

El papel de las compañías multinacionales en la toma de decisiones de la Unión Europea

Santiago Alberto Nchoa Andrade*



Introducción

Hoy en día es comúnmente aceptado la influencia que las compañías multinacionales tuvieron cuando la Comunidad Europea adoptó "el Acta Unica Europea" y el Tratado de Maastricht. ¿Porqué tuvieron esa influencia? ¿Porqué estuvieron tan interesados en participar en la evolución de la Integración Europea? En esta investigación se pretende contestar estas

preguntas, pero también se quiere saber si esta influencia continuará en el futuro. Esta información es muy importante para quien esté interesado en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, ahora y en el futuro.

Se tratará de encontrar el papel que las empresas multinacionales tienen en la toma de decisiones en la Unión Europea, para esto, primero se describirá la participación de los grupos de presión en ella.

(*) Segundo Secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Luego se estudiará la participación de las empresas multinacionales en la toma de decisiones europea, su historia y su situación actual.

Con esta información, finalmente, se discutirá el futuro de las empresas multinacionales dentro del proceso de toma de decisiones de la UE, especialmente relacionado con el apareamiento de nuevos grupos de presión.

El estudio de los grupos de presión en la Unión Europea es de gran importancia para los entes y personas involucrados en la toma de decisiones en la Comunidad Andina de Naciones, con la finalidad de, sobre la base de la experiencia y adecuándola a las realidades regionales propias, permitir una mayor participación ciudadana en los asuntos comunitarios andinos, con lo que se dará mayor legitimidad y respaldo al proceso y, algo aún más importante, que la población de los países andinos vean a la integración regional como un proceso democrático.

En este artículo se considera a las empresas multinacionales como parte de los grupos empresariales y las grandes empresas.

CAPÍTULO I **Grupos de Presión en la Unión Europea**

I.1 La importancia de los Grupos de Presión

Se puede encontrar grupos de presión en cualquier sistema político, en este sentido la Unión Europea no es la excepción, especialmente luego de la europeización de la toma de decisiones en los países miembros (es decir, ya no son dirigidas hacia el interés nacional sino al interés comunitario), y el apareamiento de instituciones supranacionales en la UE, donde el poder está pasando de los organismos nacionales a los organismos europeos.¹

Es relevante recordar lo que Peter Holmes y Francis McGowan dicen acerca de la negociación en la Comisión Europea sobre la liberación del mercado de vehículos: "The battles inside the Commission reflected pressures from outside." (Las batallas al interior de la comisión reflejaron las presiones externas)². Ellos encontraron presiones de los grupos de consumidores, comerciantes y productores.

1) Mazy, Sonia y Richardson, Jeremy, 1996, 'The Logic of Organisation', en Jeremy Richardson, ed., *European Union, Power and Policy Making*, Routledge, London y New York, pag. 200.

2) Holmes, Peter y McGowan Francis, 1997, *Liberalisation of Car and Airlines Market*, en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, pag 166. Traducción del autor.

Esto demuestra que los grupos de presión han ganado mucha importancia en las nuevas sociedades, especialmente después de que las personas involucradas en la toma de decisiones han reconocido que "los grupos de presión son un vínculo esencial entre los gobiernos, el público especializado y el público en general"³. Además, los grupos de presión proveen información técnica,⁴ advierten sobre problemas potenciales, y pueden otorgar soporte esencial para todo el sistema político⁵.

Las sociedades no pueden basarse en el conflicto, necesitan negociar y este factor es aun más importante en la Unión Europea, donde sus funcionarios tienen que tratar con quince Estados miembros. Para solucionar este problema, los funcionarios de las instituciones de la UE han integrado a los grupos de presión en el proceso de toma de decisiones⁶; también las instituciones europeas son relativamente pe-

queñas y dependen de los conocimientos y experiencia de otras organizaciones. En este sentido los grupos de presión son muy importantes⁷.

Para Greenwood 'el desarrollo de la UE no puede ser totalmente entendido sino se considera el papel que relevantes grupos de presión han jugado al promover el crecimiento de los poderes europeos'⁸. Esto no es totalmente aceptado y es importante señalar lo que dice Kohler-Koch: "... grupos de presión europeos, en particular no fueron las fuerzas que guiaron la integración regional... la organización de los intereses europeos ha sido más un proceso de adaptación que de formación del sistema"⁹. De todos modos no se puede subestimar la importancia de los grupos de presión en la integración europea, si bien como una fuerza que guía o al adaptarse al proceso. Kohler-Koch, también dice: "Aunque la organización de los intereses europeos ha si-

3) Mazey, arriba, n. lat 200. Traducción del autor.

4) Las instituciones Europeas sufren el problema de falta de información.

5) Mazey, arriba, n. lat 200.

6) Mazey, ibidem., pag. 201.

7) Mazey, ibidem., pag. 209.

Ver también Crouch, Colin y Menon, Anand, 1997, 'Organised Interests and the State' en Rhodes, Martin, et al., eds., *Developments in West European Politics*, pag. 164.

8) Greenwood, Justin, 1997, *Representing Interests in the European Union*, Macmillan Press Ltd, Houndmills, pag. 2. Traducción del autor.

9) Kohler-Koch, Beate, 1997, 'Organised Interest en European Integration' en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, pag. 46. Traducción del autor.

do más un proceso de adaptación que de formación del sistema, se ha convertido en parte del sistema de la Comunidad Europea e influencia la vida diaria de la toma de decisiones en ella», además, los grupos de presión y sus respectivos intereses también participan en el diseño de la política europea¹⁰.

