

Grupos de Interés y Déficit Democrático en la Unión Europea

Ramón Barreiro Salazar*

Resumen: *En la teoría de la democracia una comunidad política que establezca normas obligatorias para las personas comprendidas en su área geográfica de influencia, debe asegurar la inclusión en el proceso de toma de decisiones de la mayor cantidad posible de individuos, si no de todos. La creación de una constitución europea busca precisamente esto, dejar que los ciudadanos decidan democráticamente sobre las normas que tendrán que obedecer. El objetivo de este artículo es acercarnos al proceso de democratización europeo, sin pensar que antes de una Constitución para Europa no había democracia en las instituciones europeas, aunque efectivamente ese hubiese sido el caso. Un examen como este nos ayudará a determinar en qué medida la actividad de los grupos de presión se asocia a la democratización o la falta de democracia de la Unión Europea.*

Abstract: *Former European Union president Romano Prodi explained the necessity of a Constitution for Europe as a consolidation of democracy or the need of the people of the EU to have a say in European policy making. In a conference held at the University of Bologna in 2003 he also stated that Europe needed democracy so it could freed itself from the influence of "behind the door meetings", making a reference to the activity of the numerous pressures groups that work in Brussels. It is the goal of this essay to find clues about the relationship with lobbying and the lack or presence of democracy in an organization that has the characteristics of a State, or that has been confronting a State-making process, so we can use such an instrument of analysis to discover the trends that group pressure politics follows in a democratizing Europe.*

En julio del 2003, en un discurso dado en la Universidad de Bolonia, el entonces presidente de la Unión Europea, Romano Prodi, valoraba como fundamental el proceso constitucional europeo y aseguró que el mismo es ante todo un medio que permitirá a los ciudadanos de la Unión acercarse a la integración y expresar su

* Ramón Barreiro Salazar. Panameño. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Católica Santa María la Antigua; en el 2005 recibió un diploma en Estudios Avanzados en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela, institución en la que actualmente realiza estudios de doctorado. Además, participa activamente organizaciones no gubernamentales panameñas, tales como Fundación Libertad y Asociación de Consumidores Libres, y en organizaciones gremiales como la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE). Correo electrónico: hector81@yahoo.com

opinión sobre la misma.¹ ¿Por qué es importante involucrar a los ciudadanos europeos en la Unión? Hasta ahora la integración ha sido llevada como un capítulo de prioridad por las carteras de asuntos exteriores de los distintos Estados europeos; los Estados soberanos de Europa decidían cómo y cuánto se abrían unos con otros. Sin embargo este proceso de apertura ha dado lugar a un avanzado estrechamiento de lazos comunitarios, y esos lazos no se han podido realizar de otra forma que la de la institucionalidad.

Estos resultados no deben extrañarnos, pues desde un principio el Tratado de Roma no sólo preveía un mercado común europeo; también sentaba las bases para la unificación política. Ahora bien, que esta unificación llevase a la formación de un nuevo Estado europeo seguramente escapaba a las intenciones de los firmantes y de los posteriores adherentes. No obstante, los Estados europeos ya han cedido importantes atribuciones estatales, no simplemente liberalizando sus controles comerciales, sino cediendo monopolios institucionales a un nuevo ente con personalidad jurídica propia, la Unión Europea.

En Europa ya no se habla de fronteras nacionales, ni de monedas nacionales, y presumiblemente tampoco se hablará de políticas exteriores nacionales; ahora se habla de límites europeos, del euro y de la política exterior europea. También se ha planteado hablar en un futuro de la defensa europea y del ejército europeo. ¿Es un marco institucional tan extensivo necesario para garantizar la paz y el libre comercio en Europa? Quizá cabe recordar ahora los primeros eurobarómetros que mostraban ciudadanos de los Estados miembros insatisfechos con la labor de las instituciones europeas.²

