

Catedràtic de Política Pública Europea a la Universitat Robert Gordon (Aberdeen) i professor visitant al College of Europe. És l'autor d'*Interest Representation in the European Union* (Palgrave Macmillan, 2007).

## Justin Greenwood

# Lobbisme, governança o democràcia participativa en l'elaboració de polítiques de la UE?

Per tal de donar resposta als nous desafiaments, articular la gran varietat de demandes i preferències ciutadanes i augmentar la legitimitat de les polítiques públiques, els sistemes polítics democràtics intenten combinar la «democràcia representativa» amb fórmules de «democràcia participativa». En el cas de la Unió Europea aquest objectiu és encara més necessari si es té en consideració el progressiu distanciament dels ciutadans vers les institucions europees i la baixa participació en les eleccions al Parlament europeu. És per aquest motiu que la UE ha anat dissenyant un marc estructurat de relacions i diàleg amb els lobbies o grups de pressió perquè puguin participar activament en el procés de presa de decisions. És més, segons l'opinió del professor Greenwood, aquests representants d'interessos s'han convertit en una peça clau de l'engranatge de la Unió Europea al convertir-se en agents de rendició de comptes i en una mena d'«oposició no oficial». No obstant això, seria un error concloure que els lobbies actuaran en nom de l'interès públic quan, en la majoria dels casos, defensen interessos particulars. D'aquí que, com a màxim, es pugui aspirar a una «governança participativa» però no a una autèntica «democràcia participativa».

Alguns parlen de «lobbisme» i altres de «democràcia participativa». Tots els sistemes polítics s'han de comprometre amb la seva societat civil. N'hi ha prou amb fer-ho una vegada en les eleccions cada pocs anys? Si no és així, com pot un sistema polític trobar una manera de comprometre's regularment amb la societat civil i alhora garantir que l'electorat actiu no

Lobbisme, governança o democràcia participativa en l'elaboració de polítiques de la UE?

es faci seva l'elaboració de polítiques públiques sense deixar-hi participar els altres?

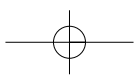
Aquest és un problema habitual en tots els sistemes polítics ddemocràtics. La «democràcia representativa» tradicional està de capa caiguda arreu, fet que queda palès pel descens del nombre de votants en les eleccions. A això cal afegir l'augment de formes de participació política més directes, com ara la protesta i la participació electrònica, en què aquestes són intents d'influir en la formulació de les polítiques i en els processos de presa de decisions, de manera que encaixin amb la definició de *lobbisme* que dona Siim Kallas, el vicepresident de la Comissió Europea responsable de la recent Iniciativa europea a favor de la transparència, que inclou un programa de regulació dels lobbys.<sup>1</sup>

**El lobbisme és una forma de participació política, tot i que el terme *lobbisme* té diverses connotacions, en funció del punt de vista des del qual es mira.**

Per tant, el lobbisme és una forma de participació política, tot i que el terme *lobbisme* té diverses connotacions, en funció del punt de vista des del qual es mira. Al sud i a l'est d'Europa, el terme està clarament carregat de rerefons i pràctiques subreptícies, mentre que al nord d'Europa tendeix a portar un bagatge pejoratiu menor, malgrat que les conegudes ànsies d'«influències corporatives» sobre les polítiques públiques no estan mai lluny de la superfície on es parla de «lobbisme». És per això que la Comissió Europea ara opta per fer servir

l'expressió *representants d'interessos*, més neutral, com «un terme que abasta tot el que té relació amb els grups d'interès, grups de pressió, grups de lobbys, grups de promoció, etc.»<sup>2</sup>

Per a alguns, això és pura aparença. Un punt de vista considera que el poder econòmic es tradueix fàcilment en poder polític, malgrat que si és així es tracta d'un problema bàsic de l'anàlisi científica social. Podríem objectar que el lobbisme empresarial és un signe de la pròpia incapacitat d'obtenir automàticament el que vol; que hi ha diversitat de capital i batalles visibles entre els seus segments (és a dir, agricultors enfront de supermercats); i la realitat que moltes iniciatives de política pública no són del grat del capital. Un cop més, des d'una altra perspectiva, alguns economistes veuen els grups d'interès com a agents que interfereixen amb la creació de riquesa global sotraient privilegis especials dels governs, inter-



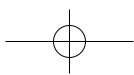
ferint amb els mecanismes de mercat com un mitjà d'assignar i distribuir els recursos.

Tots els sistemes polítics necessiten de la participació popular perquè han d'elaborar polítiques públiques que es puguin dur a terme i executar des del punt de vista tècnic, per la seva legitimitat, i com una forma de reforçar els mecanismes de rendició de comptes més enllà de les oportunitats esporàdiques que es presenten quan s'acosten les eleccions. No obstant això, també cal que tots els sistemes participatius siguin regulats per tal d'assolir un «camp de joc de nivell» (d'equitat i no discriminació) entre una àmplia varietat d'interessos, siguin organitzats o no, i trobar alguna forma de mitjançar entre demandes rivals. La «democràcia participativa» no té res semblant al mecanisme d'assignació de vot que hi ha en la democràcia representativa per tal de dur a terme aquestes tasques. L'abast del repte queda clarament reflectit en una carta a un diari britànic en la qual el seu autor, queixant-se de l'excessiva influència d'un conegut grup mediambiental, afirmava que:

**Cal que tots els sistemes participatius siguin regulats per tal d'assolir un escenari d'igualtat i no discriminació entre una àmplia varietat d'interessos, siguin organitzats o no, i trobar alguna forma de mitjançar entre demandes rivals.**

«Hi ha molta gent a qui destorba la influència que un grup de promoció d'una única causa sembla que actualment té en la política pública en una democràcia liberal [...]. Els grups de pressió són hostils a la democràcia perquè no són responsables d'aquells la vida dels quals es veuria afectada per les seves prescripcions polítiques [...]. Evadeixen la responsabilitat d'aquells que formen la política pública per tal de considerar quina és la millor manera de conciliar els valors conflictius o les demandes rivals amb l'escassetat de recursos d'una manera pacífica i consensuada i com es poden distribuir de manera equitativa els costos de les polítiques alternatives».

