

los grupos de presión internacionales

MANUEL ORTUÑO MARTÍNEZ

Si levantamos la vista ligeramente por encima del marco nacional que nos encierra y limita, se observa enseguida el hecho más destacado de la realidad histórica que nos ha tocado vivir: el internacionalismo, la multitud de fenómenos de interrelación y cruzamiento de carácter público y privado, oficial y particular, que llenan las actividades humanas.

Nuestro mundo va, poco a poco, con lentitud desesperante en muchos casos, constituyendo un solo espacio abierto, en el que las fronteras vuelven a hacerse tenues y fáciles, cuando las cortinas de cristal pretenden sustituir a las viejas cortinas de acero. Aunque esta pretensión sea un recurso más de cierta propaganda, no por eso deja de tener un sentido metafórico admirable.

En el campo de las relaciones internacionales, las dos posguerras mundiales, los dos intentos de organización internacional, con sus errores y fracasos, han significado, sin embargo, una aceleración inusitada y evidente del proceso institucional y asociativo que se inició a finales del siglo XIX. Aquellas admirables y escasas asociaciones internacionales que hicieron las delicias de nuestros abuelos han dado paso a esta multiforme realidad actual: centenares de organismos y miles de asociaciones, que cubren todas las formas imaginables de colaboración, cooperación, asistencia, defensa de intereses, promoción de causas, expresión de valores, etcétera.

Por una parte la Sociedad de las Naciones y la ONU, con su secuela de organismo, comités, consejos y organizaciones dependientes. La nueva burocracia internacional, los procesos de integración regional, las comunidades de naciones y los pactos oficiales entre países, efectos inmediatos de la política de bloques,

la polarización, el deshielo, el nuevo pluralismo internacional. El ámbito público de las relaciones internacionales etcétera.

Junto a ellos, la proliferación formidable de asociaciones, organizaciones de carácter privado o mixto, en representación de los intereses y las actitudes más variadas y distintas. Asociaciones, federaciones y confederaciones, a un ritmo de crecimiento sin paralelo en la historia del hombre y de la sociedad. Congresos, asambleas, reuniones, mesas redondas, imaginación desatada que reúne y agrupa a representantes de todos los países y de todas las tendencias.

Vivimos en una sociedad organizacional, es cierto, pero a escala mundial. La falta de pan es menos grave si el hambre se enjuga con el placer de recibir o enviar un mensaje cordial y convencional a un amigo lejano, del que se tiene referencias por medio de una revista internacional o al que se conoció un día en cualquier congreso (?). Hay datos, fruto de análisis concretos y rigurosos, que demuestran el crecimiento gigantesco de las relaciones privadas, particulares, entre núcleos sociales muy alejados. Las comunicaciones, los contactos, la relación internacional se han desarrollado en forma monstruosa y maravillosa a la vez.

Con el fin de separar y caracterizar a esa multitud de asociaciones privadas, que llenan y calientan la imaginación de las gentes, se les ha venido denominando con una sigla anodina y fría: ONG. Es decir, organizaciones no gubernamentales, en contraposición de aquellas otras, de carácter oficial, estatal, fruto del acuerdo conjunto por parte de los gobiernos.

La ONU y sus organismos dependientes (ECOSOC, OIT, UNESCO), ciertas organizaciones mundiales (UPU, OACI, OMS), los organismos regionales más

sobresalientes (CEE, ALALC, COMECON), llenan el tiempo y la preocupación de los gobiernos. En torno de todas ellas, ocupando los huecos y posibles vacíos o resquicios, pululan centenares y miles de grupos, asociaciones y organizaciones no gubernamentales.

Esta imagen del mundo actual no resulta de una distorsión intencionada, sino que es expresión de una realidad que se ha ido imponiendo paulatina pero firmemente. El análisis, la inspección, el diagnóstico y la teorización de esa realidad nos lleva a plantear interrogantes y dudas, a considerar dificultades y problemas que es necesario resolver.

La incertidumbre de Meynaud

El profesor Jean Meynaud tiene una larga y clara especialización en grupos de presión. Durante muchos años ha estado dedicado a recoger información, sistematizarla y trabajar metodológicamente en ese mundo abigarrado y múltiple de los intereses privados en la esfera de la acción pública.¹

Al iniciarse la década de los 60, Meynaud publicó en su colección de *Estudios de ciencia política*, una obra singular, totalmente agotada ya y de difícil localización.² De la consideración de los grupos de presión a nivel nacional no le había parecido difícil dar el salto al estudio de los grupos a nivel internacional.