Las bases de esta nueva gobernanza europea son el Tratado de la Comunidad Europea, el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza, que a la vista del presente panorama político europeo hacen de textos constitucionales. Si bien dichos tratados modifican constitucionalmente a los Estados europeos, estos no suponen un fundamento legítimo para constituir una nueva politeia europea. Si Europa quiere hacer frente a los nuevos retos institucionales que se le presentan, debe tener una constitución. ¿Qué retos son estos que impulsan a una constitución para Europa? Romano Prodi identifica tres (2003):

- Completar el proceso de reforma constitucional y la creación de un sistema de gobierno europeo.
- La posición y el rol de la Unión Europea en el mundo de la era post Irak.
- La creación de un verdadero pacto político –uno que pueda ser reconocido como tal– entre la Unión Europea y sus ciudadanos.

¹ Romano Prodi. Europe and the Constitution: letting the people have their say. University of Bologna - European Constitution and the Italian Presidency of the EU from the Convention to the Intergovernmental Conference, Bolonia, 5 de julio de 2003.

² Standard Eurobarometer 1. Fieldwork: April-May 1974. Julio de 1974.

Europa, hasta el reparto de poderes de Niza, tomó sus decisiones respetando en todo momento la soberanía de sus integrantes, o al menos así sucedía formalmente con la exigencia de unanimidad. Sin embargo, se ha generalizado la idea de que una unidad política no puede presentar un frente dividido ante hechos que pongan en peligro la estabilidad regional, provocado por la situación discordante de la guerra de Irak y el orden de las “fidelidades”. Con Niza ya ha sido introducido el método de las mayorías, ahora queda definir sobre qué regirán estas mayorías europeas. El proceso de integración europea parece abogar por nuevos actores y nuevos intereses: los ciudadanos y los intereses democráticamente elegidos.

Esta nueva aproximación institucional europea nos encamina al objetivo del presente trabajo, esto es, si Europa ha emprendido el camino de la democratización, ¿cómo deberá exigir ese ciudadano que Europa sirva a sus intereses? ¿Exclusivamente mediante su voto en elecciones periódicas? ¿O también podrá acercarse a la Comisión Europea o al Parlamento Europeo a hacer lobby?

Para Romano Prodi el método intergubernamental de unanimidad en la toma de decisiones limitó la forma de accionar de las instituciones europeas, no en la medida en que se tomaran o no las decisiones pertinentes para cada momento, sino en la forma en que dichas decisiones fueron tomadas, forma que Prodi describe en los siguientes términos: “un método en el que burócratas negocian detrás de puertas cerradas y en el que Jefes de Estado o Gobierno se enfrentan unos a otros con listas personales de “intereses vitales” que deben ser protegidos por medio del veto”(2003).

Se supone mucho con estas palabras. ¿Debemos entender que es debido a la exigencia de unanimidad que las políticas de la Unión Europea se deciden en los despachos de los burócratas? Quizá para Prodi es evidente que las decisiones tomadas por mayoría cualificada en un parlamento escogido por los ciudadanos europeos cesará con las negociaciones a puertas cerradas entre burócratas y grupos de interés. ¿Es evidente acaso que los grupos de interés son antidemocráticos?

Nuestra intención en la presente investigación es analizar la dinámica de toma de decisiones en un sistema democrático y aplicar estas observaciones al modelo institucional europeo, para así responder a una pregunta esencial: ¿qué relación hay entre los grupos de interés y el déficit democrático en la Unión Europea?

Marco Teórico

¿Es la Unión Europea un Estado en formación?

¿Qué modelo teórico sobre democracia puede ser utilizado para un análisis de una Europa integrada? El proyecto de constitución europea propone una estructura de gobierno muy distinta a aquellas que tradicionalmente evolucionaron de los sistemas parlamentarios y presidenciales. Si bien en cuanto a equilibrio de poderes entre órganos de gobierno la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo parecen tener las mismas funciones que un ejecutivo, una cámara alta, una cámara baja y un tribunal supremo, no podemos

asegurar que sólo en ellos reside la gobernanza europea, pues en el modelo institucional europeo también están incluidos el Banco Central Europeo, con una independencia política sólo comparable históricamente a la que tuvo en un principio el Banco Central de Inglaterra, y un Comité de las Regiones de funciones no bien definidas pero de importancia representativa.