No hi ha solucions ràpides i infal·libles, però sí que hi ha mecanismes que poden dur a terme tant les comunitats de grups d'interès com les administracions públiques, que pretenen convertir els grups d'interès en més amics que no pas enemics de la democràcia. Per part dels grups, hi ha



una xarxa d'ONG de «molt de renom» que ha creat una taula internacional d'ONG que porta el reconeixement explícit que el gran públic general és una part interessada d'organitzacions que s'involucrin en l'elaboració de la política pública,<sup>3</sup> i desenvolupin un conjunt d'afirmacions que incloguin, entre d'altres, «defensa responsable», «exactitud de la informació» i «bona governança».

A part d'això, un mecanisme comú en els sistemes polítics democràtics consisteix a fer servir els grups d'interès com un mitjà de pesos i contrapesos entre ells i, en els casos en què els mecanismes de rendició de comptes cívica són febles i la participació és baixa, sobre els mateixos sistemes polítics. Aquest primer exercici representa la política de «facció pluralista» que ja defensava fa dos-cents anys el pare de la Constitució americana i quart president nord-americà, James Madison. Des d'aquesta perspectiva, la salut de la democràcia pot dependre de la capacitat de construir sistemes participatius basats en una població gran i diversa de grups d'interès. La tradicional objecció a això és que els grups d'interès són senzillament elits i que pot ser que ells mateixos tinguin pocs mecanismes de democràcia interna. L'altra cara d'aquesta objecció és que, com deia el filòsof polític Kant, el manteniment de la democràcia sempre ha depès de les elits, com ara els periodistes, que n'han actuat com a guardians a falta de la participació limitada del col·lectiu. I la democràcia interna podria ser un requeriment adequat per als grups d'interès «qui» (amb un electorat definible de persones representades amb capacitat per participar), però no per als grups d'interès «què». Aquests últims grups són aquells que basen la seva legitimitat en l'articulació d'una causa que no pot o no podria representar-se a si mateixa, com ara els casos d'abusos dels drets humans, o els presoners, els drets dels animals, les generacions futures i el medi ambient. Per a aquests tipus de problemes, la tasca principal consisteix a garantir que aquests interessos se sentin en la cacofonia política del soroll. En conseqüència, els sistemes polítics dediquen un temps encoratjant la formació de grups d'interès, educant-los un cop han sorgit i donant-los oportunitats perquè participin, facin sentir la seva veu, verifiquin els interessos d'altri, actuïn com a agents de responsabilitat i funcionin de manera efectiva en el sistema polític. Proporcionen la infraestructura, com ara els règims de consulta, i els mecanismes per impul-

sar la responsabilitat civil i mútua, com ara la llibertat de les mesures d'informació. És a dir, desenvolupen sistemes per actuar donant suport a la «democràcia liberal» (Altides i Kohler Koch, 2009).

Mecanismes com ara els règims de consulta estan oberts a l'observació cínica que el seu objectiu principal consisteix a fer la vida més fàcil a les institucions polítiques. Aquí s'inclouen els arguments sobre la conveniència burocràtica, amb totes les administracions públiques pretenent simplificar la vida consultiva mitjançant el diàleg amb representants col·lectius, com ara grups d'interès, capaços d'oferir una opinió consolidada. Un altre és la visió interna mitjançant la qual la consulta proporciona a les institucions col·lectives un mitjà per comprar-se la independència quan s'ofereix una varietat de solucions contradictòries sense cap consens a la vista. Quan aquests resultats són el més important, els intercanvis són asimètrics i estan més centrats en les necessitats de les institucions polítiques que no pas en l'electorat amb què es comprometen. Els mecanismes de consulta poden convertir-se en una farsa i fins i tot els règims els poden fer servir com una alternativa a desenvolupar sistemes de democràcia representativa. La capacitat de les institucions polítiques de dominar els intercanvis amb la societat civil depèn del disseny del sistema polític, la qual cosa inclou la determinació de si el poder està concentrat o fragmentat en un sistema de govern multi-nivell, així com dins i entre les mateixes institucions polítiques; el desenvolupament dels mecanismes de responsabilitat per les institucions incloent-hi el grau d'accés a la justícia de la societat civil i la força i maduresa d'organitzacions de la societat civil, que es reflecteixen en el disseny i la posada en marxa de les «regles del joc» dels intercanvis en cada context.

