en general. Los procedimientos de consulta transparentes y coherentes realizados por la Comisión tienen otra ventaja: no sólo permiten al público en general implicarse más, sino que también aumentan las oportunidades de los órganos legislativos para examinar las actividades de la Comisión (por ejemplo, con la publicación de documentos que resumen el resultado de la consulta)⁴⁷.

En otras palabras, los GI agregan experiencia al diseño de las políticas públicas europeas y representación funcional a la imperfecta legitimidad dual de la UE, basada en la representación de los ciudadanos a través del Parlamento Europeo y de los intereses territoriales a través del Consejo de la UE.

En general, es notoriamente problemático determinar la influencia de los grupos⁴⁸. Para algunos autores, la integración europea fortalece a los estados, antes que a los GI. Este no es solo el argumento de los intergubernamentalistas liberales, sino también de la denomi-

nada “paradoja de la debilidad” planteada por Edgar Grande: la inclusión de actores públicos en las negociaciones de la UE y sus esfuerzos tendientes a construir compromisos en la toma de decisiones de la UE puede, en realidad, permitirles ganar autonomía respecto de los actores privados⁴⁹. Para algunos otros autores, vale lo contrario: el sistema multi-nivel de la UE aumenta la influencia de organizaciones de intereses porque les otorga muchos puntos de acceso⁵⁰. No necesariamente los ejecutivos nacionales tienen autonomía en todo el rango de áreas de políticas de la UE. En estudios que analizan reformas de tratados o áreas de políticas en las cuales los ejecutivos gozan de derechos sobre la toma de decisiones se pone en evidencia el fortalecimiento de los actores públicos respecto de los privados. Esos derechos han sido acordados, por ejemplo, a los participantes de la UE en el Diálogo Social. Por lo tanto, pueden surgir asimetrías de información en favor de los grupos sociales nacionales antes que de los gobiernos nacionales, dado que los primeros intervienen puntualmente en el diseño de políticas sociales europeas⁵¹.

Lindgren y Persson han destacado recientemente seis potenciales problemas de la relación entre la representación democrática y el fortalecimiento a nivel europeo de los canales de acceso de los grupos de interés, tal como lo demanda el enfoque de gobernanza participativa⁵².

- Problema 1: en su funcionamiento interno, las organizaciones de intereses pueden no ser suficientemente democráticas.

El enfoque de gobernanza participativa supone que estas organizaciones son democráticas, por lo que los puntos de vista expresados por sus líderes reflejan exactamente los de sus miembros. Este supuesto da lugar a dudas. Tal como expresa Warleigh, hay “escasa evidencia de estructuras que hayan permitido a sus partidarios hacer aportes regulares en la elaboración de políticas de la ONG, o tener funcionarios de la ONG que respondieran posteriormente por ellas”⁵³. Por esta razón, en 2008, la Comisión adoptó un código de conducta que deben cumplir los representantes de los GI al tomar parte en consultas públicas iniciadas por la Comisión.

- Problema 2: la escisión política dentro de la UE puede ser más territorial que funcional.

Como plantea Moravcsik, entre otros, los conflictos dentro de la UE siempre tienen una dimensión territorial. En consecuencia, las propuestas tendientes a debilitar el canal de representación territorial están condenadas a agravar aún más el descontento público con la UE (y el déficit democrático de la UE)⁵⁴.

- Problema 3: las oportunidades de participación pueden diferir entre grupos.

A menudo quienes defienden la gobernanza participativa argumentan que la inclusión más extensa de intereses organizados en el diseño de políticas de la UE promoverá la participación efectiva, dado que las organizaciones en cuestión proporcionarán a los ciudadanos un canal efectivo para plantear sus preocupaciones sobre temas importantes de la UE. Por el contrario, los escépticos critican este supuesto por dos razones. Primero, la capacidad de organización no es uniforme entre los ciudadanos. Según Walzer, es “regla general de la sociedad civil que sus miembros más fuertes aumentan su fuerza. Los miembros más débiles y pobres son totalmente incapaces de organizarse o forman grupos que reflejan su debilidad y su pobreza”⁵⁵. Segundo, aun cuando los ciudadanos tengan acceso a organizaciones que llevan adelante sus intereses particulares, los más ricos en recursos entre ellos tienden a tener mejor acceso al proceso de diseño de políticas.