La mayoría de los modelos teóricos sobre democracia que se han desarrollado hasta ahora tienen como referencia el marco estructural del Estado, pues el aumento de la participación igualitaria de una ciudadanía libre en la política ha sido una de las mayores preocupaciones de los pensadores políticos desde el momento en que la idea de identidad entre Estado y monarca fue abandonada en Occidente. No ha de extrañar entonces que la gran mayoría de los esfuerzos teóricos con que contamos en la actualidad estén impulsados a responder cómo democratizar más el Estado, o al menos a decirnos cómo se ha dado dicha democratización.

Precisamente la presente crisis de la definición del Estado y sus atribuciones, evidente en la desintegración política de varios Estados del orbe y en los esfuerzos por encontrar politeías alternativas más respetuosas de las identidades regionales, ha causado que distintos autores se pregunten hasta dónde debe llevarse el proceso de democratización. Entre ellos, John Dryzek opina que la democratización en la actualidad puede seguir tres caminos: la democratización en el Estado, es decir, aumentar la participación y el control ciudadano en las instituciones públicas que ejercen el monopolio legítimo de la violencia; la democratización fuera del Estado, en referencia a la misma sociedad civil, a sus roles y costumbres; y, la democratización contra el Estado, o sea, la organización política alternativa de la sociedad civil en temas críticos de interés comunitario o, incluso, internacional, que pueda resultar en focos de poder antagónicos al Estado³.

Sin embargo, los caminos indicados por Dryzek aún cuentan con el Estado como referencia, como límite conceptual, por lo que creemos importante partir una vez más de una definición de Estado. El Estado en su versión mínima era pedido por Hobbes y justificado por Locke como un ente encargado de asegurar la integridad de los individuos y sus propiedades; es más, para Nozick basta para la existencia de un Estado que una organización encargada de la seguridad consiga un monopolio efectivo de esta en un territorio delimitado⁴. Por esto, utilizaremos una definición de mínimos, y como tal, la expuesta por Weber –con la mención del elemento territorial– nos parece satisfactoria: una organización que exitosamente reclama el monopolio legítimo del uso de la fuerza física en un territorio determinado⁵.

La Unión Europea claramente no cumple con los requisitos planteados en esta definición, esencialmente porque no posee el monopolio legítimo de la violencia. Sin embargo cuenta con otras atribuciones, todas ellas derivadas de la capacidad redistributiva del Estado más extensivo, que nos hacen pensar que en efecto la

³ Dryzek, John S. *Democracy in Capitalist times*. New York: Oxford University Press, 1996

⁴ Robert Nozick. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Basil Blackwell, 1974

⁵ Max Weber. *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1993.

integración europea es la formación de un Estado, tales como la existencia de fronteras definidas para el mercado común europeo, el monopolio de la moneda circulante y ser la última instancia en la administración de justicia. ¿Cómo han precedido estos atributos secundarios a la función esencial de defensa? Parece evidente que se ha dado así porque los Estados sólo pueden ceder aquellos atributos que no les son esenciales a su condición como tales.

Los Estados no pueden ceder su monopolio de la violencia porque no pueden ceder legitimidad. En la actualidad la legitimidad sólo puede ser otorgada mediante el consenso democrático, que es justamente lo que precisa la constituyente europea; esta premisa arroja nueva luz sobre el proceso de integración.

Un modelo democrático para la Unión

Resultaría muy conveniente para los fines de este trabajo adoptar sin más el modelo teórico de la poliarquía tal como fue definido por Robert Dahl⁶. Es un modelo en el que la democracia es un medio y un fin en sí misma; y además, es un modelo que considera esencial permitir el desarrollo y la acción de los grupos de interés. Una poliarquía se caracteriza por la liberalización de dos dimensiones políticas fundamentales: la opinión pública, organizada por los grupos de interés, y la participación política, que encuentra sus actores en los partidos políticos.