¹ Las obras de Jean Meynaud relativas a grupos de presión y otros temas afines son: *Les Groupes de Pression*, Paris, PUF, 1960. Hay traducción española de Eudeba. *Les Groupes de Pression en France*, Paris, Colin, 1958. *La Science Politique, Fondements et Perspectives*. Lausanne, 1960. Hay traducción española de Tecnos. *Technocratie et Politique*. Lausanne. Hay traducción española de Tecnos. *La Participation des Français à la Politique*, Paris, PUF, 1961. *Les Attitudes Politiques*, Paris, PUF, 1962. *Nouvelles Études sur les Groupes de Pression en France*, Paris, Colin, 1962. *Les Organisations Professionnelles en Suisse*, Paris, Payot, 1963. *Le Syndicalisme Africain*, Paris, Payot, 1963. Hay traducción española de Tecnos. *I Gruppi di Presione in Francia e Italia*, ESI, Nápoles, 1963.

² Se trata de *Les Groupes de Pression Internationaux*, publicado en Lausanne en 1961. No hay traducción española. Al consultar recientemente con Meynaud sobre el interés o la oportunidad de efectuar una traducción de ese título, contestó rotundamente, expresando su insatisfacción por los resultados que había logrado con esta obra. Por otra parte, los datos contenidos en ella han quedado muy viejos y superados por desarrollos posteriores. En la actualidad Meynaud trabaja a fondo en el mismo tema, pero en el ámbito estrictamente europeo.

La aventura debió resultar emocionante y atractiva y, sin embargo, los resultados y las consecuencias que obtuvo el profesor suizo no acabaron de satisfacer sus exigencias de rigor intelectual. En definitiva, esa obra es una letanía de dudas, quejas, temores y problemas, que desbrozan caminos y abren perspectivas a la vez que indican dificultades y problemas nuevos. Ha quedado, también, como una rareza bibliográfica, un intento prácticamente individual y solitario, de enfrentarse a un tema apasionante del quehacer académico.³

Aparte de algún otro título más, la obra de Meynaud sigue siendo el único intento serio de teorización y generalización sobre problemas y hechos de la vida internacional que exigen análisis parciales, enfoques empíricos, trabajos concretos y limitados, sobre los que se pueda basar posteriormente un intento definitivo de doctrina.

Planteamiento del tema

Factores reales, fuerzas profundas, titulamos a todos aquellos elementos individuales o grupales que, sin un reconocimiento formal o institucional, juegan un papel y tienen un lugar en la sociología política.⁴ El estudio especial de los partidos y de las fuerzas políticas ha permitido determinar dos vías o canales de participación, según la modalidad de cada organización, su estructura, fines y medios. Así se distingue, junto a la vía pública, institucional, reglamentada, otro canal definido y concreto, de características muy especiales, que es el que recorren los grupos de presión.

No es lo más importante la distinción formal-real sino el análisis de las funciones que cumplen organizaciones distintas, con fines y medios, estructuras y valores, que pueden semejarse o diferir.

Lo que a nivel nacional, gracias a la existencia de

³ Otros estudios de cierta envergadura sobre grupos de presión internacionales son: Merle. *Les Groupes de Pression et la Vie Internationale*, Roma, 1958. Lieuwen. *Armas y Política en América Latina*, Buenos Aires, 1960. Haas y Withing. *Dynamics of International Relations*, Londres, 1956. Cohen. *The influence of Non Governmental Groups on Foreign Policy Making*, World Peace Foundation, 1959. Blaisdell, *Pressure Groups, Foreign Policies and International Politics*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, septiembre, 1958.

⁴ Ver mi ensayo "Los grupos de presión en la sociedad actual", *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales* de la UNAM, México, No. 49, Julio-septiembre 1967, y la extensa bibliografía sobre el tema que en él se inserta.

un centro de poder perfectamente definido, resulta cristalino y evidente —la lucha por el poder en el caso de los partidos, el acceso al poder en el caso de los grupos— se oscurece y dificulta al intentar trasponer los análisis de lo nacional a lo internacional. La discusión en torno a la sociedad internacional, sus características, contenido y organización ha ido creciendo interminablemente y no va a ser fácil encontrar soluciones definitivas que resuelvan la oposición de las distintas escuelas.⁵

De todos modos, en el proceso de cristalización de comunidades a escala superior a las naciones, ciertos avances hacia la supranacionalidad siguen siendo intentos parciales e inconclusos, por lo que la norma común es el internacionalismo riguroso en el que cada Estado defiende con vigor su independencia nacional.

