

# El *lobbying* europeo: escenario y bases para su desarrollo

European lobbying: scenario and bases for its development

*O lobbying europeu: cenàrio e bases para seu desenvolvemento*

Jordi Xifra

- Doctor en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Autònoma de Barcelona (UAB)
- Postgrado en Gestión de la Comunicación Política y Electoral por la UAB
- Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona
- Profesor de la Universidad Pompeu Fabra
- Profesor del Máster en Gestión de la Comunicación Política y Electoral de la Universidad Autònoma de Barcelona
- Presidente del Centre d'Estudis de la Comunicació i les Relacions Públiques
- Miembro del Colegio de Abogados y del Colegio Oficial de Publicitarias, Publicitarios y Relaciones Públicas de Cataluña
- Publicaciones: *El lobbying; Les relacions públiques: ciència del diàleg; Teories i models de les relacions públiques; Teoría y estructura de las relaciones públicas; Planificación estratégica de las relaciones públicas; Manual de relaciones públicas e institucionales*
- [jordi.xifra@upf.edu](mailto:jordi.xifra@upf.edu)

## Resumen

Este artículo ofrece una visión de las principales instituciones comunitarias y de sus procesos de toma de decisiones los cuales explican el complejo entramado que constituye el sistema político de la Unión Europea (UE), para luego analizar los motivos para practicar el lobbying en él. El principal es, a demás de los intereses en juego, la complejidad del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales, que favorece una accesibilidad mucho mayor. El análisis de esta accesibilidad cierra el artículo.

PALABRAS CLAVE: INSTITUCIONES COMUNITARIAS • UNIÓN EUROPEA • LOBBYING • TOMA DE DECISIONES • ACCESIBILIDAD

## Abstract

This article presents a vision of the principal communitarian institutions and their decision-taking processes, which explain the complex framework that makes up European Union's system, proceeding to analyze the reasons for practicing lobbying in it. The principal question, in addition to the interests involved, is the complexity of the deciding system, which is more fragmented in terms of organization, less integrated hierarchically and more competitive than the Brazilian systems, which favor much more accessibility. The analysis of this accessibility closes the article.

KEYWORDS: COMMUNITARIAN INSTITUTIONS • EUROPEAN UNION • LOBBYING • DECISION-TAKING • ACCESSIBILITY

## Resumo

Este artigo apresenta uma visão das principais instituições comunitárias e de seus processos de tomada de decisões, os quais explicam o complexo entramado que constitui os sistema da União Europeia, para em seguida analisar os motivos para praticar o *lobbying* nele. O principal é, além dos interesses em jogo, a complexidade do sistema decisorio, mais fragmentado organizativamente, menos integrado hierarquicamente e mais competitivo que os sistemas brasileiros, que favorecem uma acessibilidade muito maior. A análise dessa acessibilidade fecha o artigo.

PALVRAS-CHAVE: INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS • UNIÃO EUROPEIA • LOBBYING • TOMADA DE DECISÕES • ACESSIBILIDADE

Es un hecho comúnmente admitido que el aumento de los poderes reglamentarios de la Unión Europea (UE) ha sido paralelo a la emergencia de un sistema europeo de intermediación de los intereses. Si bien es cierto que los grupos de interés son inherentes a la construcción europea, su estilo e intensidad han ido evolucionando a lo largo del tiempo a raíz de las sucesivas ampliaciones y, en especial, tras las reformas institucionales derivadas del Acta Única Europea y de los tratados de Maastricht, Niza y Lisboa. Como recuerda Morata (1999), incluso algunos autores se refieren al *lobbying* comunitario en contraposición con los respectivos estilos de influencia de los estados miembros.

Ciertamente, a escala comunitaria existe no sólo un amplio espectro de organizaciones transnacionales representantes de intereses europeos, sino que numerosos observadores constatan una reorientación de los grupos de influencia nacionales ante la UE.

El sistema legislativo europeo se estructura a través de múltiples niveles, que obliga a los grupos de influencia nacionales, si quieren representar y defender eficazmente los intereses de sus miembros en el proceso de elaboración de la política europea, a organizarse de manera que puedan acceder a las instituciones comunitarias y a sus autoridades públicas nacionales. Pero la adaptación al proceso comunitario debería revelarse más difícil, pues la lógica de la influencia europea difiere de la lógica de la influencia nacional; es decir, cuando la estructura institucional y los procesos dominantes en el seno de la arena política concernida son distintos.