**La Unió Europea té un problema especialment greu de legitimitat popular, perquè les relacions directes amb el ciutadà són febles.**

#### El compromís de la Unió Europea amb els grups d'interès

La Unió Europea té un problema especialment greu de legitimitat popular, perquè les relacions directes amb el ciutadà són febles. El Consell de Ministres representa els governs; per tant, el mecanisme democràtic és indirecte. Els parlaments nacionals tenen un paper molt limitat en l'elaboració de polítiques de la UE i, per tant, una via d'apropament a la legitimi-

tat del sistema de la UE molt limitada. La Comiss  Europea no té una vinculació democràtica explícita amb la societat civil, que no sigui una altra que el protocol del tractat annexat que estipula que «la Comiss  hauria de [...] fer consultes exhaustives abans de proposar la legislació i, si s'escau, publicar els documents relatius a la consulta».<sup>4</sup> Per aquesta raó, la Comiss  Europea consulta els ciutadans, però també els grups d'interès caos de suscitar un ventall de qüestions en el si de la societat civil. El Parlament Europeu   l'única institució amb un mandat democràtic directe, però aix  també comporta els seus problemes, entre els quals hi ha els desequilibris de representació entre els països, l'absència de partits polítics reconeguts popularment i un nombre de votants global de menys de la meitat de la població europea.

En l'àmbit de la UE hi ha pocs mecanismes que apropin «la política al poble». No hi ha mitjans de comunicació d'abast a la UE i, de fet, no hi ha una llengua comuna. La política de la UE està orientada cap al consens, es basa en el fet de trobar posicions comunes dins i entre les institucions polítiques en les quals no hi ha una majoria inherent, m s que no pas un sistema de govern de confrontació i oposició en qu  se susciten constantment assumptes en l'àmbit públic per la lluita entre el govern i l'oposició en un sistema majoritari. En definitiva, la UE té una necessitat especial de trobar els mecanismes per connectar amb les inquietuds populars.  s per aix  que ha tractat de fer servir els grups d'interès com una mena d'«oposició no oficial» en el seu sistema polític, per tal de garantir la presència d'un ampli ventall de grups mitjançant mecanismes com ara el finançament de les ONG i la provisió de procediments de grups per participar de forma efectiva. Tot i que algunes d'aquestes característiques estan presents en altres sistemes polítics, enlloc són tan intensament presents com en la UE, atesa la necessitat imperiosa de la UE de trobar canals de legitimitat democràtica.

Per aquests motius, la democràcia participativa es va esmentar i codificar explícitament en el Tractat Constitucional del 2005, on s'establia que hauria de fer un paper en les «provisions dels principis democràtics» de la UE, addicionals als de la democràcia representativa. Aquesta relació

**La Unió Europea té una necessitat especial de trobar mecanismes a través dels quals poder connectar amb les inquietuds populars.**

apareix modificada en el Tractat de Lisboa. Les dues primeres clàusules de l'article vuitè estableixen clarament la primacia de la democràcia participativa:

«1. El funcionament de la Unió es basarà en la democràcia representativa.

2. Els ciutadans estaran directament representats en la Unió pel Parlament Europeu. Els estats membres estaran representats en el Consell Europeu pels seus caps d'Estat o de Govern i en el Consell pels seus governs, i seran democràticament responsables, sigui davant els seus Parlaments europeus o davant els seus ciutadans.»

En l'article 8.B s'estipulen altres formes de vinculacions democràtiques. Encara que hi hagi aspiracions –i intents– de comprometre's directament amb els ciutadans, la capacitat limitada de les institucions polítiques de la UE per fer-ho significa que es fa un èmfasi especial perquè els grups d'interès ho aconseguixin. Per tant, les primeres dues clàusules de l'article estableixen que:

«1. Les institucions concediran als ciutadans i a les associacions representatives, pels mitjans adequats, la possibilitat d'expressar i intercanviar en públic les seves opinions en tots els àmbits d'actuació de la Unió.

2. Les institucions mantindran un diàleg obert, transparent i continu amb les associacions representatives i la societat civil».<sup>5</sup>

#### Un sistema de la UE per comprometre's amb els grups d'interès

Aquesta articulació del paper que fan els grups d'interès codifica la pràctica tradicional. El primer document d'una política de referència va ser publicat l'any 1992 pel Secretariat de la Comissió Europea sobre «Un diàleg obert i estructurat entre la Comissió i els grups d'interès especials», que avui dia es conserva visiblement desplegat en les pàgines tot just revisades de la Comissió Europea sobre «La Comissió i els representants d'interessos».<sup>6</sup> El títol del document reflecteix l'opinió que les relacions amb els grups d'interès poden ser més amigues que no pas enemigues de la de-

mocràcia, sempre que aquestes relacions s'estableixin de forma sistemàtica. En un marc general, l'afirmació d'obertura del text expressava que:

«La Comissió sempre ha estat una institució oberta a la informació de l'exterior. La Comissió creu que aquest procés és fonamental per al desenvolupament de les seves polítiques. Aquest diàleg ha resultat ser molt valuós tant per la Comissió com per les parts externes interessades. Els funcionaris de la Comissió reconeixen la necessitat d'aquesta informació externa i li obren les portes» (Comissió Europea, 1992, pàg. 1).