Nos movemos en un terreno difícil, resbaladizo, lleno de intenciones excelentes, pero sujeto a un vaivén constante entre el deseo y la realidad. Es evidente que la etapa del nacionalismo cerrado, la independencia absoluta o el prurito de pureza en el cuadro de las relaciones internacionales, se han superado definitivamente. Pero a la vez, la organización internacional está sujeta a un proceso no rectilíneo, de avances y retrocesos constantes, hacia formas institucionales y constelaciones difusas, en un movimiento prudente y arriesgado al mismo tiempo.⁶

Por otra parte, las condiciones del proceso crítico en que vivimos permiten una liberación de fuerzas particulares, de grupos y factores reales, que han podido desarrollarse y prosperar en torno de las múltiples organizaciones de carácter internacional y regional establecidas por decisión de los gobiernos. A estas fuerzas y factores pretendemos definir las, delimitar las, para ejercer sobre ellas la observación y el análisis que nos permitan generalizaciones y teorías.⁷

⁵ Sigue siendo de gran utilidad la consulta de Hoffmann, *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos y desde luego las fuentes, corrientes y autores por él mencionados.

⁶ Ver Kohr, *The Breakdown of Nations*, Routledge and Kegan, Londres, 1957. Kaplan, *Fundamentos políticos del Derecho Internacional*, Limusa, México, 1965. Carrillo Salcedo, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1969. Russett, *Trends in World Politics*, Macmillan, 1965. Seara Vázquez, *Paz y conflicto en la sociedad internacional*, UNAM, México, 1969. Hoffmann, *The State of War*, Praeger, 1965, etcétera.

⁷ La bibliografía en torno a la aparición, existencia, desarrollo y funciones de estas fuerzas es muy escasa. Pueden encontrarse datos y estudios particulares en la revista *Asso-*

El objeto de este estudio, pues, nos lleva a ese terreno movedizo, gelatinoso, ambiguo, de las organizaciones internacionales, con la seguridad de que allí, donde por unas razones u otras hayan aparecido fenómenos de concentración de poder —por limitado o parcial que sea— han surgido, como reacción inmediata y lógica, factores y fuerzas de carácter no gubernamental que es necesario conocer, distinguir, analizar. Tales factores y fuerzas, a similitud de lo ocurrido a nivel nacional, suponen una vía privada de acceso a las organizaciones internacionales y, por lo tanto, les aplicamos el título de grupos de presión; grupos de presión internacionales, por su estructura, conformación, contenido y fines, así como por el medio en que aparecen y proliferan.

Problemas metodológicos

Grupo de presión internacional. Las primeras preguntas surgen en seguida. Las planteó Meynaud y vale la pena repetir las y replantearlas. ¿De qué tipo de presión se trata? ¿Pública, privada? El campo de acción es evidentemente público y la finalidad el acceso a los organismos intergubernamentales y nacionales. No convendría repetir aquí el análisis de la oposición entre las esferas público-privado, un viejo tema cada día más claramente superado por la realidad política. El proceso de intervencionismo público se acentúa y llega a campos y zonas cada vez más profundas. Por otra parte, las organizaciones representativas de los intereses privados no cejan en su movilización y acciones cerca de los poderes públicos.⁸

En el ámbito internacional, las organizaciones representativas de los intereses privados tienen una finalidad pública evidente. Parten de los intereses y se dirigen a la obtención de beneficios, la victoria de causas, el cumplimiento y realización de valores, localizados en unas estructuras políticas perfectamente definidas. Su propia acción, por el hecho de ejercerla,

ciations, órgano oficial de la UAI (Union des Associations Internationales) en Bruselas y entre las publicaciones de la propia unión.

Otras fuentes son: White, *International Non Governmental Organizations*, New Brunswick, 1951. Pickard, *The Greater United Nations*, Colliard, New York, *Institutions Internationales*, Paris, 1956.

⁸ Ortuño, "Los grupos de presión en la sociedad actual" ya citado.

está inserta y caracterizada, bañada, podríamos decir, de características, funciones y valores públicos.