1.2 Supranacionalidad?

Después de haber visto la importancia de los grupos de presión en la Unión Europea, es relevante saber si estos grupos realmente prefieren influenciar al nivel supranacional o al nivel nacional.

Para algunos autores la Unión Europea sigue siendo una organización intergubernamental¹¹, para otros, se ha transformado en una organización supranacional¹². Para los primeros; influenciar al nivel nacional sigue siendo más importante y para los últimos, por el contrario, es influenciar al nivel europeo¹³.

Crouch y Menon han dicho que es equivocado relacionar el incremento de grupos activos en Bruse-

las con un correspondiente abandono de la intermediación al nivel nacional, ellos reconocen que un cambio hacia la supranacionalidad puede haberse dado en temas económicos, pero que esto no ocurre en otras áreas como provisión de bienestar o educación. Ellos también piensan que la naturaleza del proceso de toma de decisiones en la UE favorece a que continúe la importancia nacional, ya que influenciar en las capitales es necesario para tener resultados en Bruselas¹⁴.

Por esto, uno tiene que reconocer que el Estado Nación sigue siendo el sujeto más importante en la integración europea, esto se puede apreciar en temas relacionados con las denominadas 'high politics'.¹⁵ Por otro lado, en las llamadas 'low politics', como Mazey y Richardson dicen (también reconocido por Crouch y Menon), 'la habilidad de cualquier Estado para influenciar, en forma solitaria, el proceso de toma de decisiones en la UE es extremadamente limitado'¹⁶.

Por el contrario, con la aplicación de la mayoría calificada, los

10) Kohler-Koch, ibidem, pag. 46. Traducción del autor.

11) Kapteyn, Paul, 1996, *Stateless Market*, Routledge, London y New York, pag 131.

12) Van de Graaf, Henk, 1998, 'Handout' en *Institutions and Procedures in the European Union*, pag. 2.

13) Para mayor información ver Kohler-Koch, arriba, n.8 desde 57 hasta 62.

14) Crouch, arriba, n.7 desde 166 hasta 167.

15) Greenwood, arriba, n.8 en 29.

16) Mazey, arriba, n.1 en 212. Traducción del autor.

poderes de la Comisión, el nuevo papel del Parlamento Europeo y la importancia la Corte Europea de Justicia y de otras instituciones europeas, se puede apreciar una mayor presencia de lo supranacional en la Unión Europea. Este fenómeno ha sido percibido por los grupos de presión, los que han encontrado en cada una de estas instituciones un nuevo canal para influenciar en la toma de decisiones¹⁷.

Alan Cawson descubrió, cuando entrevistaba funcionarios de la Philips, que ellos al referirse al director de la oficina de la compañía en Bruselas lo llamaban "nuestro Embajador en Bruselas"¹⁸. Aquí se puede apreciar la importancia que los grupos de presión dan a la Unión Europea.

Más aún, muchas de las atribuciones en temas económicos están saliendo de la esfera del Estado-Nación¹⁹ y, en el caso de Europa Occidental, en favor de la Unión Europea, lo que contribuye a aumentar la importancia de ésta organización, ya que, en estos temas, los di-

ferentes países de la UE se están convirtiendo en meros ejecutores y las Instituciones de Bruselas están adquiriendo, cada día más, atribuciones planificadoras y de toma de decisiones.

Es relevante señalar que el sistema de "lobbying" en la UE es esencialmente un sistema de toma de decisiones multi-arena o multi-niveles, en el que existe un incremento de los intereses europeos,²⁰ en desmedro de los intereses nacionales.

Elie Cohen describe multi-niveles: "La integración europea es un proceso multi-nivel, que no es dirigido solo por la Comisión o el Consejo de Ministros, sino que también por juegos estratégicos jugados por las compañías y las burocracias nacionales con la finalidad de obtener recursos y promover objetivos políticos internos"²¹.

En un sistema como éste es importante no desmerecer la importancia de alguno de los canales para influenciar la toma de decisiones en la Unión Europea, especialmente cuando se puede observar que exis-

17) Crouch, arriba, n.7 en 165.

18) Cawson, Alan, 1997, *Big Firms as Political Actors*, en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, pag. 198.

19) Crouch, ibidem, pag. 163.

20) Mazey, arriba, n.1 desde 211 hasta 212.

Mayor información puede encontrarse en Greenwood, op cit., pags. 27, 51, 55 y 56.

21) Cohen, Elie, 1997, *Corporate, National, and European Interest* en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, pag. 142. Traducción del autor.

ten múltiples puntos de acceso al proceso, tanto en los estados miembros, como en la UE²².

1.3 Presencia de los Grupos de Presión en la Unión Europea

"The number and range of interest groups have increased enormously over the history of the EU." (El número y extensión de los grupos de presión ha crecido enormemente a lo largo de la historia de la UE)²³.

Es interesante ver que los tratadistas, en 1958, dieron un importante papel a los grupos de presión durante los primeros años de la Comunidad Europea en las relaciones de ésta con la población de los estados miembros²⁴.

Los grupos de presión observaron la importancia de participar en el ámbito europeo después de advertir la formación de un nuevo centro de decisiones y de las ventajas de sus acciones; también, que los poderes reguladores que tiene la

Comunidad Europea pueden afectar diferentes intereses en la sociedad²⁵. Se percataron que la UE no es solo un 'estado regulador' sino que es también un 'estado distributivo'; del que pueden obtener recursos, especialmente en tiempos de austeridad fiscal en los diferentes estados miembros.²⁶

Por otro lado, las personas que toman las decisiones han observado la importancia de los grupos de presión. A este respecto, en la integración europea se ha presentado un fenómeno interesante: Las instituciones Europeas han ayudado, y aún más, creado un sistema de grupos de presión, si éste no existe en áreas específicas.²⁷ Aquí podemos anotar que los grupos que se han sentido marginalizados en la esfera nacional, como grupos medioambientalistas, organizaciones feministas y de consumidores, han encontrado un espacio en la Comisión, la que ha promovido sus vínculos con estos grupos.²⁸

22) Wallace, Helen y Young, Alasdair, 1997, 'The Kaleidoscope of European Policy Making: Shifting Patterns of Participation and Influence', en Wallace, Helen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, London, pag. 244.