- Problema 4: el acceso a la información puede diferir entre grupos.

Este problema está relacionado con el criterio de comprensión ilustrada, que requiere que todos los ciudadanos disfruten de oportunidades equitativas y adecuadas para descubrir y validar sus preferencias sobre cuestiones políticas importantes. De conformidad con el enfoque de gobernanza participativa, la mayor inclusión de los intereses organizados en el proceso de políticas puede promover la

comprensión ilustrada, dado que dichas organizaciones hacen que el contenido de la toma de decisiones sea más transparente y accesible para sus miembros. Este punto de vista se basa en el supuesto de que todas las organizaciones tienen acceso equitativo y adecuado a la información pertinente. Sin embargo, si la capacidad para obtener información de las instituciones políticas difiere entre las organizaciones, el refuerzo de los canales de representación basados en intereses puede obstaculizar antes que facilitar el cumplimiento del criterio de comprensión ilustrada.

- *Problema 5: las oportunidades de influir pueden diferir entre grupos.*

Aun cuando todos los grupos organizados tienen acceso equitativo y adecuado a la información y a los foros de diseño de políticas pertinentes, este hecho no se traduce necesariamente en iguales oportunidades de influencia.

- *Problema 6: la amplia participación puede obstaculizar la eficiencia.*

Según el enfoque de la gobernanza participativa, una mayor inclusión de los intereses organizados llevaría a una UE no solo más democrática, sino también más eficiente. Es decir, el fortalecimiento de los canales de comunicación de los grupos de interés podría a la vez mejorar la legitimidad de origen (*input legitimacy*) y de resultados (*output legitimacy*) de la Unión. Sin embargo, la inclusión de los intereses organizados también puede crear callejones sin salida y conflictos y, por ende, debilitar la eficacia del sistema⁵⁶.

Los obstáculos y riesgos desafían el supuesto de que la inclusión de GI es un remedio *per se* de algunos de los más importantes problemas democráticos de la UE. Sin embargo, no excluye la persecución de esta solución con el fin de fortalecer la democracia. Al mismo tiempo, estos obstáculos también demuestran la necesidad de mayor investigación empírica sobre estos temas.

Notas

¹ Adrienne Héritier, "Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective", en *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n. 2, 1999, pp. 269-282; Jürgen R. Grote y Bernard Gbikpi (eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen, Leske + Budrich, 2002; Jens Steffek y Patrizia Nanz, "Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance", en Jens Steffek et al. (eds.), *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 1-29.

² Rainer Eising, "Interest Groups in EU Policy-Making", en *Living Reviews in European Governance*, vol. 3, n. 4, 2008, pp. 1-32.

³ *Ibidem*, p. 5.

⁴ Jan Beyers, Rainer Eising y William Maloney, "The Politics of Organized Interests in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics", en *West European Politics*, vol. 31, n. 6, 2008, pp. 1129-1146; *Id.*, "Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?", en *West European Politics*, vol. 31, n. 6, 2008, pp. 1103-1128.

⁵ Joost Berkhout y David Lowery, "Counting organized interests in the European Union: a comparison of data sources", en *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 4, 2008, pp. 489-513.

⁶ Svein S. Andersen y Tom Burns, "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance", en Svein S. Andersen y Kjell A. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Sage, 1996, pp. 371-397; Tapio Raunio, "Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union", en *Government and Opposition*, vol. 34, n. 2, 1999, pp. 180-202.

⁷ Simon Hix, *Possibilities for Euro Parties: 2004 and Beyond*, Working Paper, Londres, LSE, 2004. Gary Marks, Carole J.

Wilson y Leonard Ray, "National Political Parties and European Integration", en *American Journal of Political Science*, vol. 46, n. 3, 2002, pp. 585-94.

⁸ S. Hix, *op. cit.*, p. 8.

⁹ Giandomenico Majone, "Europe's Democratic Deficit: A Question of Standards", en *European Law Journal*, vol. 4, n. 1, 1998, pp. 5-28; G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2005; Andrew Moravcsik, "In Defence of the Democratic Deficit", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 4, 2002, pp. 603-634; *Id.*, "The Myth of Europe's Democratic Deficit", en *Intereconomics*, vol. 43, n. 6, 2008, pp. 331-340.