Se trata, pues, de una acción pública que tiene como base de partida una presión privada: realidad superadora en definitiva de aquella vieja dicotomía cada vez más olvidada. En este sentido, la posibilidad de profundizar en la descripción y teorización de los grupos de presión internacional facilitará también el análisis y la definición de los grupos a nivel nacional.⁹

Otro problema que se plantea en el ámbito de las relaciones internacionales consiste en dilucidar si esa acción debe concretarse y limitarse específicamente a grupos, o pueden tener cabida también ciertas gestiones, actitudes, campañas o presiones de carácter individual. El peso grande y grave de personalidades eminentes (Russell, Gandhi, Monnet, Mateotti, Rockefeller) llega a veces a suplantar e igualar la presión de un grupo organizado y extenso. Y aunque siempre surge la duda de si lo que cuenta es la persona o la significación real que tiene como representante de un grupo en definitiva, el hecho concreto es que la acción no deja de ser individual.¹⁰

Incluir a las personalidades en la acción de alcance internacional de fuerzas y grupos privados es fácil y conveniente pero ¿en razón de qué habría necesidad de equiparar esa acción a la que ejercen los grupos y fuerzas organizadas? Algo similar, aunque más tenue, ocurre con lo que solemos denominar "medios". Los medios bien informados, los medios financieros, los medios económicos, etcétera.

La noción de "medio" se encuentra a caballo entre el individuo y la organización. Es una circunstancia a medio camino, un conglomerado de individuos a quienes reúnen cierto número de características comunes, intenciones e intereses compartidos, pero carentes de organización diferenciada, de límites y contornos bien definidos. Que los "medios" intervienen en acciones de carácter internacional es evidente. Tienen mucho que ver con la formación y el desarrollo de opiniones, pueden llegar a ejercer influencia en los foros y asambleas, y sin embargo, nunca logran cristalizar en representaciones o delegaciones con un papel, un programa o unos fines.

Muy cerca de los "medios" se encuentra otro núcleo organizacional de mayor interés: los que podríamos denominar "centros suscitadores o impulsores" de gru-

⁹ Meynaud, *Les Groupes de Pression Internationaux*, p. 152.

¹⁰ Meynaud, *op. cit.*, p. 162.

pos de presión. Un centro suscitador puede haber cristalizado en una organización y estar a punto de convertirse en grupo de presión o en núcleo central de una constelación de grupos de presión, o puede haberse quedado a medio camino entre el "ambiente" o "medio" y el grupo organizado. Se encuentran en gran número entre las ideologías, las corrientes políticas o espirituales, las etnias, etcétera. Caso poco o nada estudiado y que requeriría análisis y trabajos especializados.

En definitiva, debemos subrayar las dificultades existentes para organizar un modelo teórico satisfactorio que nos permita precisar las características, los trazos esenciales, del concepto "grupo de presión internacional". Acción pública o presión privada. Individuos o grupos. Organizaciones perfectamente estructuradas o tendencias de carácter difuso. Todo ello sin abordar siquiera la diferenciación nacional —internacional sobre la que volveremos más adelante. Sin embargo, el propio Meynaud se extiende ampliamente sobre el tema hasta concluir que, para calificar a un grupo de internacional debe estar integrado por elementos procedentes de al menos dos países, recordando que algunos autores llegan a exigir que ese número mínimo no baje de diez.¹¹

Criterios de calificación

Es necesario dar un paso adelante más y preguntarnos sobre qué bases, criterios o razones se puede fundar el concepto de grupo de presión internacional. A este respecto Meynaud es muy explícito. Existen dos criterios, el de "nacionalidad" y el de "estatuto", uno interno y otro externo.¹²

Si nos fijamos en el "estatuto", habrá que conocer desde dentro el contenido, la organización, los fines y las razones del grupo considerado. Con una exigencia de clasificación previa: la necesidad de distinguir las sociedades comerciales de las asociaciones privadas.

En cuanto a las sociedades comerciales, hay que añadir enseguida "internacionales", el problema que suscitan es el de su pertenencia a un orden jurídico y partiendo de ese tema, tradicionalmente discutido por los juristas y objeto de polémicas inacabables, la posibilidad de llegar algún día a considerar la existencia de verdaderas sociedades internacionales, con

¹¹ Meynaud, *op. cit.*, p. 194.

¹² Meynaud, *op. cit.*, pp. 198 y ss.

un estatuto jurídico propio y peculiar.¹³ Los avances registrados en este sentido en el seno de la CEE (se habla de empresas europeas) permiten responder con optimismo al interrogante planteado.¹⁴

No es tan sencilla la cuestión relativa a las asociaciones. La aparición de asociaciones internacionales se remonta al último tercio del siglo XIX. El proceso de contaminación no es rápido, pero el espíritu de Versalles, los pactos del XIX, la organización de la Sociedad de las Naciones, ejercieron evidentemente una influencia positiva, que se tradujo en una corriente de cristalización rápida de gran número de asociaciones entre las dos guerras mundiales.¹⁵

Sin embargo, habría que esperar al final de la II Guerra Mundial, al espíritu que brota y circula en torno de la ONU, los primeros momentos de euforia internacionalista de los años 40 y a la presión de las masas y de los medios de información de masas, para que la tendencia organizacional explotara con toda su intensidad. Después de la guerra, una auténtica fiebre le organiza a nivel internacional atraviesa y se extiende por todas las capas sociales, intelectuales, profesionales, etcétera.