23) Mazey, arriba, n.1 en 203. Traducción del autor.

24) Greenwood, arriba, n.8 en 1.

25) Mazey, arriba, n.1 en 203.

26) Wessels, Wolfgang, 1997, 'Growth of Multi-Level Networks' en Wallace, Helen y Young, Alasdair, eds. *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, pag. 23.

27) Mazey, arriba, n.1 en 204.

28) Crouch, arriba, n.7 en 164.

See also Young, Alasdair, 1997, 'Consumption without Representation? Consumers in the Single Market', en Wallace, Helen y Young, Alasdair, eds. *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford

En los primeros años de la Comunidad Europea, la Comisión favoreció sólo organizaciones constituidas en el ámbito europeo, pero, en contra de este criterio, muchas de estas organizaciones no fueron lo suficientemente representativas. Eran débiles en la formación de bases con sus miembros o tenían poco más que una presencia simbólica. Por lo cual, la comisión se percató que 'cuando se necesite tener un diálogo sensato se debe viajar alrededor de las capitales nacionales para encontrarlo'.²⁹

Cabe recordar que, sin embargo, la Comisión continúa favoreciendo la interacción con Euro-grupos cuando sea posible, ya que prefiere ésto a tener que conversar con un raudal de grupos de presión, que por sus particularidades, tienen diferentes puntos de vista y criterios. La Comisión, usualmente, comenta que quisiera tener opiniones más representativas. Esto no significa que desestime la representación de una sola compañía o persona, sino que la Comisión la acepta cuando no afecte los intereses colectivos, o cuando el Euro-grupo es débil o la

compañía es muy grande o estratégicamente importante y puede proveer más recursos a la Comisión que lo que puede otorgar el Euro-grupo. Un buen ejemplo es el caso de la industria de electrónicos para consumidores, en el que los actores que pesan son las compañías productoras más grandes, los gobiernos, la Comisión, y el Consejo de Ministros, no la asociación de productores, algo que sucede también en otros casos.³⁰

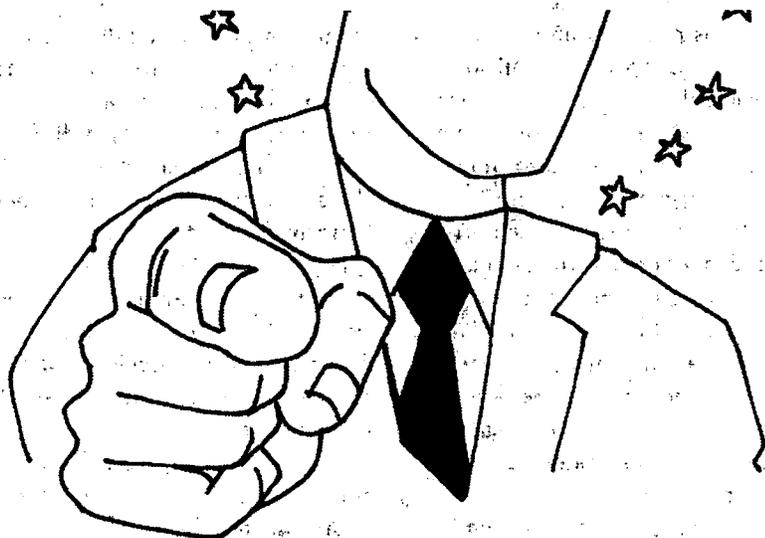
La presencia temprana de grupos de presión también facilitó el apareamiento de nuevos grupos de presión, debido a lo que comúnmente se llama 'intereses opuestos'. Estos intereses vieron la necesidad de movilización y organización para influenciar a las personas que participan en la toma de decisiones cuando otros grupos de presión, con intereses opuestos, se encontraban ya influenciando a estas personas. De todos modos, la creación de grupos de presión no es sólo en términos defensivos. También se percataron de los posibles beneficios de organizarse en el ámbito europeo.³¹

29) Greenwood, arriba, n.8 en 3. Traducción del autor.

30) Cawson, Alan, arriba, n.18 en 193.

31) Mazey, arriba, n.1 en 204 y 205.

Esto fue verdad, especialmente en la movilización de los sindicatos en la Unión Europea luego de percatarse de la existosa influencia de los grupos organizados de empresarios.



Para explicar ésto, Butt Philip dice:

"In general, pressure groups have come to recognise the importance of protecting and promoting their interests in the European Community by means of suitable Community wide organisations".³² (En general, los grupos de presión han reconocido la importancia de proteger y promover sus intereses en la Comunidad Europea, mediante una apropiada comunidad extensa de organizaciones).

Como se ve, los grupos de pre-

sión buscan adaptarse a los requerimientos de las Instituciones europeas, facilitando la interacción y el mecanismo de negociación, en los cuales la asociación es primordial:

La Comisión ha estimado que en 1992 existieron no menos de 3.000 'grupos especiales de presión de variados tipos en Bruselas'.³³ Quinientos son federaciones internacionales y europeas, otros 10.000 individuos están involucrados en la representación de intereses, trabajando a favor de intereses colectivos o intereses particulares.³⁴ Con esta informa-

32) En Mazey, ibidem, pag. 205. Traducción del autor.