La UE ha desarrollado progresivamente un sistema de gobierno basado en redes cuya principal característica es una estructura cooperativa de los mecanismos de toma de decisiones que incluye a actores europeos y nacionales de los sectores público y privado, inmersos en multitud de negociaciones multilaterales, a comités y a redes de resolución de problemáticas, creadas de origen y coordinadas por la Comisión Europea (Quittkat, 2002).

Esta situación ha supuesto que el fenómeno de la imbricación de los grupos de influencia en el proceso de construcción europea haya constituido un objeto de estudio privilegiado para los académicos. Así, estas investigaciones conocieron dos etapas sucesivas. Desarrollado a partir de la década de 1950 por los neofuncionalistas, el estudio de los grupos de influencia en el contexto europeo abandona el carácter holista de sus inicios con la emergencia de aproximaciones llamadas “de medio alcance” durante la década de 1980, las cuales sólo retoman en parte las hipótesis de los primeros trabajos.

## EL CONTEXTO: EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA UE

La UE se ha convertido en el principal escenario de la práctica del *lobbying* nacional, es decir el practicado por los grupos de influencia y otras organiza-

ciones españolas – mucho más que los centros de poder nacionales –, hasta el punto de devenir uno de los principales escenarios de las relaciones públicas internacionales. Por varias razones:

1. La actuación de los grupos de influencia, y muy especialmente sus prácticas lobbísticas, está estrechamente ligada a la construcción europea; no sólo porqué la singular estructura de la toma de decisiones comunitaria favorezca su ejercicio, sino porque el *lobbying* ha contribuido a la riqueza de los debates europeos.
2. El grado de renuncia de soberanía de los estados miembros no es elevado. Al no haberse construido un modelo federal europeo, los intereses nacionales están muy presentes en esos mismos debates.
3. Las decisiones comunitarias son más técnicas que políticas, lo que requiere un grado de información para quienes las toman, que muchas veces escapa a su formación.
4. Todos estos motivos se ven multiplicados con la aceleración de la construcción europea, a pesar de los escollos con los que se enfrenta la futura Constitución.
5. La ampliación de los poderes de la Comisión a partir del Tratado de la Unión.
6. El creciente papel legislativo que ha adquirido e irá adquiriendo el Parlamento Europeo, lo que ha propiciado la radicación y creciente desarrollo del número de lobistas en Estrasburgo.

Hablar de proceso legislativo europeo se hace difícil. La estructura orgánica de las instituciones comunitarias, aunque se corresponde en la forma con un sistema político occidental, anida un proceso legislativo atípico que, dada su falta de notoriedad y comunicación a la opinión pública, conduce a no pocas confusiones.

La importancia de las instituciones comunitarias en el mapa normativo de los estados miembros es enorme. Más del 75% de las normas que obligan a los españoles se producen en Bruselas. La UE es una organización en la que los estados han cedido parte de su soberanía. Cuenta con un sistema institucional propio en el que se toman decisiones en todas aquellas competencias que le confieren los tratados.

El proceso de toma de decisiones en la UE es, en la mayor parte de los casos, fruto de la interacción y la coordinación entre las principales instituciones comunitarias. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, el llamado “triángulo institucional”, son los principales actores de este proceso. Además, otros órganos como el Comité Económico y Social, el Co-

mité de las Regiones, el Tribunal de Cuentas o el Comité Económico y Financiero intervienen en este proceso.

Existen diferentes modalidades de procedimiento de toma de decisiones a nivel legislativo consagradas en los tratados. Dependiendo de la materia que se vaya a regular, se tendrá que iniciar un camino legislativo u otro. Los tipos de procedimiento son: codecisión, dictamen conforme, consulta y cooperación. Estas diversas modalidades se han ido incorporando o reformando en los diferentes tratados, ajustando o simplificando los procesos o ampliando las materias a tratar.

## ACTORES DEL PROCESO DECISORIO EUROPEO

En su estructura, la Administración europea se inspira del sistema administrativo francés, ya que en la época de su constitución, Francia era, de entre los seis países fundadores, la potencia administrativa más completa.