Así, podríamos decir sin más que la democracia necesita de los grupos de interés porque éstos cumplen en ella el papel de organizadores de la opinión pública, afirmación que comparto, pero que el modelo teórico de Dahl no se molesta en explicar. Es por esto que necesitamos un modelo democrático que explique porqué la opinión pública se organiza en grupos de interés.

No obstante, poseemos datos sobre la naturaleza del Estado moderno que nos indican posibles razones para llegar a esta conclusión. El Estado mínimo se encarga de proporcionar el servicio de seguridad a todos los ciudadanos bajo su responsabilidad; dicho servicio ha de ser sufragado por todos los ciudadanos mediante impuestos. No obstante, cabe preguntarse qué cantidad se considerará justa que pague cada ciudadano y dónde es más urgente proporcionar dicho servicio de seguridad. El Estado no tiene forma de saberlo porque ambas respuestas dependen en última instancia de la escala de valores de los ciudadanos considerados individualmente. Así tenemos que incluso las políticas de seguridad de un Estado mínimo son redistributivas, en la medida en que no existe retribución entre el precio que se paga por seguridad y el servicio de seguridad efectivamente recibido; decisión que en cambio se toma discriminando entre un grupo de necesidades sociales defendidas por organizaciones políticas en competencia. En dicho contexto si la democracia provee de legitimidad al Estado moderno, para mantener esa legitimidad el Estado deberá tomar sus decisiones democráticamente, es decir, determinar sus políticas de acuerdo al dictamen de las mayorías.

⁶ Robert Dahl. *La Poliarquía: Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, 1990

La idea subyacente en este argumento nos lleva a afirmar que el Estado mantiene su legitimidad creando leyes. Con esto presente, Schumpeter se atrevió a elaborar la siguiente explicación sobre la toma de decisiones en una democracia:

“Análogamente (al significado social de la actividad económica), el significado o función social de la actividad parlamentaria consiste sin duda en promulgar leyes y, en parte, disposiciones administrativas. Ahora bien: para comprender cómo sirve a este fin la política democrática hemos de partir de la lucha competitiva por el poder y los cargos públicos y darnos cuenta de que la función social se cumple, podríamos decir, incidentalmente, en el mismo sentido en que la producción resulta incidental en relación con la obtención de beneficios.”⁷

Esta explicación del proceso democrático inspiraría a Anthony Downs para elaborar su teoría económica de la democracia⁸, que no es más que una explicación a partir de la acción individual racional de la forma en que se producen las políticas públicas en un sistema democrático. La teoría de Downs es un modelo de elección racional y como tal se sustenta en la presunción de que el individuo actúa políticamente para maximizar sus beneficios; no importa si dichos beneficios repercuten sólo a favor de él o de muchas personas, siendo así tanto el egoísmo como el altruismo perfectamente compatibles al modelo.

De este axioma principal se deducen otros axiomas relacionados a la determinación del voto, la abstención, la competencia política por los votos y los incentivos para influir en las políticas de gobierno. En consecuencia:

1. Los individuos buscan maximizar la utilidad económica producida por las políticas de gobierno.
2. Los individuos votarán por el partido cuyas políticas le reporten mayores beneficios o utilidad.
3. Los individuos votarán cuando el beneficio del acto de votar supere los costos que devienen del mismo.
4. Los partidos buscan el acceso y la permanencia en el poder político, es decir, buscan maximizar sus cuotas de poder.
5. Los partidos propondrán las políticas que les reporten mayores beneficios (votos) en el electorado.
6. Los individuos tratarán de influir en las políticas de gobierno que les afecten directamente.

Estas nociones conforman un modelo abstracto, en definitiva un tipo ideal, pero es su precisión deductiva lo que le hace reflejar con gran exactitud el comportamiento político en todas las democracias competitivas existentes. Por esto, cabe destacar la teoría económica de la democracia como el modelo crítico más importante que se haya realizado hasta ahora sobre la democracia como ideología, o sea, como fin político último.