**El desenvolupament d'un sistema estructurat de relacions amb els grups d'interès s'inicia a principis de la dècada dels noranta.**

El desenvolupament d'un sistema estructurat de relacions amb els grups d'interès s'inicia a partir de l'any 1992. En aquell moment, es feia més èmfasi en l'estructuració que en la regulació. Així doncs, el document expressa un desig de no tenir un sistema d'acreditació, per tal d'assegurar un accés obert. Les relacions amb els grups d'interès de tot tipus –és a dir, els canals organitzats de la societat civil, sigui dirigits als productors o als ciutadans– sempre han estat especialment importants per a la Comissió per: la seva necessitat d'aliats polítics capaços de donar suport a les seves polítiques o d'exigir una integració europea més gran dels estats membres; el seu paper designat per iniciar i fer un esborrany de les polítiques i com a solució a la seva falta de connexions democràtiques institucionalitzades. Aquestes últimes tasques exigeixen malabarismes per tal d'assegurar que la seva necessitat d'informació tècnica per crear polítiques públiques factibles no acabi essent feta seva per qualsevol tipus d'interès, i d'aquesta manera disminueixi la legitimitat democràtica. Els funcionaris de la Comissió no desitgen ser representats com si només escoltessin una part de l'argument, de manera que necessiten assegurar-se que hi ha una àmplia confiança en la natura dels seus intercanvis amb la societat civil.

Amb el temps, la Comissió Europea ha intentat aconseguir aquesta equanimitat desenvolupant un sistema d'elaboració de polítiques basat en la transparència. Una sèrie de mesures procedimentals desenvolupa-

des a partir d'un Llibre blanc sobre Governança del 2001 de referència que contenia «una sèrie de recomanacions sobre com intensificar la democràcia a Europa i augmentar la legitimitat de les institucions».7 Inclouen la publicació d'un programa de treball anual que anunciava l'avançament de propostes legislatives, acompanyat d'avaluacions d'impacte amb un «full de ruta de consulta»; estàndards mínims de consulta i regles sobre l'ús dels coneixements tècnics. Els procediments de consulta impliquen consultes públiques i les corresponents respostes en l'accés obert a Internet. En finalitzar el procés, se suposa que la Comissió lliurarà informes en l'accés obert a la xarxa on s'exposen les raons en públic sobre el pes que han tingut les respostes que va rebre en formular les seves propostes finals de les polítiques. Tot i que actualment hi ha algunes reserves entorn de l'abast de la implementació d'algunes de les mesures acordades, els punts essencials són: que la infraestructura està en funcionament; que depèn d'una àmplia diversitat de grups d'interès d'elit amb coneixement especialitzat perquè la infraestructura funcioni, per mitjà de la presentació de respostes, entre les quals podria haver-hi una «avaluació d'impacte» detallada d'una mesura política proposada; i que aquestes respostes estan obertes a l'examen i l'intercanvi mutu (com ara si una proposta específica de polítiques no seria factible o crearia les circumstàncies més catastròfiques) per part d'altres grups d'interès de parts interessades.

Una altra mesura de transparència relacionada amb la UE està especialment vinculada amb l'impuls de la responsabilitat cívica. La regulació de l'any 2001 sobre l'accés a documents dona el dret de facilitar l'accés públic a la majoria de documents, amb el suport del dret d'apel·lació, en última instància a un defensor del poble europeu en casos de denegació, les intervencions del qual hagin creat pressions per divulgar més que no pas retenir documents. Aquestes mesures permeten als grups veure les relacions dels altres amb les institucions de la UE i organitzar reptes públics a les institucions de la UE. A falta d'un compromís públic col·lectiu, la utilització d'aquestes mesures depèn del fet que els grups d'interès de l'elit parlin a favor de diverses causes per mitjà de la societat civil per tal de posar-les en marxa amb un sistema de «pesos i contrapesos» en el qual cada tipus d'interès manté un ull vigilant en tots els altres. Així, al mateix temps que s'evita un sistema *de jure* d'acreditació de grups d'interès, al fi-

Lobbisme, governança o democràcia participativa en l'elaboració de polítiques de la UE?

nal la Comissió acaba tenint un sistema molt institucionalitzat en el qual els grups d'interès es converteixen en agents amb poders i en representants de la societat civil.

**La majoria d'ONG organitzades en l'àmbit europeu reben pràcticament tot el seu finançament d'institucions polítiques de la UE.**

Aquest vincle amb els grups d'interès ajuda a explicar una de les característiques més destacades de la institucionalització de la representació d'interessos: l'abast del finançament de les ONG, en què aquests grups són de fet finançats per fer el paper d'«oposició no oficial» davant l'absència d'altres agents que ho facin. La majoria d'ONG organitzades en l'àmbit de la UE reben pràcticament tot el seu finançament d'institucions polítiques de la UE, i fins i tot n'hi ha algunes que reben fins a un 90% dels seus ingressos d'aquesta manera. Per a alguns observadors pot semblar perjudicial, la qual cosa suscita preguntes sobre si aquests grups no poden ser mai independents dels seus pagadors. No obstant això, no hi ha proves d'aquest fet i n'hi ha molt poques del fet contrari; l'ONG líder de l'àmbit social, la Plataforma Social Europea, que continua rebent el 90% del seu finançament de la UE i així ha estat des de fa més d'una dècada, va declarar en un indignat comunicat de premsa l'any 2006 adreçat al president de la Comissió Europea que «heu matat el somni europeu».<sup>8</sup>

En una data tan propera com l'any 2000, el president i el vicepresident de la Comissió Europea fins i tot van expressar la pretensió que els grups d'interès poguessin arribar a convertir-se en agents capaços de promoure la «democràcia participativa» perquè:

«El fet de pertànyer a una associació dóna l'oportunitat als ciutadans de participar de forma activa en noves formes diferents de la implicació en partits polítics o sindicats, o a més a més d'aquestes. Cada cop més es reconeixen les ONG com un important component de la societat civil i com a entitats que donen un suport valuós a un sistema democràtic de govern» (Comissió Europea, 2000).