La influencia francesa se ha traducido en la estructura del aparato burocrático de la UE. Así, los comisarios están asistidos por un gabinete; las direcciones generales asumen una función similar a la del sistema administrativo francés (y también español, pues nuestra administración también se basa en el modelo galo), y existe un secretariado general. Al igual que el Consejo de Ministros nacional, el Colegio de Comisarios – donde se aprueban los proyectos normativos – se reúne, como mínimo, semanalmente.

Estas coincidencias formales no deben, sin embargo, esconder diferencias de dinámica, ya que el sistema administrativo europeo es eminentemente híbrido. Así, sea cual sea la decisión que se pretenda tomar, su preparación hace que el expediente normativo deba presentarse ante diversas instituciones; lo que hace que el proceso sea largo y pesado.

Lo primero que hay que destacar es que los poderes y funciones comunitarios se reparten entre diversas instituciones y, principalmente:

- a) El Consejo Europeo, que es la reunión de jefes de estado o de gobierno de los países miembros de la Unión, encargado de orientaciones de política general.
- b) El Consejo (o Consejo de la UE), que es la reunión de los ministros de los países miembros, es el principal órgano de decisión. Se trata de un ente abstracto, pues tiene tantas formas como ministros hay en los gobiernos: Industria, Sanidad, Agricultura, Educación etc. Su presidencia es semestral y rotatoria.
- c) La Comisión Europea, que tiene, entre otras, la función de iniciativa de los proyectos legislativos, ejecuta las decisiones y vigila el respeto al derecho comunitario.

- d) El Parlamento Europeo, que inviste y controla a la Comisión, participa en la elaboración del presupuesto, opina sobre la legislación europea y puede, en determinados casos, reorientarla.
- e) El Tribunal de Justicia, que dirime los litigios, se pronuncia sobre la interpretación y la correcta aplicación de la normativa europea.
- f) El Comité Económico y Social (CES), que recoge la opinión de los representantes de los círculos socioeconómicos.
- g) El Comité de las Regiones (CR), que recoge la opinión de los representantes de las colectividades territoriales.
- h) El Tribunal de Cuentas, que es el guardián de la ortodoxia financiera.

Lo esencial del juego institucional se desarrolla entre los tres actores principales: Consejo, Comisión y Parlamento, con el Tribunal de Justicia como árbitro.

La Comisión Europea inicia el procedimiento elaborando una propuesta relativa a la medida comunitaria que se desea adoptar. Dicha elaboración corre a cargo del servicio de la Comisión responsable del ámbito correspondiente, para lo cuál éste consulta en numerosas ocasiones a expertos nacionales. La Comisión no está obligada a acatar las opiniones de estos expertos, aunque éstas son importantes, sobre todo para valorar el éxito que pueda tener la propuesta ante el Consejo y el Parlamento. El proyecto preparado por la Comisión es debatido por los miembros de la misma y se adopta finalmente por mayoría simple. A continuación se presenta al Consejo como “propuesta de la Comisión”, junto con una amplia exposición de motivos.

Cuando el Parlamento Europeo es consultado sobre la propuesta, elaborada y enviada por la Comisión, ésta se traslada, en primer lugar, a la comisión parlamentaria competente, que elabora un informe acompañado de un proyecto de resolución legislativa. A continuación, el Parlamento aprueba la resolución legislativa, por lo general en sesión plenaria. Además, el Parlamento puede aprobar resoluciones a iniciativa propia y pedir a la Comisión, por mayoría de sus miembros, que presente una determinada propuesta que considere oportuna.

Como hemos dicho, el Consejo está compuesto por los ministros competentes en la materia de la que versa la propuesta de la Comisión. Su composición es, pues, variable. Las decisiones se preparan en el seno de los grupos de trabajo y del Comité de Representantes Permanentes (Coreper), compuesto por representantes permanentes de los estados miembros ante la UE (Coreper II) o sus adjuntos (Coreper I). La modalidad más utilizada para la aprobación de una propuesta en el seno del Consejo es la mayoría cualificada. En ella, los estados tienen un número de votos asignado de manera ponderada teniendo en cuenta aspectos de población, poder económico, político etc. La mayoría cualificada se utiliza en cuestiones relacionadas con el mercado único, competencia, agricultura, o transportes.