⁷ J. A. Schumpeter. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper and Brothers, 1950, p282.

⁸ Anthony Downs. *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar, 1973

Puede esperarse una crítica a esta teoría argumentando que los individuos no siempre actúan para maximizar sus beneficios, y que no actuar de esta forma también podría considerarse racional; y además, podría decirse que los individuos no actúan racionalmente en muchas ocasiones. Sin embargo el modelo esbozado no requiere que los individuos persigan beneficios medidos objetivamente, sólo precisa que un individuo actúe de acuerdo a su escala de valores y que tome decisiones que racionalmente le lleven a la consecución de dichos valores, ya sean éstos racionales o no. Es más, es cierto que muchos individuos actúan irracionalmente en momentos determinados, pero los resultados de los sistemas democráticos nos hacen pensar que importa más la acción racional de aquellos que se han organizado para conseguir sus fines que la del simple elector.

La redistribución adictiva de Anthony de Jasay

Del modelo teórico expuesto por Downs, el axioma que afirma que los individuos se organizarán para influir en las políticas que les afecten es el que nos interesa para responder a la pregunta de porqué los grupos de interés organizan la opinión pública.

Anthony de Jasay ha propuesto la siguiente explicación: **el ejercicio del Estado de asumir bandos divide a la sociedad; el Estado entonces ayuda y alimenta a un grupo a costa de individuos no organizados, abandonados en una minoría, lo que provoca la organización de dichos individuos en otros grupos que les permita exigir políticas que les beneficien.** Para Jasay este proceso entraña una relación de dependencia entre el Estado y sus políticas por un lado y la conformación de grupos de interés por el otro, una redistribución adictiva⁹.

De acuerdo a esta hipótesis, el Estado para tomar sus decisiones debe acudir al método democrático, es decir, tratar de identificar lo que quieren las mayorías, y no se trata de una sola mayoría, pues cada política del Estado basada en un tema específico divide de forma distinta a la sociedad; los individuos toman sus decisiones de acuerdo a los fines que persiguen, fines que en el proceso democrático se verán favorecidos por la mayor organización de los individuos que los persiguen; así, podemos concluir que mientras mayor sea la capacidad redistributiva del Estado, es decir, mientras más extensivas sean sus políticas, mayor será la generación de grupos de interés, ya que la capacidad divisiva del Estado también ha aumentado.

La Unión Europea y los Grupos de Interés

La actividad de los Grupos de Interés en la Unión Europea ha estado dirigida tradicionalmente a la Comisión Europea y a los Directorios Generales, pues es en estas instituciones en que hasta ahora se ha realizado la mayor parte de la legislación que Europa ha introducido a los Estados de la Unión. No obstante, con cada revisión del tratado de Roma, y con el aumento de su iniciativa legislativa y de veto, el

⁹ Anthony De Jasay. *The State*. Oxford: Basil Blackwell, 1985, p208-227.

Parlamento Europeo sufre un activismo cada vez mayor de los Grupos de Interés¹⁰, hasta el punto de establecer un registro propio de acreditación para los mismos. Esta tendencia previsiblemente se mantendrá –incluso nos aventuramos a asegurar que se intensificará– de llegarse a ratificar un proyecto de Constitución Europea.

¿Es una muestra más del déficit democrático de la Unión que hasta ahora los Grupos de Interés hayan prestado mayor atención a la Comisión que al Parlamento Europeo? No lo creemos. Pensamos que se debe a la lógica institucional del proceso legislativo de la Unión; hasta ahora las regulaciones europeas han provenido en su gran mayoría del Consejo de Ministros, dato que confirma que la integración europea sigue siendo liderada por los Estados miembros. Es por este balance en la toma de decisiones que la atención de los Grupos de interés se centre en la Comisión Europea, órgano proponente de políticas al Consejo de Ministros.