La idea que els grups d'interès són «escoles de democràcia» va més enllà de tota realitat comprovable en l'àmbit de la UE. Atès que la majoria de grups d'interès de la UE són associacions d'associacions nacionals (o d'al-

tres associacions europees), com a molt només poden tenir vincles indirectes amb la societat civil de base. Algunes ONG consideren el seu paper com a agents promotors de la causa que propugnen, en comptes d'«apropar Europa a la gent». En aquestes circumstàncies, les aspiracions passen de la «democràcia participativa» a, com a màxim, la «governança participativa» (Kohler Koch i Rittberger, 2007). En aquest punt, l'èmfasi recau, almenys, en el fet que els grups d'interès d'elit es comprometin amb l'estructura d'oportunitat participativa de la UE, articulin un ventall de causes, i actuïn com a pesos i contrapesos mútuament i com a agents de rendició de comptes respecte de les institucions de la UE. Aquests grups estan sistemàticament integrats per un quadre professionalitzat d'especialistes formats en la UE que es mouen en l'escenari de Bruselles, i no pas per activistes «de les bases». No obstant això, en actuar per a les organitzacions que els retenen, aquestes elits, amb els seus coneixements especialitzats, estan ben equipades per accedir a l'estructura d'oportunitat participativa de la UE i, en última instància, per actuar *de facto* com a representants democràtics per a un ampli ventall d'interessos a falta de participació col·lectiva.

Aquests factors actuen com a mecanismes institucionals que protegeixen contra qualsevol tipus d'interès ben organitzat i fonamentat que pugui fer-se seva l'elaboració de polítiques de la UE. Aquest factor és en qualsevol cas una característica inherent dels sistemes de govern multinivell, com la UE, on el poder està molt fragmentat dins i entre les institucions polítiques que elaboren la legislació. En aquests sistemes orientats al consens, les institucions polítiques es poden aïllar de la pressió exercida pels interessos privats i apuntar a la necessitat de modificar demandes per tal de trobar un consens acceptable per a la resta d'institucions polítiques implicades en el procés de presa de decisions. A més, el fet d'ajuntar interessos contraris en fòrums de diàleg pot ser d'ajuda per als sistemes polítics, perquè cada part pot veure d'aquesta manera que les seves reclamacions són ateses i que la presa de decisions política haurà de mitjançar entre aquestes reclamacions.

Aquestes formes de «diàleg social institucionalitzat» es poden trobar en focus repartits per tots els serveis de la Comissió, i els diàlegs madurs i estructurats amb la societat civil i entre ella són a càrrec de la DG de Comerç,

Lobbisme, governança o democràcia participativa en l'elaboració de polítiques de la UE?

la DG de Desenvolupament, la DG d'Ocupació i la DG SANCO (Salut i Protecció del Consumidor) de la Comissió Europea. El mateix diàleg social ha estat una característica dels tractats europeus des de 1992, per mitjà dels quals s'atorga als sindicats i les patronals el dret legal de redactar la legislació laboral a través de la negociació. Són sobretot els treballadors de països que tradicionalment gaudeixen de poca protecció els que han trobat

**A la UE s'ha creat un registre de divulgació pública on es demana als representants d'interessos que identifiquin a qui representen, quina és la seva missió i com es financen.**

millors condicions de treball i protecció arran d'aquestes mesures. Alguns diàlegs institucionalitzats han tingut lloc perquè han estat defensats per líders fonamentals de la Comissió Europea; per exemple, Robert Madelin va portar les seves experiències del diàleg a la DG de Comerç quan era director d'aquell servei, durant la seva promoció a director general de la DG SANCO. Actualment, la DG SANCO ha creat una mena d'innovador «diàleg entre parts interessades» que aglutina una àmplia varietat d'interessos en els àmbits de la política sanitària i del consumidor, que apunten cap a una «democràcia

sana».<sup>9</sup> Això ha estat acompanyat pel desenvolupament d'un «grup de diàleg de les parts interessades», un grup director del procés, que ha intentat fer reflexionar sobre qüestions delicades com ara «implicar els que no estan implicats» i «asimetries en la representació de les parts interessades».<sup>10</sup>

*Afegir la regulació dels lobbys a la normativa de compromís amb els grups d'interès de la UE*

Un aspecte final relatiu a la transparència en l'elaboració de polítiques de la UE involucra els mateixos grups d'interès. Poc després de prendre possessió del càrrec, el comissari europeu Kallas va anunciar una «iniciativa transparent», amb un element de regulació del lobby per acompanyar mesures prèvies de transparència, justificada adduint la legitimitat pública de la UE, de manera que el públic pogués veure que no hi havia «negocis tèrbols en racons amagats». Aquest pla, operatiu des del 2008, és una tasca que s'està duent a terme, però que es basa en un registre de divulgació pública, on es demana als representants d'interessos que identifiquin qui representen, quina és la seva missió i com es financen. Un requisit previ per accedir al registre consisteix a signar un codi de bona conducta. Ac-

tualment el registre no és obligatori però hi ha un incentiu que hi va lligat, que és que les persones que apareguin en el registre rebran «alertes de consulta» sobre assumptes del seu àmbit designat. De fet, no es tracta d'un incentiu real, atès que els tractats exigeixen a la Comissió que publiqui el seu programa de treball anual a la bestreta. Un incentiu contrari és que aquells que no es registrin seran tractats com a «enquestats individuals» en comptes d'«enquestats col·lectius» en el moment de considerar les respostes que donin als exercicis de consulta. No obstant això, és una mica difícil d'imaginar com es posarà en pràctica aquesta acció.