Otro tipo de decisiones se toma por unanimidad, como las de tipo fiscal, o ciertos aspectos de la seguridad social. También se utiliza para realizar cualquier cambio en la propuesta de la Comisión. Esta modalidad conlleva el peligro de que, a través del veto que puede presentar un solo país, el tema tratado se ralentice excesivamente. Finalmente, la mayoría simple es otra de las modalidades existentes, pero se utiliza en contadas ocasiones como ocurre, por ejemplo, con las cuestiones de procedimiento.

Decíamos que el proceso de toma de decisiones de la UE es pesado y largo. Es pesado porque involucra a numerosos protagonistas: instituciones, estados y actores públicos y privados (grupos de interés, empresas etc.). A decir verdad, la multiplicidad de los intervinientes no es una especificidad comunitaria. Los funcionarios territoriales o nacionales, que conocen la burocracia desde el interior, también constatan que la decisión pública no se toma en un único lugar.

El proceso es largo porque está asociado a numerosos niveles jerárquicos y comporta varios estadios. Implica a diversas entidades administrativas, diversos servicios técnicos, y a menudo órganos consultivos, cada uno con una visión propia. En Europa, lo colegial es norma; por lo que la consecuencia es una competencia entre las mismas instituciones: las instituciones son mundos rivales, donde el poder se negocia diariamente.

Este contexto institucional competitivo, que favorece la actuación de los grupos de influencia por la pluralidad de públicos objetivo a los que pueden dirigirse, está también en la raíz misma del desarrollo del *lobbying* parlamentario europeo que los asimila a sistema parlamentario estadounidense. En efecto, las divergencias en el seno del Parlamento Europeo no son sólo de naturaleza ideológica, sino también nacional. Esto lleva a que asuntos que afecten a los intereses de un sector profesional de un determinado país (por ejemplo, los productores de avellanas españoles) sean defendidos o rechazados (en función de su impacto, positivo o negativo, respectivamente) por todos los eurodiputados de ese país, independientemente del grupo parlamentario al que estén ideológicamente adscritos (socialistas, populares, verdes etc.).

La complejidad de los procedimientos y la multiplicidad de intervinientes implican demoras: elaborar un texto de importancia media exige un tiempo que puede parecer increíble para una persona no iniciada. Para elaborar un primer borrador de una directiva, la Comisión necesita como mínimo un año que se dedica a estudios previos, consulta de expertos, etc. Entre la presentación de un proyecto al Consejo y su adopción definitiva pueden transcurrir al menos dos años, aunque a veces transcurren más. Si a eso añadimos que, una vez publicada la directiva en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, corresponde a los estados miembros trasponerlas a su ordenamiento jurídico nacional, la eficacia directa para los ciudadanos puede alargarse un par de años más.

Entrar en la lógica comunitaria impone a los grupos de influencia una serie de pautas de actuación. En efecto, el debate europeo es: 1) una confrontación de intereses y un mundo de confrontaciones; 2) que está dominado por el rol esencial del tiempo; 3) basado en orientaciones a largo plazo; 4) así como una tecnocracia predominantemente jurídica; 5) un intercambio de información; 6) un intercambio multicultural; y 7) un juego con numerosos participantes en estructuras complejas. Por tanto, las ventajas que posee para la intervención de los grupos de influencia son, respectivamente, las siguientes:

- estar presentes: los representantes diplomáticos no son suficientes por sí solos;
- vigilar y ser estratégicos: las acciones eficaces son las que se ejercen durante el proceso decisorio;
- conocer las orientaciones a largo plazo: basta con leer y escuchar;
- estar atentos a los procedimientos, a la jurisprudencia y a la legitimidad fundada sobre la base jurídica;
- aportar información: los tecnócratas necesitan hechos y cifras;
- estar abierto a las culturas: entrar en la lógica de los demás y, para ello, escucharlos; y
- emprender acciones múltiples (por ejemplo, en la Comisión, no contentarse con ver a una sola Dirección General) y buscar alianzas y coaliciones.

## LOS GRUPOS DE INFLUENCIA Y EL *LOBBYING* EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Los grupos de influencia forman parte de la integración europea desde los inicios, en la década de 1950. No obstante, a pesar de esa presencia real, el análisis no preocupó mucho a los investigadores. Hubo que esperar a que el tema de la integración europea resurgiera en la agenda pública con el Acta Única.