Para determinar cómo los Grupos de Presión han contribuido a la democratización de la Unión, analizaremos tres variables que comprueban la lógica de este tipo de asociaciones en el proceso democrático Europeo. Una primera variable es la propia actividad de los Grupos de Interés en la Unión Europea, análisis que nos servirá para determinar cuáles son las contribuciones de este tipo de acción colectiva a la Unión y por qué ésta sigue retribuyendo con políticas favorables a una importante mayoría de ellos. La segunda variable que analizaremos será la opinión pública europea, la confianza que tienen en las instituciones europeas, prestando especial interés al Parlamento Europeo por ser la más democrática de las instituciones europeas, y lo que dicha opinión pública exige en forma de políticas a estas instituciones. La tercera variable, estrechamente vinculada a la segunda, será el análisis del aumento de atribuciones legislativas del Parlamento Europeo y cómo este aumento de recursos no supondrá una disminución en la influencia y afluencia de grupos de interés al mismo, sino, precisamente, lo contrario.

Actividad de los Grupos de Interés en la Unión Europea

Europa no ha sido tradicionalmente un terreno favorable al desarrollo de los grupos de interés, por ello Schmitter¹¹ elaboró una teoría neocorporativista que pudiese conciliar el pluralismo político con un proceso de toma de decisiones políticas que tuviese en el Estado a su principal protagonista. No es el propósito de este trabajo comprobar empíricamente las observaciones de Schmitter, sin embargo, si asumimos que éstas son útiles para nuestro análisis, nos darían razones para dudar de nuestra hipótesis sobre la proliferación de grupos de interés en relación al aumento de la democracia, ya que es la organización tecnocrática del Estado lo que le lleva a corporativizar la sociedad. Quizá también la hipótesis no se cumpliría en el contexto de un sistema de proporcionalidad como el que rige en la mayoría de los parlamentos europeos, un método de representación que permite el pluripartidismo e incentiva la

¹⁰ Justin Greenwood, Mark Aspinwall. “Conceptualising collective action in the European Union: an introduction”, en *Collective Action in the European Union*, Justin Greenwood y Mark Aspinwall, eds. New York: Routledge, 1998, p2.

¹¹ Philippe Schmitter, Leo Panitch and Gerhard Lehmbruch. “Corporatism and Policy-Making in Contemporary Western Europe”. *Comparative Political Studies* 10:1, abril, 1970.

rigidez ideológica de los partidos, dejando así a los grupos de interés sin el elemento de representatividad de grupos minoritarios que generalmente cumple en sistemas bipartidistas.

Otros autores interpretan la proliferación de los grupos de presión como la consecuencia de un déficit representativo o de una escasez de recursos por parte de la institución ante la cual se efectúa el lobby. De esta opinión participa Carlo Ruzza¹², quien entiende la presencia de los grupos de interés como fuentes de información para una Comisión Europea carente de medios democráticos para determinar qué políticas requieren las mayorías democráticas; por esta razón, en un intento por garantizar una representatividad real, la Comisión tendría que incentivar la creación de grupos de interés público (Ruzza, 26). Esta interpretación de Ruzza sobre la posterior inclusión de grupos de interés público en Bruselas sigue la explicación neocorporativista de Schmitter, reduciendo así las oportunidades de lobby a los puntos de contacto que para este propósito hayan sido diseñados por el Estado.

Si bien entendemos que entre los estímulos a este tipo de asociaciones es de especial importancia la liberalización de la opinión pública por el Estado y la creación de vínculos institucionales diseñados para interpretar ésta, no creemos que la existencia de los grupos de interés se deba primordialmente a este hecho, en razón de que los gobiernos se sostienen por la opinión pública y liberalizarla es eventualmente inevitable, incluso para naciones con *politeias* tradicionalmente autoritarias.

Entendemos la génesis de un grupo de interés en la misma forma en que explicamos el origen del partido político, como una polarización de la sociedad en distintos grupos frente a la toma de decisiones políticas. Los grupos de interés cumplen una función muy importante en la Unión Europea, papel que también desempeñan en el resto de los órganos legislativos de todas las politeias contemporáneas: informar a las instituciones públicas de las preferencias del demos al que sus políticas se dirigen.