¹⁰ A. Moravcsik, "The Myth of Europe's Democratic Deficit", *cit.*, p. 340.

¹¹ J. Steffek y P. Nanz, *op. cit.*, p. 8.

¹² La utilidad del trabajo de Dahl para comprender la UE y su sistema institucional ha sido ilustrada por Sergio Fabbrini, "Europa y la teoría democrática de Robert A. Dahl", en *Puente Europa*, a. X, n. 2, 2012, pp. 73-79.

¹³ Robert Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982, p. 6.

¹⁴ Marco Verweij y Timothy E. Josling, "Deliberatively Democratizing Multilateral Organizations", en *Governance*, vol. 16, n. 1, 2003, pp. 1-21.

¹⁵ *Ibidem*, p. 11.

¹⁶ Elmer E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy*, Nueva York, Holt, Reinhart und Winston, 1960.

¹⁷ Gary Marks, Doug McAdam, "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union", en *West European Politics*, vol. 19, n. 2, 1996, pp. 249-278; Doug Imig y Sidney Tarrow, "Studying Contention in an Emerging Polity", en *Id.* (eds.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001, pp. 3-26; *Id.*, "Mapping the Europeanization of Contestation: Evidence from a Quantitative Data Analysis", en *Id.* (eds.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, *cit.*, pp. 27-53; Donatella della Porta, "The Europeanization of Protest: A Typology and Empirical Evidence", en Beate Kohler-Koch y Berthold Rittberger (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007, pp. 189-208.

¹⁸ Sonja Mazey y Jeremy Richardson, "Pluralisme Ouvert ou Restreint? Les groupes d'intérêt dans l'Union européenne", en Richard Balme, Didier Chabanet y Vincent Wright (eds.), *L'Action Collective en Europe/Collective Action in Europe*, París, Presses de Science Po, 2002, pp. 123-161; Christine Mahoney, "The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union", en *European Union Politics*, vol. 5, n. 4, 2004, pp. 441-466; Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.

¹⁹ Gerda Falkner, *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, London/New York, Routledge, 1998; Oliver T. Falkner, Miriam Hartlapp y Simone Leiber, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

²⁰ Mark Aspinwall y Justin Greenwood, "Conceptualising Collective Action in the European Union: An Introduction", en Justin Greenwood y Mark Aspinwall (eds.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London/New York, Routledge, 1998, pp. 1-30; Mark A. Pollack, "Representing Diffuse Interests in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 4, 1997, pp. 572-590; Stijn Smismans, *Law, Legitimacy and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2004; *Id.*, *Civil Society and Legitimate European Governance*, London, Edward Elgar, 2006.

²¹ Comisión Europea, *La gobernanza europea. Un libro blanco*, COM (2001) 428 final, Brussels, 2001; *Id.*, *Comunicación de la Comisión Europea. Hacia una cultura reforzada de consulta y diá-*

logo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas, COM(2002) 704 final, Bruxelles, 2002.

²² Richard Balme y Didier Chabanet, "Action Collective et Gouvernance de l'Unione Européenne", en Richard Balme, Didier Chabanet y Vincent Wright (eds.), *L'Action Collective en Europe/Collective Action in Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2002, pp. 21-120; Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, New York, St. Martin's Press, 2003.

²³ Rainer Eising y Sonja Lehring, "Interest Groups and the European Union", en Michelle Cini y Nieves Pérez-Solorzano Borragan (eds.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 189-206.

²⁴ R. Eising, "Interest Groups in EU Policy-Making", *cit.*

²⁵ Entre otros, Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1958; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

²⁶ E. B. Haas, *op. cit.*, pp. 318-359.

²⁷ Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", en *Daedalus*, vol. 95, n. 3, 1966, pp. 862-915.

²⁸ Wayne Sandholtz y John Zysman, "1992: Recasting the European Bargain", en *World Politics*, vol. 42, n. 1, 1989, pp. 95-128.

²⁹ Maria Green Cowles, "Organizing Industrial Coalitions: A Challenge for the Future?", en Helen Wallace y Alasdair R. Young (eds.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 116-140.