33) Mazey, ibidem, pag. 206.

34) Greenwood; arriba, n.8 en 3.

See also Kohler-Koch, arriba, n:9 desde 46 hasta 50.

ción es fácil imaginarse el auge del apareamiento de grupos de presión en la UE, cada uno de estos grupos representan un interés especial en un área específica, y más aún, algunos de ellos representan intereses regionales, locales, y extranjeros. Mazey y Richardson señalan, que 'el sistema europeo de grupos de presión es extremadamente extenso'³⁵. Para Greenwood la variedad de intereses inmiscuidos en los asuntos públicos europeos es vasta y uno puede encontrar cualquier tipo imaginable de intereses desde empresas multinacionales hasta monopolios de acuarios³⁶. Estos factores, según Wessels, demuestran que 'la fragmentación y atomización de la articulación de intereses se ha incrementado'³⁷.

1.4 Una situación caótica

Es importante enfatizar que este sistema vive en un proceso político que es inusualmente complejo, impredecible e inestable y que como se ha dicho, esencialmente multia-

rena (o multi-nivel),³⁸ y que la mejor palabra para describirlo es 'incertidumbre'³⁹.

Si se toma en cuenta todos estos factores y se reconoce que no existe una regulación clara para tratar con los grupos de presión⁴⁰, donde no puede encontrarse un solo modelo de interacción entre las instituciones centrales y los intereses privados⁴¹, no es difícil imaginar una situación caótica. Esta situación puede ser la causa del apareamiento de muchos problemas en el futuro del sistema europeo de toma de decisiones⁴².

Es importante recalcar que, la UE es un sistema multi arena porque se interactúa en las esferas nacional y supranacional, donde la Unión Europea trabaja como un importante factor en la interacción entre los diferentes gobiernos que forman la Unión, administraciones y los grupos de intermediación⁴³.

Si existe caos en la toma de decisiones en los diferentes Estados, ésta situación también se presenta en

35) Mazey, arriba, n.1 en 206.

36) Greenwood, arriba, n.8 en 2.

37) Wessels, arriba, n.25 en 36. Traducción del autor.

38) Greenwood, arriba, n.8 en 27 y 31.

39) Mazey, arriba, n.1 en 207 y 213.

40) Mazey, ibidem, pag. 211.

41) Crouch, arriba, n.7 en 165.

42) La Comisión quiere institucionalizar la consulta, pero es más una costumbre que un proceso regulado. Mazey, arriba, n.1 en 210.

43) Wessels, arriba, n.25 en 20.

la UE, que es un reflejo de éstos, por lo que no hay que olvidarse que cualquier organización gubernamental tiende a ser una gran organización con interrelaciones complejas con otras, ya sean públicas o privadas, como Guy Peters señala.⁴⁴

En los Estados-Nación el caos en la toma de decisiones es regulado por la cultura política y la tradición, mientras que en la UE esta evolucionando y sufre el problema de la confrontación de 15 culturas políticas y tradiciones distintas y esto sin contar las regiones.

Se debe tomar en cuenta que las instituciones europeas son idiosincrásicas, esto es, se diferencian de las instituciones nacionales y no las imitan.

El carácter institucional de la UE es, para Helen Wallace y Alasdair Young, inestable e incompleto. Inestable porque sufre de la falta de hábitos propios, tradiciones y límites políticos que tienen sus equivalentes en los Estados miembros. Incompleta, porque no utilizan algunos de los actores que están involucrados en las políticas más desarrolladas de los Estados miembros.⁴⁵

De todos modos, a pesar de las

diferencias entre los Estados Nacionales y la Unión Europea, un elemento que tienen en común es la situación de caos que las caracteriza al ser, como se ha dicho, organizaciones gubernamentales con interrelaciones complejas.

Algunos autores sugieren que el caos está regulado por las llamadas 'redes políticas'. Para Paul Heywood y Vincent Wright las redes políticas son unas "relaciones de poder-dependencia, en las cuales los recursos son intercambiados entre las organizaciones: usualmente un actor público (que es un departamento gubernamental) y un grupo de presión"⁴⁶.

Al tratar de regular esta situación y a causa de la falta de democracia en la UE, las declaraciones de Birmingham y Edimburgo y el reporte Shuterland, que tratan sobre la apertura y transparencia de la toma de decisiones y también de la falta de coordinación al tratar con los grupos de presión, la Comisión inició una política abierta para el público y los grupos de presión, en el llamado 'capítulo de los ciudadanos'. Estos esfuerzos no han sido sólo tomados por la Comisión, sino

44) Peters, Guy, 1995, *The Politics of Bureaucracy*, Longman Publishers USA, pag. 39.

45) Wallace, Helen y Young, Alasdair, arriba, n.22 en 236 y 237.

46) Heywood, Paul y Wright Vincent, 1997, *Executives, Bureaucracies and Decision-Making*, en Rhodes, Martin, et al., eds., *Developments in West European Politics*, Macmillan Press Ltd, Houndmills, pags. 86 y 87. Traducción del autor

también por otras instituciones como el Parlamento (la institución más abierta)⁴⁷.

A pesar de estos esfuerzos, la situación continúa siendo un caos, pero es interesante observar que este tema está ahora en agenda y que algunos grupos de presión están tratando sobre él y tratan de promoverlo⁴⁸.

En esta arena los mejores sujetos para influenciar la toma de decisiones europea son los que están más flexibles para adaptar sus objetivos en la incertidumbre del sistema⁴⁹.