Para sustentar el argumento del déficit representativo, Ruzza expone la presencia anterior y mayoritaria de los grupos de interés privado en Bruselas y la incorporación tardía de los grupos de interés público. ¿Quiere decir Ruzza que los grupos de interés público son representativos y los de interés privado no lo son? ¿O acaso son menos democráticos los grupos de interés privado por representar intereses minoritarios? Los intereses económicos se dieron cita antes que los demás en la Unión porque esta nació como un mercado único, con atribuciones limitadas al objetivo de la apertura de los mercados internos europeos; es perfectamente comprensible que se organicen primero los “grandes negocios” cuando ellos son los primeros afectados por las políticas de una politeia.

¹² Carlo Ruzza. “Organized Civil Society and European Governance”. European Commission 5th Framework, 2003-2005.

Como bien explica Grant Jordan en su trabajo *What drives European associability?*¹³, si se construye el campo propicio para extender las políticas públicas, los grupos de interés vendrán (1998, 60); en este sentido es interesante observar que el 69 % de los grupos de interés públicos que actúan en la Unión se formaron con posterioridad al establecimiento del mercado único, en respuesta al crecimiento de las atribuciones políticas de la Unión (1998, 3).

Ahora, el último tema que nos queda por considerar en relación a la actividad de los grupos de interés es determinar si efectivamente la continuidad y permanencia de sus organizaciones se deben a retribuciones políticas por parte de la Unión Europea. Un estudio del año 1996 sobre la acción colectiva en la Unión Europea. Llevado a cabo por un grupo de investigadores dirigidos por Justin Greenwood y Mark Aspinwall, reveló que de los grupos de interés tomados en la muestra un 62,5 % se consideraron influidos por las políticas de la Unión (1998, 86); quizá la mayoría de los grupos de interés no puedan revelarse como los autores de tal o cual política instrumentalizada por la Unión Europea, sin embargo, la mayoría de ellos se sienten afectados por las políticas europeas y en gran medida esto es así porque dichos grupos han servido de guía a la Unión para saber qué sectores requieren con mayor urgencia su actividad.

Opinión Pública y las atribuciones de la Unión Europea

El último Eurobarómetro¹⁴ nos proporcionó cifras muy interesantes sobre lo que opinan los europeos del Parlamento Europeo, del efecto que éste tiene en sus vidas y del rol que debe desempeñar a partir del siguiente período electoral.

Analicemos primero los datos que arrojó sobre el efecto del Parlamento Europeo en la vida de los ciudadanos de la Unión. El 63 % de éstos consideraron que el Parlamento Europeo tenía un gran efecto o algún efecto en sus vidas y, por otro lado, el 73 % consideró que la Comisión Europea tenía un gran efecto o algún efecto en sus vidas. Ahora bien, estas cifras no se pueden tomar como pruebas definitivas de que efectivamente el Parlamento afecta con sus políticas la vida de los europeos. Tomando en cuenta las presentes atribuciones, tanto del Parlamento como de la Comisión, y el protagonismo que aún posee el Consejo de Ministros en la toma de decisiones de Europa, quizá la apreciación de los ciudadanos sea más correcta en relación a la Comisión que al Parlamento. Sin embargo, el Parlamento sí origina políticas dirigidas a los europeos; en el Parlamento sí hay bloques importantes de partidos con cierta homogeneidad distinta a la representación nacional –recordemos al Partido Socialista Europeo y al Partido Popular Europeo por mencionar los más importantes–; y, el Parlamento es el único órgano europeo al que los ciudadanos votan directamente, siendo por ende el receptor natural de sus exigencias políticas. Lo que de verdad reflejan estas cifras, es que los europeos cada vez ven más al Parlamento Europeo como un órgano legislativo que afecta sus vidas, un ente capaz de producir políticas que afectan efectivamente a la sociedad, lo que influye de

¹³ Grant Jordan. “What drives European associability?”, en *Collective Action in the European Union*, Justin Greenwood y Mark Aspinwall, eds. New York: Routledge, 1998.