La discusión científica inicial que estructuró las investigaciones sobre la integración europea durante un largo periodo, se inscribe en la perspectiva del neofuncionalismo, que otorgaba a los grupos de influencia un rol primordial en el proceso de integración. El neofuncionalismo, desarrollado a finales de la década de 1950 por Haas (1958) y liderado posteriormente por Lindberg (1963), respalda la hipótesis de que la integración europea es un proceso determinante en el que una acción precisa, ligada a un objetivo dado, crea una situación en la que el objetivo inicial sólo puede garantizarse implantando acciones complementarias que son sucesivamente condiciones futuras y una necesidad para otras acciones. El interés principal de este enfoque es estudiar las condiciones y probabilidades según las cuales un sistema interestatal podría desarrollarse en el marco de una organización supranacional.

Los neofuncionalistas, que pertenecen a la escuela liberal de las relaciones internacionales, defienden también la hipótesis de que los actores que producen



un efecto engranaje (*spill-over*) son los no estatales, más que los estados soberanos. Los intereses sociales nacionales exigen una mayor integración política para conseguir promover sus intereses económicos o sus ideales. Paralelamente, la Comisión Europea desea que sus poderes sean ampliados para aumentar la influencia de las instituciones europeas en los resultados políticos. La gran capacidad de las instituciones europeas de encontrar soluciones a problemas específicos es considerada como la razón por la que los actores sociales han transferido sus expectativas, prácticas políticas y sus anhelos a nivel europeo.

Así, para los autores neofuncionalistas, la integración europea debe conducir a una reformulación y a una reconstrucción de los intereses sociales y sectoriales de los actores más afectados por las políticas europeas. Esta mutación de los intereses conduciría a su vez a la formación de una representación transnacional de los intereses, que de retorno afectaría a las expectativas e identidades de estos actores, y probablemente a su representación política. A largo plazo, pues, el proceso de integración europea conduciría a una identidad europea de los modos de representación política propiamente europeos.

A pesar de los postulados neofuncionalistas, la relación de causalidad entre las actividades de los grupos de influencia y la profundización de la integración europea no es, en general, fácil de establecer. Aunque algunos estudios podían todavía “probar” el cambio político derivado de la influencia y presión de los grupos de interés en las décadas de 1950 y 1960, la situación se complica en las dos décadas siguientes, donde la primacía de lo político parecía estar en el orden del día. La suposición general de que el aumento del número de federaciones europeas de grupos nacionales era paralelo con el de los centros con poder de decisión de la Comisión (Meynaud; Sidjanski, 1971), no ha podido ser confirmada empíricamente. Incluso, para algunos autores, la relación causal es la contraria.

Las negociaciones del Acta Única a mediados de la década de 1980 impulsaron los dos debates: de una parte, sobre la influencia de los actores no estatales en la integración europea y, de otra parte, sobre el desarrollo de un modelo de representación de interés comunitario. Este impulso es debido a una observación empírica: ampliamente desarrollada durante las décadas de 1970 y 1980, la práctica del *lobbying* ha crecido, especialmente a favor de la implantación del gran mercado interior. En 1992, la Comisión estimaba que había unos 3 mil grupos de influencia instalados en Bruselas, con cerca de 10 mil empleados trabajando en el sector del *lobbying*. Una cifra que hoy se presenta un poco exagerada (Greenwood, 2003).

En el contexto del primer debate, se oponen dos enfoques sobre la influencia de los grupos de interés en el proceso de integración europea. Por un lado –siguiendo en el espectro neofuncionalista –, Sandholtz y Zysman (1992) afirman que las grandes federaciones de empresarios habían jugado un rol determinante en la elaboración del proyecto de mercado único. Años más tarde, Sweet y San-

dholtz (1998) publican una nueva investigación con el fin de redefinir el neofuncionalismo, y en concreto el fenómeno del engranaje. Estos autores establecen tres variables que están estrechamente ligadas en un sistema de interdependencia mutua: 1) el desarrollo de una sociedad transnacional; 2) la capacidad de las organizaciones transnacionales de seguir agendas de integración; y 3) la estructura de las normas comunitarias. Esta interdependencia es la que determina la integración europea, que está ligada a un círculo de acontecimientos.