Els veritables incentius que s'han de signar sorgeixen de les pressions exercides per institucions de la UE i del mètode consolidat de pressió de grup, i aquests factors han assegurat un creixement estable en el nombre d'organitzacions registrades fins a una xifra actual situada al voltant dels dos mil. La pressió pot sorgir d'altres organitzacions que s'afegeixin al registre, així com d'ONG que han assumit la responsabilitat d'organismes de control, que han investigat amb èxit tant el detall de les entrades com el de les no entrades, d'organitzacions empresarials del registre, i que han intentat crear una cultura d'«anomenar per avergonyir» per mitjà de les relacions que han establert amb els periodistes a la recerca d'una bona història. Així és com aquestes ONG es converteixen en part del sistema de grups d'interès, posant en marxa per mitjà de la facció pluralista el sistema d'infraestructura de pesos i contrapesos que han previst les institucions de la UE. D'aquesta manera, fins i tot els grups que es veuen com a observadors radicals són de fet absorbits cap al circuit de Brussel·les d'organitzacions d'interès amb informació privilegiada i finalment fan sorgir ràpidament una presència en una oficina de Brussel·les com a base a partir de la qual comprometre's amb el sistema. En unir-se al circuit de Brussel·les, aquests grups ajuden a llançar un sistema pluralista en què cap tipus d'interès pot fer-ho tot a la seva manera.

La història del desenvolupament de la mateixa Iniciativa europea a favor de la transparència mostra la accessibilitat del sistema als «observadors». Un personatge clau d'una ONG antiglobalització alternativa va escriure al comissari Kallas poc després que prengués possessió del càrrec per proposar un programa de regulació dels lobbys; es va reunir amb Kallas i el seu gabinet abans de l'acte on el comissari va anunciar el progra-

Lobbisme, governança o democràcia participativa en l'elaboració de polítiques de la UE?

ma,<sup>11</sup> i va celebrar-lo al dia següent en la premsa com «bones notícies per a la democràcia».<sup>12</sup> Posteriorment Kallas va assistir al llançament d'una xarxa d'ONG més àmplia creada per impulsar la iniciativa. Un extraordinari intercanvi de correspondència ara fet públic mitjançant l'accés obert a Internet<sup>13</sup> desvetlla que es va forjar una relació molt cordial entre la persona a càrrec de l'ONG i el membre del gabinet de Kallas responsable del programa durant el procés de creació del cas polític del mateix programa. Això vol dir que se subministrava, i també es demanava, mútuament informació per avançat dels discursos del comissari Kallas; resums i consell sobre les posicions de la resta de parts interessades; garanties de suport; una nota escrita en confiança; el relat d'unes vacances i l'intercanvi d'emoticones que revelaven la comprensió compartida entre els dos esmentats en primera persona. L'accés confidencial a l'elaboració de polítiques sembla així sorgir del fet que les agendes coincideixin o no, i també pot succeir tant a una ONG que defensa causes d'interès públic com a una organització de fabricants (com ara una empresa).

**A la pràctica, els diferents serveis de la Comissió Europea tenen el seu propi electorat de grups d'interès amb què interactuen.**

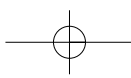
A la pràctica, els diferents serveis de la Comissió Europea tenen el seu propi electorat de grups d'interès amb què interactuen. La DG de Medi Ambient té una relació molt íntima amb ONG vinculades al medi ambient (Mazey i Richardson, 1993; 2005), amb la Comissió que encoratja la formació de l'organització mediambiental líder, l'Oficina Europea del Medi Ambient; la DG d'Ocupació va ser batejada per un membre del gabinet de Delors<sup>14</sup> com «una organització de lobbys de la Unió a l'antiga» (Ross, 1994; vegeu també Martin i Ross, 2001), mentre que d'altres observen una relació de «patrocini de lobbys» amb grups com ara la Xarxa Europea Antipobresa (Bauer, 2002), el Lobby Europeu de les Dones (Helferich i Kolb, 2000; Mazey i Richardson, 1999; Pollack, 1997) i la Plataforma Europea Social (Cullen, 2005; Geyer, 2001); i la DG d'Empresa aportarà naturalment més d'una perspectiva orientada als negocis com a suport al procés de creació de riquesa. Hi ha altres serveis que treballaran amb diferents tipus d'ONG com i quan els vagi bé. Per exemple, la DG de Comerç ha treballat amb grups com ara Metges Sense Fronteres per tal de desbloquejar la resistència a una de les seves propostes dels estats membres afec-

tats per l'impacte potencial de la seva indústria farmacèutica (Woll, 2007), i també amb grups empresarials quan necessita el seu ajut per consolidar una posició europea davant d'una d'americana (Van den Hoven, 2002).

La Comissió Europea està discutint actualment amb el Parlament Europeu sobre la fusió dels programes de regulació dels lobbys en les dues institucions. El programa del Parlament Europeu és un registre d'individus i un cop més es basa en un incentiu. A canvi de signar un codi de bona conducta, els individus inscrits reben un passi d'un any per accedir als edificis del Parlament, i d'aquesta manera eviten haver d'obtenir una invitació especial de visitant i fer cues amb el públic per aconseguir un passi d'un dia.