CAPITULO II

Las Multinacionales en la Toma de Decisiones de la Unión Europea

II.1 Los Intereses de los Empresarios, una Historia Exitosa

Como dicen Mazey y Richardson y ha sido discutido en este artículo, una de las razones para el apareamiento de los grupos de presión se debe a la presencia de 'intereses opuestos', en que los grupos organizados de empresarios fueron los pioneros en la intermediación

ante la Comunidad Europea, por ello y por su éxito causaron un sentimiento de amenaza en los sindicatos, que les obligó a decidirse a movilizarse en la esfera europea para defender sus propios intereses⁵⁰.

Como un éxito de la participación de los empresarios en la intermediación está el proyecto 1992 (SEA y el Tratado de Maastricht) que fue un resultado de la activa participación de ellos al colaborar con la Comisión. La Mesa Redonda Europea o mejor conocida en inglés como "the European Round Table", conformada por importantes compañías multinacionales, jugó bis a bis con los gobiernos nacionales.⁵¹

Greenwood comparte estas ideas cuando dice que 'el relanzamiento de Europa', culminado en el Acta Unica Europea (SEA) de 1986, se debe en parte a las demandas de los líderes empresariales de las más grandes compañías europeas... la participación en Europa de sectores empresariales trascendentales sería insignificante sin la disposición y participación colectiva de las compañías con las autoridades públicas en el gobierno de sus asuntos...' ⁵²

47) Greenwood, arriba, n.8 en 37, 38 y 40 hasta 50.

48) Greenwood, ibidem, pag. 39.

49) Mazey, arriba, n.1 en 213.

50) Mazey, ibidem, pag. 204.

51) Mazey, ibidem, pag. 212. See, also Kohler-Koch, arriba, n.9 en 43.

52) Greenwood, arriba, n.8 en 1. Traducción del autor.

Otro buen ejemplo de lo señalado es el papel de los industriales en la liberalización del mercado de vehículos, un papel descrito por Peter Holmes y Francis McGowan como "la fuerza política clave."⁵³

Para Greenwood los intereses de los empresarios han dominado históricamente la representación de intereses al nivel europeo. Atribuye parcialmente esto al hecho de que la Unión Europea tiene una historia de comunidad económica⁵⁴. Por lo que es interesante tomar en cuenta que "60 por ciento de toda la legislación europea dirigida hacia la industria tiene un sello que dice 'Hecho en Bruselas'".⁵⁵ Por la percepción de la importancia de los grupos empresariales, Beate Kohler-Koch se pregunta: ¿Han sido los intereses privados las fuerzas que han dirigido la integración europea?⁵⁶

Tan temprano como 1958, la Unión de la Confederación de Industriales y Empleadores de Europa (UNICE en sus siglas en Inglés), la Asociación de Cámaras de Comercio e Industriales (conocida en inglés como EUROCHAMBERS) fueron conformadas en respuesta

directa al tratado de Roma de 1957⁵⁷, lo que muestra el temprano interés de los hombres de negocios en los asuntos europeos y el crecimiento en importancia de la Comunidad Europea. También demuestra el interés de las Instituciones europeas en desarrollar estructuras neofuncionalistas (discutimos anteriormente porque las Instituciones europeas cooperaron en el desarrollo de grupos de presión).

Tiempo después la representación de empresarios desarrolló otras organizaciones: La Mesa Redonda de Industriales (conformada por los más importantes ejecutivos de algunas de las más grandes compañías europeas). Esto, en parte, fue el resultado del sentimiento de frustración que sintieron las compañías multinacionales por la falta de éxito de UNICE⁵⁸ y las estructuras de las confederaciones fueron vistas como faltas de representación, débiles al construir bases significativas entre sus miembros o tener poco menos que una presencia simbólica.

En otro punto de vista, María Green Cowles dice que la participa-

53) Holmes, Peter y McGowan Francis, arriba n.2 en 166.

54) Greenwood, ibidem, pag. 101.

55) Cited by Greenwood, ibidem, pag. 101. Traducción del autor.

56) Kohler-Koch, arriba, n.9 en 43.

57) Greenwood, arriba, n.8 en 104.

58) Greenwood, ibidem, pag. 109.

ción de coaliciones de industriales en la toma de decisiones de la integración europea es un fenómeno relativamente reciente. Argumenta que las compañías europeas fueron excluidas de una participación directa en los años de formación de la Comunidad Europea. Esto se debió a que Monnet y otras figuras de los primeros años de la integración europea pensaron que las grandes compañías eran muy nacionalistas para apoyar una idea federal, señala también que el Comité de Acción para Europa de Monnet estaba conformado por demócratas cristianos, social demócratas y líderes sindicalistas, cuyos intereses eran antitéticos a los de las grandes empresas europeas. Además, las grandes compañías estaban preocupadas en reconstruir sus industrias, demostrando más interés en el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) que en el proyecto Europeo. A pesar de lo señalado aquí, en alguna medida Green Cowles está de acuerdo en la importancia de las compañías multinacionales, cuando anota: "las actividades políticas de las compañías multinacionales y

sus coaliciones industriales han cambiado la cara de la toma de decisiones en Bruselas"⁵⁹.

Finalmente, Kohler-Koch se contesta a su pregunta al decir que los intereses europeos han sido más un proceso de adaptación que de formación de sistemas (ver el capítulo primero de este trabajo). De todos modos, estos autores están de acuerdo en la exitosa participación de los grupos de empresarios, especialmente de las compañías multinacionales, en la integración europea.