Los grupos de interés que se instalaron en Bruselas para hacer *lobbying* crearon un conjunto de legislación, así como los litigios ulteriores. El aumento de la reglamentación llevó luego a la creación de un mayor número de oportunidades para las empresas exportadoras de crear nuevos mercados. Nuestros resultados confirman que este círculo de acontecimientos a institucionalizado la organización de la UE así como la de los actores privados en la economía (Fligstein; Stone Sweet, 2001, p. 32).

Contrariamente a esta perspectiva, Moravcsik (1993) ha rechazado la idea de la influencia de los grupos de interés sobre las decisiones comunitarias y, desarrollando un nuevo enfoque desde el inter-gubernamentalismo neoliberal, ha intentado demostrar empíricamente que son los gobiernos nacionales quienes hacen avanzar o frenan la integración europea.

Estas dos aproximaciones al fenómeno que nos ocupa, independientemente de su validez, coinciden en un extremo: el *lobbying* ante las instituciones comunitarias eclosionó a mediados de la década de 1980. Asimismo, este crecimiento continuo es revelador de tres tendencias complementarias. La primera: indica que la interacción con las instituciones europeas es un elemento estructural para un número de actores cada día mayor y para intereses cada vez más diversificados. La segunda: muestra que los grupos de influencia están estrechamente asociados a los dispositivos de políticas públicas en el sistema político europeo. Y la tercera: sugiere que la integración, entendida como desarrollo de las prerrogativas comunitarias, suscita no sólo movilizaciones, sino también formas renovadas y específicamente europeas de organización de los intereses.

Así, en base a los trabajos de Greenwood (2003) podemos cifrar en unos 2,4 mil los grupos de influencia con sede en Bruselas, incluidas las asociaciones europeas (N=1.450), las empresas multinacionales (N=350), los grupos de interés nacionales (N=200) y los lobbies (N= 400).

## EL ACCESO A LAS INSTITUCIONES

La complejidad y la diversidad de los grupos de influencia a nivel comunitario se reflejan también en la multitud de vías de acceso a las instituciones y los órganos de la UE. Las características del sistema político comunitario y sus estructuras de poder condicionan las formas de representación de los intere-

ses: mientras que las estructuras fragmentadas permiten por regla general un acceso fácil de los grupos, las estructuras centralizadas convierten al acceso en más complicado. El sistema político de la UE es, sin embargo, singular.

### El acceso como relación de intercambio

La relación de los grupos de influencia y los poderes públicos puede ser contemplada como una relación de intercambio, en el sentido de que sólo puede establecerse si las partes tienen en juego algún interés. Este paralelismo con el mercado implica que los actores son capaces de evaluar en cualquier momento el valor “mercantil” de sus recursos respectivos y de los de sus interlocutores.

Pero la idea de intercambio debe ser considerada de la manera más amplia posible, es decir como una relación de confianza, muy distinta del intercambio comercial, que se inscribe en el tiempo. En efecto, la falta de reciprocidad destruye la relación de confianza y la posibilidad de beneficio mutuo a lograr. Así, el intercambio al que hacemos referencia es el propio de las relaciones establecidas a través de las relaciones públicas, y no circula por un mercado clásico: el marco es el sistema político. Las partes de la relación tienen interés en participar en este intercambio por diversas razones, es decir, persiguiendo intereses divergentes.

Siguiendo con la metáfora del intercambio mercantil, debemos definir los objetos del intercambio, esto es, ¿qué se intercambia?. Los grupos de influencia ofrecen dos tipos de “bienes”: la representatividad y el conocimiento.

Históricamente, la representatividad constituye sin duda el recurso más importante que los grupos de influencia pueden esgrimir. Hace referencia al universo representado, a su legitimidad cuantitativa, y se descompone en diversas formas potenciales. Las más simple concierne, claro está, a los militantes. Confederaciones sindicales que representan a la práctica totalidad de los asalariados sindicados – como la DGB alemana o la OGB austriaca –, o a una mayoría de ellos – como el sindicato sueco LO –, poseen un poder de negociación muy notable ante los poderes públicos. Lo mismo ocurre con asociaciones industriales o patronales que pueden mostrar que representan a una parte esencial de su sector.