A part de la regulació dels lobbys, l'agenda indica més mesures que regulen els intercanvis entre les institucions polítiques de la UE i els grups d'interès en un intent d'assegurar-se que són amics, més que no pas enemics, de la democràcia. Una de les clàusules més significatives del codi de conducta de la Iniciativa europea a favor de la transparència de la Comissió és el requisit que les organitzacions inscrites assumeixin la responsabilitat de la inspecció de la informació que posin a disposició del públic. Els sistemes d'elaboració de polítiques depenen d'informació molt precisa, i la capacitat d'un ampli ventall de faccions per intercanviar informació de domini públic per a finalitats d'elaboració de polítiques és un element clau per assegurar que no hi ha cap tipus d'interès que pugui dominar un sistema polític de forma sistemàtica.

Qualsevol agenda per a un marc regulatori de grups d'interès dirigits a garantir els resultats dels interessos públics estaria fonamentalment centrada en l'objectiu d'assegurar que les agendes de les polítiques públiques no poden estar dominades per cap grup ben organitzat o articulat. A més de desenvolupar sistemes ben fonamentats i basats en la facció pluralista, la Comissió Europea ha fet algunes intervencions poc encertades per intentar garantir que «un grup d'una sola persona amb un lloc web» no pot exercir una influència excessiva. El Llibre blanc sobre Governança presentava la perspectiva d'«acords d'associació més extensius» amb aquells grups que podrien «reforçar es seves estructures internes, proporcionar garanties d'obertura i representativitat i demostrar la seva capacitat de transmetre informació o liderar debats en els estats membres» (Comissió



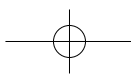
Lobbisme, governança o democràcia participativa en l'elaboració de polítiques de la UE?

Europea, 2001, pàg. 17). Semblava que això oferís la perspectiva o els privilegis per grups que podien actuar com a agents de la Comissió organitzadors de la seva agenda i, en especial, per aquells grups que podien mostrar la perspectiva de la representativitat geogràfica. Alguns grups molt capaços de participar en aquest joc, i en especial aquells els partidaris dels quals són un «qui» (com ara una associació d'associacions nacionals, o una associació d'empreses) més que no pas un «què» (com ara els drets dels presoners). Algunes ONG líders i grups empresarials han defensat un sistema d'acreditació, sens dubte influït per la perspectiva que això podria col·locar-los a dalt de tot i desplaçar les organitzacions rivals. Això té molt poc a veure amb la legitimitat democràtica en què la més petita tasca d'un sistema polític amb ciments pluralistes consisteix a assegurar que se sentiran tota mena de veus. És per això que és important assegurar que la regulació dels grups «què» no els situï en un estatus de segona fila. Els següents passos de qualsevol sistema erigit al voltant d'una societat civil organitzada consisteixen a assegurar que els grups que creuen la frontera més enllà de la «veu» i que de fet participen en l'elaboració de polítiques públiques troben un cert grau de responsabilitat pública, i que el sistema de «pesos i contrapesos» està estructurat de tal manera que no hi ha cap tipus d'interès que pugui dominar de forma sistemàtica.

**La UE ha mirat de tapar les seves deficiències òbvies en la «democràcia representativa» amb un sistema «participatiu» suplementari.**

#### Conclusió

La Unió Europea ha mirat de tapar les seves deficiències òbvies en la «democràcia representativa» amb un sistema «participatiu» suplementari. La tasca de tots aquests sistemes és assegurar que els que hi participen es fan amics, en comptes d'enemics, de la democràcia. Per a això, la UE ha creat un sistema estructurat d'intercanvis entre ella mateixa i la societat civil, i en especial la societat civil d'elit. L'objectiu ha estat crear un sistema pluralista de pesos i contrapesos mutus adreçats a assegurar que no hi ha cap tipus d'interès que pugui dominar de forma sistemàtica, i en què els grups d'interès també tenen poder per fer el paper d'agents de responsabilitat en les institucions polítiques de la UE. Amb el temps, l'estructuració d'aquest sistema ha començat a adquirir elements regulatoris, tot i

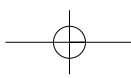


que és important que aquests no creïn barreres d'accés. Un sistema de «democràcia participativa» erigit al voltant de grups d'interès professionalitzats que actuen com a representants per l'interès públic –atesa la falta de compromís per part del gran públic– és fa francament difícil d'imaginar. No obstant això, hi ha una població forta i diversa d'aquests grups ben equipada per suscitar qüestions, subministrar informació en un sistema obert i transparent construït sobre fonaments de pesos i contrapesos mutus, actuar com a agents de responsabilitat, com una «oposició no oficial» o fins i tot com a partidaris polítics de les institucions en conjuntures crítiques. Si amb això n'hi ha prou per crear connexions cap a la societat civil més àmplia és una qüestió que sempre quedarà oberta. Una «democràcia participativa» erigida al voltant (principalment) d'associacions d'altres associacions es fa francament difícil d'imaginar. Sembla que, com a molt, es pot aconseguir aspirar al «bon govern participatiu».