Esa tendencia ha sido reforzada por tensiones y fuerzas internas y externas, factores propicios de naturaleza variada que se han visto impulsados y magnificados por circunstancias y situaciones difícilmente repetibles. La realidad es que no existe medio, actividad, núcleo social, tendencia o aspiración compartida que no se haya estructurado a nivel internacional, que o haya logrado, o por lo menos intentado, una organización y una representación.

Y a pesar de todo ello ¿cuál es la situación legal jurídica, a nivel internacional, de todas esas aso-

ciaciones? ¿Qué sabemos de ellas? En la práctica, lo que la UAI puede y está en posición de informar.¹⁶

El Consejo Económico y Social, al pretender definir las, lo hizo en la forma siguiente: "Toda organización internacional que no se haya constituido como resultado de un acuerdo intergubernamental será considerada organización internacional no gubernamental". (Resolución del 27 de febrero de 1950). Fórmula tan abierta y vaga, que no dice prácticamente nada.

De hecho se definen las ONG por la yuxtaposición de distintos criterios. Son los siguientes, de acuerdo con Meynaud:

1. Carácter privado de la organización. Se prefiere una mayoría de miembros no oficiales, aunque se admita la participación de organismos o agencias gubernamentales o mixtas, en casos muy especiales y siempre y cuando no lleguen a preponderar.

2. Composición internacional. Es un punto en el que la literatura y la doctrina se ponen de acuerdo para expresarse con abierta intransigencia. El criterio de la internacionalidad llevaría a solicitar por lo menos la existencia de miembros, de dos países, en general más. Se plantean dificultades muy particulares, como la diferencia entre lo "regional" y lo "internacional". No hay nada definitivo en este punto. La internacionalidad se discute también frente a la pretensión norteamericana de conceder ese carácter a las organizaciones sindicales del país, basándose en que poseen miembros afiliados de nacionalidad canadiense y en menor grado mexicana.

3. Ausencia de objeto de lucro. Se entiende como un criterio de carácter esencial. Es lo que diferencia realmente a las asociaciones de las sociedades comerciales. Excepción a la regla serían las cooperativas, por su condición tan especial.

4. Estructura corporativa. Es decir, carácter institucional mínimo, en el sentido de posesión de estructuras permanentes, por encima de las personas e individuos que integran la organización. Es el tema de la "personalidad moral" o de la "incorporación" en el lenguaje norteamericano.

5. Existencia de instrumentos y medios de carácter administrativo que permitan una vida normal, o menos

¹³ Ver Ripert, *Traité Elementaire de Droit Commercial*, Paris, 1959. Abraham, *Les Sociétés en Droit Internationales Privé*, Paris, 1957. Bastid y otros, *La Personnalité Morale et ses Limités*, Paris, 1960. Adam, *Les Etablissements Publics Internationaux*.

¹⁴ Ver las Actas del Coloquio de las Facultades de Derecho, Lille, junio, 1959, aparecidas con el título de "Les Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun," Paris, 1960. En especial, Savatier, *Le Marché Commun au Regard du Droit International Privé*. También Houssiaux, *Concurrence et Marché Commun*, Paris, 1960. Plaisant, *Ententes et Marché Commun*, Paris, 1959. Marchal, *Les Ententes et la Concentration dans le Marché Commun*, Paris, 1959.

¹⁵ Las obras ya citadas de White, Pichard, Potter, etcétera.

¹⁶ En este punto, como en general para el análisis de los grupos de presión internacionales, es absolutamente necesario consultar tanto en el *Yearbook of International Organizations* como las demás publicaciones de la UAI, con sede en Bruselas, sobre todo la ya mencionada revista *Associations*.

rica, pero suficiente para la efectividad y el desarrollo de las actividades de la organización.