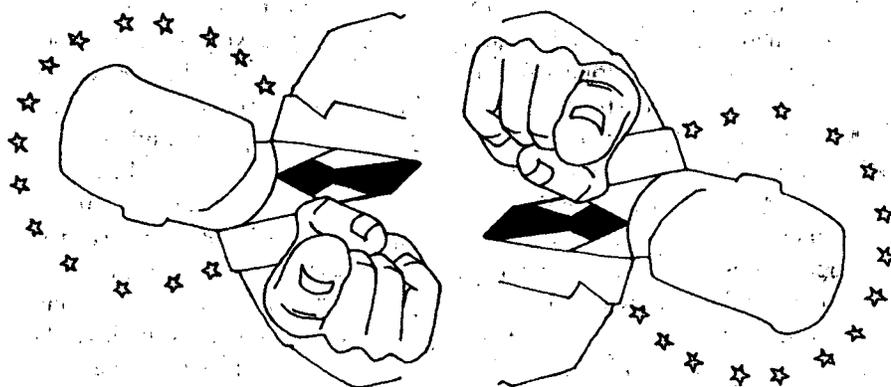
III.2 ¿Por qué fueron exitosos?

La activa participación de las compañías multinacionales y, en general, de los grupos de empresarios se inició al final de los 70s y al comienzo de los 80's. En esta participación Greenwood considera que el impacto de otros grupos de presión, diferentes que los grupos de empresarios, con algunas excepciones, ha sido menos espectacular que el impacto de los grupos de empresarios⁶⁰. Wolfgang Wessels descubrió que el mayor número de grupos de intermediación en la UE es el de la representación comer-

59) Green Cowles, Maria, 1997, 'Organising Industrial Coalitions', en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, London, pag. 117.

Ver también Coen, David, The evolution of the large firm as a political actor in the European Union. pag. 93. Traducción del autor.

60) Greenwood, op cit., page 2.



cial: asociaciones de comercio (527), negocios e industria (20) y cámaras de comercio (34)⁶¹.

Para Crouch esta historia exitosa ocurre debido a la siguiente lista de presiones:

- a) Movimiento hacia una economía global, paradójicamente relacionada con la creciente preeminencia de las compañías individuales;
- b) Políticas económicas de liberalización y desregularización;
- c) Un debilitamiento de los mercados laborales resultado del re-

torno a tasas altas de desempleo o empleo inestable; y

- d) La creciente importancia de la UE como un foco para la actividad de los grupos de presión⁶².

Es importante recordar que el Acta Unica Europea fue formulada en respuesta a las demandas de los líderes empresariales cuando se sintieron amenazados por la pérdida de competitividad global, por lo que el Mercado Unico Europeo fue una estrategia de supervivencia⁶³. Los empresarios hicieron esto cuando se percataron de la importancia de in-

61) Wessels, arriba, n.26, en 30.

62) Crouch, arriba, n.7 en 155.

63) Greenwood, arriba, n.8 en 1.

Ver también Coen, arriba, n.59 en 93 y 94.

fluenciar al nivel supranacional y se esforzaron en provocar un desarrollo en la Política Pública Europea que les permita adaptarse a las fuerzas del libre mercado⁶⁴.

En casos más específicos, las empresas Europeas fueron a Bruselas buscando protección frente a la competencia que venía, especialmente, de los Estados Unidos y Japón. La competencia global les estaba afectando. Un buen caso de estudio es el de la industria de consumo eléctrico⁶⁵.

Como se ha señalado, los mejores sujetos para influenciar la toma de decisiones europeas, son aquellos que son lo suficientemente flexibles para adaptar sus objetivos a la incertidumbre del sistema. Claramente los grupos de empresarios tienen estos atributos. Poseen una visión global y un proceso de toma de decisiones y de formación de preferencias más flexible, factores que han contribuido a imprimir dinamismo en el proceso de la integración europea en las últimas dos décadas. Por otro lado, el sistema

también les ha favorecido, ya que como tienen muchos recursos, esto les ha convertido en importantes actores políticos y ahora están muy bien incorporados en las estructuras de toma de decisiones⁶⁶.

Más aún, la UE es una arena de multiniveles donde es importante influenciar en todos ellos. En respuesta a esto, las compañías han adoptado estrategias de canales múltiples para influenciar la UE⁶⁷. Estas son estrategias mixtas de cooperación y competencia⁶⁸, demostrando la flexibilidad de las empresas multinacionales. Cuando uno lee el caso de la liberalización del mercado de vehículos, se puede observar que las compañías productoras influyen tanto en las instituciones europeas como en los Gobiernos⁶⁹.

Las instituciones europeas son pequeñas comparadas con los temas que les toca tratar y dependen de la ayuda de especialistas, por lo que para tener decisiones de política pública de calidad necesitan la ayuda y cooperación de las compa-

64) Wallace, Helen, 1997, 'Introduction' en Wallace, Helen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, pag. 8. Ver también los casos en el mismo libro.

65) Cawson, Alan, arriba, n.18 y 185.

66) Greenwood, arriba, n.8 y 121.

67) Mazey, arriba, n.1 en 212 y 214.

Coen, arriba, n.59 y 100.

68) Wallace Helen, y Young, Alasdair arriba, n 22 en 240.

69) Holmes, Peter y McGowan Francis, arriba, n.2 en 167.

ñas y de los grupos de empresarios⁷⁰. Aquí es importante recordar que los grupos de empresarios tienen muchos recursos en sus manos y las instituciones no. Las instituciones europeas también quieren respaldo de la sociedad, y un buen intermediario con ella constituyen los grupos de presión.