Bibliografia (tots els enllaços han estat verificats el 24.9.2009)

- ALTIDES, C.; KOHLER KOCH, B. (2009). «Multi-level Accountability via Civil Society Associations?». Comunicació presentada al seminari «Bringing Civil Society In: The European Union and the rise of representative democracy», celebrat el 13-14 de març al Robert Schuman Centre for Advanced Studies de l'European University Institute de Florència (Itàlia).
- BAUER, M. (2002). «Limitations to Agency Control in European Union Policy-Making: The Commission and the Poverty Programmes», *Journal of Common Market Studies*, 40, 3 (2002), pàg. 389.
- COMISSIÓ EUROPEA (1992). «An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups», disponible a: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/docs/v\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf).
- COMISSIÓ EUROPEA (2000). «Commission Discussion Paper: The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership», disponible a: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf).
- CULLEN, P. (2005). «Revisiting the Civil Dialogue: EU NGOs, Ratification of the Constitutional Treaty and Participatory Democracy», comunicació elaborada per al Novè Congrés Bienal de l'European Union Studies Association, celebrat a Austin (Texas) del 31 de març al 2 d'abril.

- FAZI, E.; SMITH, J. (2006). *Civil Dialogue: Making it Work Better*. Bruxelles: Civil Society Contact Group. Disponible a: <http://www.act4europe.org/code/en/materials.asp?Page=222&menuPage=222>.
- GEYER, R. (2001). «Can EU Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?». *Journal of Social Policy*, 30, 3, pàg. 477-494.
- HELFERRICH, B.; KOLB, F. (2000). «Multilevel Action Coordination in European Contentious Politics: The case of the European Women's Lobby». A: IMIG, D.; TARROW, S. (ed.). *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Integrating Europe*. Lanham (Maryland): Rowman and Littlefield, pàg. 143-162.
- KOHLER KOCH, B.; RITTBERGER, B. (2007). «Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union». A: KOHLER KOCH, B.; RITTBERGER, B. (ed.). *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham (Maryland): Rowman and Littlefield, pàg. 1-32.
- MARTIN, A.; ROSS, G. (2001). «Trade Union Organizing at the European Level». A: IMIG, D.; TARROW, S. (ed.). *Contentious Europeans*. Lanham (Maryland): Rowman and Littlefield, pàg. 53-76.
- MAZEY, S.; RICHARDSON, J. (1993). «EC Policy-making: An Emerging European Style». A: LIEFFERINK, J. D.; LOWE, P. D.; MOL, A. P. J. (ed.). *European Integration and Environmental Policy*. Londres: Belhaven, pàg. 114-125.
- MAZEY, S.; RICHARDSON, J. (1999). «Interests». A: CRAM, L.; DINAN, D.; NUGENT, N. (ed.). *Developments in the European Union*. Basingstoke: Macmillan, pàg. 105-129.
- MAZEY, S.; RICHARDSON, J. (2005). «Environmental Groups and the European Community: Challenges and Opportunities». A: JORDAN, A. (ed.). *Environmental Policy in the European Union*. Londres: Earthscan.
- POLLACK, M. (1997). «Representing Diffuse Interests in EC Policy-making», *Journal of European Public Policy*, 4:4, pàg. 572-590.
- ROSS, G. (1994). «Inside the Delors Cabinet», *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, núm. 4, pàg. 499-523.
- VAN DEN HOVEN, A. (2002). «Interest Group Influence on Trade Policy in a Multilevel Polity: Analysing the EU Position at the Doha WTO Ministerial Conference». Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Transatlantic Programme Series, núm. 2002/67. Florència: European University Institute.
- WOLL, C. (2007). «Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Cap-



VIA<sup>11</sup> 12/2009 REVISTA DEL CENTRE D'ESTUDIS JORDI PUJOL

tures Whom?». Comunicació presentada al Desè Congrés Internacional Biannual de l'European Union Studies Association, celebrat a Mont-real (Canadà) el 17-19 de maig. Disponible a: <http://aei.pitt.edu/8069/>.

#### NOTES

- 1 Comissió de les Comunitats Europees (2006). «Green Paper: European Transparency Initiative», COM (2006) 194 final, 3.5.2006, pàg. 5. Disponible a: [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf).
- 2 Vegeu [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/definition\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/definition_en.htm) (en anglès) o [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/definition\\_es.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/definition_es.htm) (en castellà).
- 3 Vegeu <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/cmsfiles/ingo-accountability-charter-eng.pdf> (en anglès) i <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/cmsfiles/ingo-accountability-charter-esp.pdf> (en castellà).
- 4 Vegeu [http://ec.europa.eu/civil\\_society/apgen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm).
- 5 Vegeu Diari Oficial de la Unió Europea, 17.12.2007, C 306/14 EN; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF> (en anglès) i <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:ES:PDF> (en castellà).
- 6 Vegeu [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_en.htm) (en anglès) i [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/index_es.htm) (en castellà).
- 7 Comissió Europea (2001). «European Governance: A White Paper», COM (2001), 428 final, [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm).
- 8 Vegeu <http://www.socialplatform.org/News.asp?news=11761>; vegeu també Fazi i Smith (2006).
- 9 Vegeu [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/sdg/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/sdg/index_en.htm).
- 10 Vegeu [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/sdg/workprogramme\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/sdg/workprogramme_en.htm).
- 11 Vegeu <http://archive.corporateeurope.org/meetingwithkallas.html>.
- 12 Vegeu <http://euobserver.com/?aid=18597&rk=1>.
- 13 Vegeu [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/work/eu\\_transparency/correspondence\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/work/eu_transparency/correspondence_en.htm).
- 14 Jacques Delors, president de la Comissió Europea, 1985-1994.