¹⁴ Al momento de la elaboración de este escrito, el Standard Eurobarometer 61. Fieldwork: Spring 2004. Marzo, 2004.

manera determinante la forma en que los europeos interactúan con esta institución. Otros datos que ayudan a corroborar esta idea son aquellos que muestran la opinión de los europeos sobre la importancia de las elecciones y aquellos que reflejan la intención de votar en dichas elecciones; así, el 66 % de los europeos consideró muy importantes las elecciones de junio al Parlamento Europeo, mientras que el 34 % afirmó que votará en las mismas. Si bien la cifra del 34 % en intención de voto está por debajo de una participación de la mitad más uno, umbral tradicional de la legitimidad en el proceso democrático, hay que recalcar que hay más europeos decididos a votar que indecisos o que decididos por la abstención.

El Parlamento Europeo es la institución de la Unión en la que los ciudadanos más confían, con 54 % de opiniones favorables, seguido por la Comisión Europea en un 47 % y por la Unión Europea en conjunto con un 41 %. Es destacable que haya mayor confianza por el Parlamento Europeo que por los Parlamentos nacionales (54 % de desconfianza), lo que puede explicarse por la mayor exposición pública de estos últimos y por el ejercicio continuo del poder –lo que también explica el desgaste de los partidos políticos (76 % de desconfianza)–. Es probable que los Europeos basen su confianza en el Parlamento Europeo en el hecho de que éste es el único órgano de la Unión responsable ante sus votos, y quizá esta confianza se mantiene alta porque no ha sufrido un fuerte desgaste en el ejercicio efectivo del poder político, lo que podría explicar la menor confianza por la Unión en su conjunto y por la Comisión.

Por último, tenemos las cifras del Eurobarómetro sobre lo que los europeos piensan son los problemas más importantes que enfrenta el Parlamento Europeo, los que detallamos por orden de porcentajes de opiniones afirmativas: empleo (59%), inmigración (45%), crimen (45%), defensa de los intereses nacionales (35%), ambiente (34%), derechos de los ciudadanos (33%) y educación (32%). Lo más interesante de estos datos es que todas estas cuestiones menos una –la defensa de intereses nacionales– son consideradas de exclusiva incumbencia de las políticas internas de los Estados nacionales; es más, de los tres problemas más mencionados, el empleo y el crimen, son las políticas distributivas más básicas de los Estados nacionales.

Aumento de las atribuciones legislativas del Parlamento Europeo

Sólo nos resta comprobar si en efecto continua el aumento de las atribuciones legislativas del Parlamento Europeo.

Las atribuciones legislativas del Parlamento Europeo en la actualidad consisten en dictámenes conformes o dictámenes consultivos en relación a la legislación propuesta por la Comisión Europea y aprobada por el Consejo de Ministros, y en mociones de censura a la Comisión Europea. Con el nuevo proyecto de Constitución Europea el Parlamento Europeo pasa a compartir con el Consejo Europeo el papel de

GRUPOS DE INTERES Y DÉFICIT DEMOCRÁTICO

aprobar los actos legislativos de la Unión¹⁵. Sin embargo, aún se mantiene como atribución exclusiva de la Comisión Europea la propuesta de leyes¹⁶.

El Parlamento Europeo aún no es el centro de las tomas de decisiones en Europa, pero su creciente protagonismo en la aprobación de leyes para la Unión nos hace pensar que en este, el más democrático de los órganos europeos, no disminuirá la “toma de decisiones a puerta cerrada”, como bien vio llamar el ex presidente Prodi a la actividad de los grupos de interés.

¹⁵ Artículo I-33, párrafo 1. Proyecto de Constitución para Europa.
http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/constit/cv00797-re01.es03.pdf

¹⁶ Artículo I-25, párrafo 2. Proyecto de Constitución para Europa.
http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/constit/cv00797-re01.es03.pdf