³⁰ A. Moravcsik, "The Myth of Europe's Democratic Deficit", *cit.*

³¹ Jean Meynaud y Dusan Sidjanski, *Les Groupes de Pression dans la Communauté Européenne, 1958-1968. Structure et Action des Organisations Professionnelles*, Université Libre, Institut de Sociologie, Bruselas, 1971.

³² William F. Averyt, *Agropolitics in the European Community: Interest Groups and the Common Agricultural Policy*, Nueva York/London, Praeger, 1977; Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter, "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", en *Politics & Society*, vol. 19, n. 2, 1991, pp. 133-164.

³³ David Coen, "The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States", en *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n. 1, 1998, pp. 75-100. Maria Green Cowles, "The Transatlantic Business Dialogue and Domestic Business- Government Relations", en M. Green Cowles, James A. Caporaso y Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, pp. 159-179; Vivien A. Schmidt, "National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration", en Beate Kohler-Koch y Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, pp. 155-172.

³⁴ Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, "European Community Lobbying", en *European Journal of Political Research*, vol. 20, n. 2, 1991, pp. 173-187; S. Mazey y J. Richardson, *op. cit.*; C. Mahoney, *op. cit.*

³⁵ G. Falkner, *op. cit.*

³⁶ D. Imig, S. Tarrow (eds.), *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001; Richard Balme y Didier Chabanet, "Action Collective et Gouvernance de l'Unione Européenne", en R. Balme, D. Chabanet y V. Wright (eds.), *L'Action Collective en Europe/Collective Action in Europe*, *cit.*, pp. 21-120; D. della Porta, *op. cit.*

³⁷ J. A. Caporaso, *The Structure and Function of European Integration*, Pacific Palisades, Goodyear Publishing Company, 1974.

³⁸ Comisión Europea, *La gobernanza europea. Un libro blanco, cit.*; *Id.*, *Comunicación de la Comisión Europea. Hacia una cultura re-*

forzada de consulta y diálogo..., *cit.*

³⁹ Para una reseña, Barbara Finke, "Civil Society Participation in EU Governance", en *Living Reviews in European Governance*, vol. 2, n. 2, 2007.

⁴⁰ Comisión Europea, *Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés*, SEC (1992) 2272 final, Bruselas, 1992.

⁴¹ Comisión Europea, *La gobernanza europea. Un libro blanco, cit.*, p. 14.

⁴² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión Europea. Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas, cit.*, p. 15.

⁴³ Alex Warleigh, "Informal Governance: What Contribution to the Legitimacy of the EU?", en Thomas Christiansen y Simona Piattoni (eds.), *Informal Governance in the European Union*, Aldershot, Edward Elgar, 2003, pp. 22-35; *Id.*, "'Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n.º 4, 2001, pp. 619-639.

⁴⁴ Comisión Europea, *Libro verde. Iniciativa europea en favor de la transparencia*, COM (2006), 194 final, Bruselas, 3 de mayo de 2006, p. 4.

⁴⁵ Artículo 11 TUE:

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.
4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%206655%202008%20REV%207>].

⁴⁶ E. Rainer y S. Lehring, *op. cit.*, p. 190.

⁴⁷ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión Europea. Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo...*, *cit.* p. 5.

⁴⁸ Andreas Dür y Dirk De Bièvre, "The Question of Interest Group Influence", en *Journal of Public Policy*, vol. 27, n. 1, 2007, pp. 1-12.

⁴⁹ Edgar Grande, "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*, vol. 3, n. 3, 1996, pp. 318-338.

⁵⁰ M. Pollack, *op. cit.*

⁵¹ Véase G. Falkner, *op. cit.*

⁵² K. Lindgren y T. Persson, *op. cit.*, pp. 14-19.

⁵³ Alex Warleigh, "Informal Governance: What Contribution to the Legitimacy of the EU?", en Thomas Christiansen y Simona Piattoni (eds.), *Informal Governance in the European Union*, Aldershot, Edward Elgar, 2003, p. 29.

⁵⁴ A. Moravcsik, *op. cit.*

⁵⁵ Michael Walzer, "Equality and Civil Society", en Simone Chambers y Will Kymlicka (eds.), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 39.

⁵⁶ R. Dahl, "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", en *Political Science Quarterly*, vol. 109, n.1, 1994, pp. 23-34.