II.3 Fragmentación y Atomización

Hemos visto una historia exitosa; pero ¿podrá estar en un proceso donde la fragmentación y atomización de la articulación de intereses se ha incrementado?

Las compañías representan a un gran número de intereses y como sostiene Helen Wallace, éstas han buscado el ámbito europeo para obtener ventajas sectoriales⁷¹. Más aún, Coen señala que las grandes empresas, en 1990, mostraron un "desarrollo gradual de las compañías para convertirse en un actor político sofisticado, capaz de establecer alianzas con intereses contrarios y promoviendo vínculos directos con la Comisión"⁷².

Actualmente existe un número

grande de grupos de empresarios, de organizaciones nacionales de empresarios y hasta de las propias compañías que tienen oficinas en Bruselas⁷³. En este punto, Greenwood observó un incremento en los últimos años en el número de estructuras menos formales que las federaciones y la participación directa en Eurogrupos⁷⁴. Más aún los grupos de empresarios están ahora divididos en asociaciones de comercio de sectores cruzados⁷⁵.

No es difícil imaginar que entre ellos existen algunas veces diferentes puntos de vista e intereses opuestos; algunas veces algunos de sus miembros no comparten los mismos intereses del grupo al que pertenecen, esto se puede verificar cuando pensamos que las compañías están compitiendo unas contra otras⁷⁶. Por este motivo, muchas veces ellas tratan de influenciar por su cuenta, pero pueden perder credibilidad ya que las instituciones europeas prefieren una participación colectiva y una opinión más representativa⁷⁷. En este punto es útil recordar que en la negociación del

70) Greenwood, arriba, n.8 en 1.

71) Wallace, arriba, n.64 en 6.

72) Coen, arriba, n.59 en 92.

73) Wessels, arriba, n.26 en 31.

74) Greenwood, arriba, n.8 en 126.

75) Greenwood, ibidem, pag. 121.

76) Wallace, Helen, y Young, Alasdair, arriba, n.45 en 241.

77) Ver I.1 de este trabajo y Greenwood, ibidem, pag. 131.

mercado de vehículos, la Peugeot no estuvo de acuerdo con las otras compañías y fue marginalizada del proceso de negociación⁷⁸.

Más aún, los grupos de empresarios tienen ahora que negociar con otros grupos de presión ya que, debido a la naturaleza de la UE, es importante tener una amplia gama de perspectivas socioeconómicas⁷⁹. Algunos de estos grupos, como consumidores y ambientalistas, aparecen como un balance frente a los esfuerzos de los grupos de productores para diseñar la regulación en el mercado y las políticas industriales. Es importante advertir que estos grupos, en años recientes, están obteniendo más y más poder⁸⁰.

Un caso diferente y contrapuesto al de la liberalización del mercado de vehículos es el caso de la liberalización del mercado de aviación, en que los miembros británicos de la Asociación de Aerolíneas Europeas no estaban de acuerdo con los otros miembros de esta Asociación y tomaron ventaja de la posición que tenían los grupos de consumidores europeos, que estaban en contra de la postura de la Asociación Europea de Aerolíneas. Los británicos demostraron que "el in-

terés de las aerolíneas no necesariamente estaba en concordancia con el interés europeo"⁸¹.

Conclusión

Se ha visto en este artículo que el proceso europeo de toma de decisiones está caracterizado por el caos, donde predomina la incertidumbre y que es una arena multinivel, en donde los grupos que quieren influenciar necesitan ser flexibles para adaptar sus objetivos al sistema, que necesitan tener suficientes recursos para tratar con todos los canales de intermediación, además de quedarse en el proceso desde el principio hasta el final.

Los grupos que están mejor preparados para esto son los grupos de empresarios y, dentro de ellos, las grandes compañías. Ellos han sido exitosos al influenciar en la toma de decisiones en la UE, especialmente en el Acta Unica Europea y en el tratado de Maastricht. Es importante recordar que las instituciones europeas se dieron cuenta de la importancia de permitir la participación de los grupos de empresarios en el proceso de toma de decisiones.

El proceso de toma de decisio-

78) Holmes, Peter, y McGowan Francis, arriba, n.2 en 167.

79) Wallace, arriba, n.64 en 10.

80) Wallace, Helen, y Young, Alasdair arriba, n 22 en 241 y 242.

81) Holmes, Peter, y McGowan Francis, arriba, n.2 y 174. Traducción del autor.

nes en la UE está evolucionando constantemente y la preferencia por un sistema más plural es ahora muy importante, pero hay que observar, que a pesar de esta preferencia, el proceso es en alguna medida elitista ya que no todo el mundo puede darse el lujo de estar en él⁸², ya que se observa que algunas compañías pueden, incluso, darse el lujo de tener oficinas en Bruselas. Además, no todos tienen los medios para cubrir los diferentes puntos de acceso al proceso a fin de encontrar el mejor para influenciar⁸³.

Las compañías, en este contexto, aún a pesar de su buena posición, tienen que negociar con otros grupos de empresarios y también con otros grupos de presión. Además, debido al incremento en el número de temas que trata la UE, las compañías tienen que enfocarse en sus preferencias individuales, formar alianzas de sectores cruzados y en el peor de los casos participar individualmente.

Las preguntas que surgen del anterior análisis son: ¿Podrán continuar las compañías siendo exitosas? ¿Cómo será su participación en el futuro de la Unión Europea?