En relación a los grupos de influencia que no tienen un número importante de afiliados, la cuestión de la representatividad debe enfocarse de otra manera. Así, por ejemplo, aunque el grupo ecologista Greenpeace cuenta con un alto número de donaciones, sus miembros no son muy numerosos. El objetivo, en este caso, es movilizar a la opinión pública. Para erigirse en interlocutor, el grupo debe poder demostrar su conocimiento de la opinión pública. Se trata de una forma de pericia, por lo que un buen número de grupos de influencia contratan los servicios de institutos de investigación para realizar sondeos para adquirir este conocimiento-representatividad.

En las sociedades industriales avanzadas, el papel cada día más creciente del conocimiento en el diseño de las políticas públicas es una de los rasgos fundamentales de la transformación de la gestión pública. Y se ha convertido en un modo de participación de los grupos de influencia en el proceso de toma de decisiones públicas. En este contexto caracterizado por un estancamiento del incremento del gasto público, los poderes públicos se ven cada vez más obligados a recurrir al conocimiento de los actores privados. El *lobbying*, como han demostrado Riege y Lindsay (2006), desarrolla una notable función de gestión del conocimiento.

El grado de acceso de los grupos de influencia a las instituciones europeas no es únicamente el resultado de los recursos invertidos y de las acciones elegidas, sino también la consecuencia de las necesidades de conocimiento y legitimidad (representatividad) así como la especificidad de las estructuras a las que los grupos están confrontados a nivel comunitario. Los grupos de influencia juegan una función primordial en la gestión del conocimiento en el sector público no sólo europeo, sino también nacional.

Bouwen (2002) propone considerar tres bienes de acceso: 1) el conocimiento experto, que se corresponde con la pericia técnica para desarrollar la legislación europea; 2) la representación del interés europeo, que encontramos en las declaraciones de las confederaciones europeas que agrupan a federaciones nacionales; y 3) la representación de los intereses de grupos nacionales.

### La regla de oro: intervenir a tiempo

Tal y como hemos manifestado en otro lugar (Xifra, 2011), para que los grupos de interés y las empresas puedan influir en el desarrollo de una política pública, es necesario tener un buen conocimiento del proceso, complementado por un servicio detallado de seguimiento. Y en el complejo entramado del proceso legislativo de la UE ello es todavía más cierto. Los directivos de estas organizaciones y los lobistas han de estar preparados para acceder al proceso en su fase inicial. Esto podría crear problemas a los directores de relaciones institucionales en sus propias empresas.

No es nada fácil convencer a los directivos empresariales para que asignen recursos dinerarios y de tiempo de gestión para algo que posiblemente tenga un impacto a cinco años vista. Aún así, el impacto puede afectar a la supervivencia de la empresa y, sin duda, la máxima influencia sobre el diseño de la política se consigue en el inicio del proceso.

Las organizaciones pueden establecer contactos directamente, si bien lo normal es que utilicen intermediarios: desde la asociación profesional hasta el lobista. Asumiendo que el sistema de seguimiento es eficaz, las organizaciones deben ser conscientes de que los servicios de la Comisión están empezando a

trabajar sobre un tema concreto; sin olvidar que si disponen de una estructura suficiente para gestionar temas potencialmente públicos, seguramente conseguirán que la aproximación al tema por parte de la Comisión concuerde con el pretendido por la empresa. En diferentes ocasiones, una organización puede intervenir en la configuración de la política resultante. La primera podría ser a través de contactos ya existentes con funcionarios del país. Si un grupo de influencia participa activamente en los asuntos de su gobierno nacional, sin duda tendrá contactos con los funcionarios del ministerio o departamento que le sean más próximos. Estos últimos pueden ser los mismos hombres y mujeres que se desplazan a Bruselas para negociar con sus homólogos comunitarios, o en su defecto pueden ser colegas próximos. Los servicios de la Comisión acostumbran casi siempre a consultar a los funcionarios de los estados miembros desde el inicio del proceso. Ello es debido en parte al hecho de que la Comisión quiere garantizar que la propuesta resultante sea adoptada con toda probabilidad por el Consejo.

En relación con los asuntos técnicos, se necesita contar también con la pericia de los funcionarios del país. Salvo algunas excepciones, en esta fase las consultas son informales, lo cual dificulta su seguimiento. Que una empresa cuente con contactos regulares o con la posibilidad de reunirse en la propia capital, puede ser el camino más rápido para descubrir los detalles de una propuesta en el momento en que empieza a elaborarse. En el caso de una directiva, esto debe pasar normalmente un año antes de que el texto esté a punto para ser adoptado como borrador por el Colegio de Comisarios. Las excepciones de la consulta informal se producen en las áreas en las cuales la Comisión ha creado comités permanentes y ha limitado así su propia libertad de acción al comprometerse a una consulta previa (los más relevantes son el Comité Científico Alimentario y el Comité Veterinario Permanente).

Desde el momento en que un grupo de influencia sabe que se está elaborando el borrador de una medida, estima la probabilidad de que tenga un impacto en su negocio (caso de una empresa) o interés (caso de un grupo de interés) y decide comunicar sus ideas para contribuir a la configuración de la política resultante, ¿cómo puede proceder para mantener el contacto?. Teniendo en cuenta que parte de la información procede de la administración del país, una manera es proporcionando ideas por medio de esta vía. Aunque opte por otro camino, seguramente querrá mantener la comunicación con su administración. Es importante mantener el contacto con los funcionarios del país correspondiente a lo largo de todo el proceso, que puede durar unos cuantos años. Es muy probable que los mismos funcionarios que han sido consultados de manera informal en la fase inicial, más adelante tengan un papel más oficial en los grupos de trabajo y comités.

Aún así, puede ser que el grupo de influencia quiera comunicarse de manera más directa con el funcionario comunitario responsable del borrador de la medida o decisión. En este caso, se tratará de una persona concreta y, como

la Comisión es una institución relativamente pequeña y abierta, no será difícil identificarla. La cuestión es saber cuál es la mejor manera de establecer el contacto. Lo más probable es que en esta fase inicial del borrador, la relación tenga lugar telefónicamente y, en este sentido, conviene reincidir en que, aunque parezca chocante, los funcionarios de la Comisión están muy dispuestos a escuchar a todas aquellas personas que puedan aportar información de interés, mientras que es mucho más complicado conseguir una cita para una reunión, ya que los informes sobre temas concretos se amontonan en los servicios de la Comisión.

A pesar de esto, quizás lo preferible es intentar coordinar posiciones con empresas o grupos relacionados o competidores de otros estados miembros antes de establecer contactos. Esto es así porque difícilmente se adoptará un punto de vista que no cuente con un apoyo “europeo”. La coordinación puede darse a través de la federación europea del sector. Sin embargo, conviene recordar que hay diferencias sustanciales respecto de la eficacia y experiencia de las federaciones, y puede ser que no sean capaces de conciliar los intereses de todos sus miembros con vistas a conseguir un acuerdo colectivo. En este sentido las empresas están creando cada vez más alianzas *ad hoc* con empresas del mismo sector con las cuáles comparten unos mismos puntos de vista.

## Bibliografía

- BOUWEN, P. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 3, p. 365-390, 2002.
- FLIGSTEIN, N.; STONE SWEET, A. (2001). Institutionalizing the Treaty of Rome. In: STONE SWEET, A.; SANDHOLTZ, W.; FLIGSTEIN N. (Eds.). *The institutionalization of Europe* Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 29-55).
- GREENWOOD, J. *Inside the EU business associations*. Basingstoke: Palgrave, 2003.
- HAAS, E. B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- LINDBERG, L. N. *Political dynamics of European integration*. Oxford: Oxford University Press, 1963.
- MEYNAUD, J.; SIDJANSKI, D. *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne*. Brussels: Les Éditions de l'Institut de Sociologie, 1971.
- MORATA, F. *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel, 1999.
- MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 4, p. 473-523, 1993.
- QUITTKAT, C. Les organisations professionnelles françaises: européanisation de l'intermédiation des intérêts?. *Politique Européenne*, n. 7, p. 66-95, 2002.
- RIEGE, A.; LINDSAY, N. Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, v. 10, n. 3, p. 24-39, 2006.
- SANDHOLTZ, W.; ZYSMAN, J. 1992: recasting the European bargain. In: NELSEN, B. F.; STUBB, A. C.-G. (Eds.). *The European Union: readings on the theory and practice of European integration*. Houndmills: Macmillan, 1998. p. 195-216.
- SWEET, A. S.; SANDHOLTZ, W. (Coord.). *Supranational governance and European integration*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- XIFRA, J. *Manual de relaciones públicas e institucionales*. Madrid: Tecnos, 2011.

Recebido em: 18.03.2011 / Aceito em: 20.04.2011