El sector empresarial se encuentra frente al dilema de una partici-

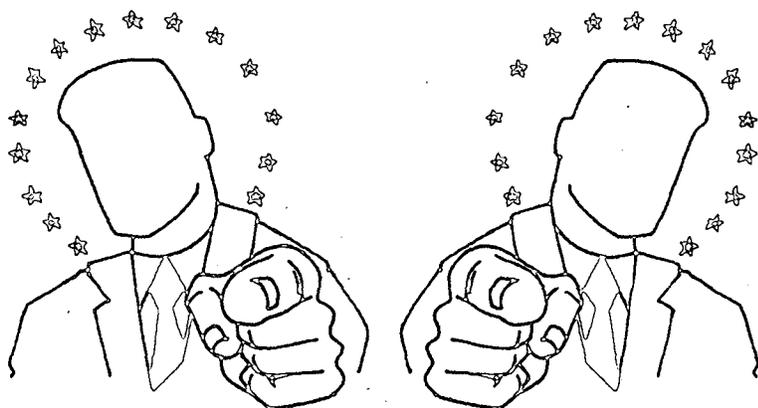
pación colectiva o individual. Aquí la decisión tendrá que ser tomada analizando cada caso en particular, pero las compañías mirarán primero por una intermediación individual, ya que no hay que olvidar que las compañías compiten entre ellas y luego, si es necesario, buscarán una participación colectiva, por lo que las compañías deberán buscar apoyos diferentes, que puede provenir de otros grupos de presión formando alianzas aún con grupos rivales.

Esta historia puede no ser tan fácil como se presenta, especialmente ahora que otros grupos de presión están ganando más influencia en Bruselas y en esencia ellos no comparten los mismos objetivos que los grupos de empresarios. Además, las instituciones europeas están tratando de regular la intermediación al nivel europeo, dando más participación a otros grupos de presión, buscando mayor democracia en Bruselas.

De todos modos, las compañías multinacionales pueden evolucionar hacia el nuevo escenario y su participación en la toma de decisiones europeo se puede incrementar. Esto se debe a que los poderes de regulación que tienen las institucio-

82) Ellos no tienen los suficientes recursos o influencia política.

83) Wallace, Helen, y Young, Alasdair arriba, n 22 en 241 y 244



nes de la Unión Europea están aumentando, regulando más y más la vida de negocios. Las compañías multinacionales podrán influir en la toma de decisiones europea si ellas se sienten amenazadas por las decisiones tomadas al nivel europeo. Además, el contexto global también las movilizará en busca de ayuda para sus negocios dentro de este mundo competitivo. Se espera que las compañías multinacionales no solo se adapten al sistema, sino que se integren al proceso de formación del mismo, ya que tienen los recursos y la experiencia para hacerlo.

Este escenario se espera que cambie ya que las nuevas tenden-

cias e ideas acerca del gobierno, descritas por Guy Peters, demuestran que el papel de los Estados está cambiando, al perder sus poderes reguladores, y que la UE hasta ahora ha tomado la vía contraria al adquirir más poderes reguladores⁸⁴.

A pesar de esta afirmación y después de la nueva crisis internacional es muy difícil predecir el escenario futuro. De todos modos se prevé que las multinacionales adaptarán sus mecanismos de intermediación y participación al desarrollo que se presente en la toma de decisiones en la integración europea, ya que encontrarán nuevos y mejores

84) Peters, Guy, arriba, n 44. En todo el libro.

canales de influencia y que tienen los recursos para hacerlo.

Para ser exitosas, las multinacionales tienen que considerar que no tienen el monopolio para influenciar y que ahora existen otros grupos que compiten con ellos, en tal sentido, que las alianzas podrán ser más importantes en el futuro y hacerlo con flexibilidad es la palabra. 

BIBLIOGRAFIA

- Cawson, Alan, 1997, Big Firms as Political Actors, en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford.
- Coen, David, The evolution of the large firm as a political actor in the European Unión.
- Cohen, Elie, 1997, Corporate, National, and European Interest en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford.
- Crouch, Colin and Menon, Anand, 1997, 'Organised Interests and the State' en Rhodes, Martin, et al., eds., *Developments in West European Politics*.
- Green Cowles, Maria, 1997, 'Organising Industrial Coalitions', en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press.
- Greenwood, Justin, 1997, *Representing Interests in the European Union*, Macmillan Press Ltd, Houndmills.
- Heywood, Paul and Wright Vincent, 1997, Executives, Bureaucracies and Decision-Making, en Rhodes, Martin, et al., eds., *Developments in West European Politics*, Macmillan Press Ltd, Houndmills.
- Holmes, Peter and McGowan Francis, 1997, Liberalisation of Car and Airlines Market, en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford.
- Kapteyn, Paul, 1996, *Stateless Market*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Kohler-Koch, Beate, 1997, 'Organised Interest in European Integration' en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford.
- Mazey, Sonia and Richardson, Jeremy, 1996, 'The Logic of Organisation', en Jeremy Richardson, ed., *European Union, Power and Policy Making*, Routledge, Londres y Nueva York, pag. 200.
- Peters, Guy, 1995, *The Politics of Bureaucracy*, Longman Publishers USA.
- Van de Graaf, Henk, 1998, 'Handout' en *Institutions and Procedures in the European Union*.
- Young, Alasdair, 1997, Consumption without Representation? Consumers in the Single Market, en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford.
- Wallace, Helen, 1997, 'Introduction' en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford.
- Wallace, Helen and Young, Alasdair, 1997, The Kaleidoscope of European Policy Making: Shifting Patterns of Participation and Influence, en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Londres.
- Wessels, Wolfgang, 1997, 'Growth of Multi-Level Networks' en Wallace, Hellen y Young, Alasdair, eds., *Participation and Policy-Making in the European Union*, Clarendon Press, Oxford.