A pesar de este cuadro de características comunes a todas las ONG,¹⁷ la realidad muestra, sin embargo, una multiplicidad y una riqueza de tipos extraordinaria. El problema del estatuto, como criterio de calificación de esta enorme variedad de organizaciones, se refiere fundamentalmente, y aunque parezca paradójico, a su inexistencia. País por país podrían encontrar algunas legislaciones o reglamentaciones más favorables —muy pocos desde luego los que conceden y aceptan la plena personalidad— que en la mayoría de los casos llegan a reconocer a las asociaciones internacionales un carácter similar o muy cercano al de las asociaciones nacionales.¹⁸

En Francia, por ejemplo, se distingue y regula con detalle la asociación extranjera¹⁹ pero no existe ninguna disposición relativa a las asociaciones internacionales. Fue y sigue siendo excepcional el caso de la ley belga de 25-X-1919 tendiente a reconocer la personalidad civil de las asociaciones internacionales con finalidad científica.²⁰

No se puede cerrar este punto sin hacer una breve referencia a los repetidos intentos de resolver esa situación de modo favorable para las asociaciones internacionales no gubernamentales. En 1910, por medio del Instituto de Derecho Internacional y posteriormente en 1923 y en 1950²¹ se han formulado reco-

¹⁷ ONG = Organizaciones no gubernamentales = Grupos de presión internacionales.

¹⁸ En el Derecho inglés, alemán, americano y holandés, las asociaciones internacionales se asimilan y obtienen el mismo régimen jurídico que las asociaciones nacionales.

¹⁹ Decreto ley de 12 de abril de 1939.

²⁰ Lo curioso del caso belga es que, si bien se otorga esa facilidad y reconocimiento a las asociaciones internacionales, en cambio, no existe ningún instrumento jurídico relativo a la existencia ni al reconocimiento de personalidad civil a las asociaciones del país.

²¹ Ver el proyecto de resolución e informe presentado por S. Bastid, las deliberaciones y el proyecto de convención formulado durante la XLIV sesión del Instituto de Derecho Internacional, celebrada en Bath, en septiembre de 1950. Se publicaron en *Annuaire de l'Institut*, volumen 43.

Este proyecto define las asociaciones internacionales como "agrupaciones de personas o colectividades, creadas libremente por iniciativa privada y que ejercen, sin espíritu de lucro, una actividad internacional de interés general, por encima de cualquier preocupación de orden exclusivamente nacional". Lo que en el artículo 3 del proyecto se titula "el estatuto internacional" persigue más que nada la eliminación de las discriminaciones de que son objeto las asociaciones interna-

mentaciones una y otra vez, se han realizado estudios y no se ha logrado nada. A partir de 1950 la UAI ha tomado esa bandera como cosa propia.²²

En cuanto al criterio de la "nacionalidad", se trata de calificar a un grupo de presión como internacional observando su actuación. Se considera internacional aquel grupo que sea efectivamente capaz o simplemente tome la decisión y tenga el deseo de pesar, tener un papel, en el desarrollo de las relaciones internacionales. La cuestión, en la práctica, no se resuelve tan fácilmente.

Vistos con este criterio de exterioridad o acción, grupos que difícilmente se situarían en un cuadro de organizaciones internacionales adquieren un relieve y una importancia indiscutibles. Por otra parte nos encontramos con la existencia de grupos o fuerzas internacionales dedicados primordial o grandemente al ejercicio de presiones sobre los gobiernos o naciones en singular, y esto de modo permanente.

Es probable que la mayoría de los casos de confusión y las incertidumbres respecto a la calificación de los grupos proceda de la indeterminación del medio internacional. La sociedad internacional, las organizaciones intergubernamentales, los intentos de carácter supranacional, están inmersos en un proceso de cambio y transformación, de avances y retrocesos, que impiden formulaciones definitivas.

La trasposición poder político nacional-poder político internacional no es posible ni se acepta generalmente. Hablar de centros de poder en la esfera internacional, similares a los centros de poder nacionales, es todavía una proyección ideal sin sentido. Nosotros hemos preferido, en la literatura sobre grupos, calificar a los organismos intergubernamentales como "centros relativos de poder".

Ello nos ha permitido adelantar un paso más y definir —por su acción— a los grupos de presión inter-

cionales (en el ejercicio de su actividad, la percepción de cuotas, etcétera), pretendiendo obtener para ellas el beneficio del trato más favorable que se otorgue a las asociaciones nacionales. Según el artículo 7 del proyecto, las autoridades nacionales reservarán a estas asociaciones "el mejor régimen compatible con la legislación en vigor" en aspectos fundamentales como la circulación de personas, el empleo de mano de obra extranjera, la transmisión de documentos, la transferencia de capitales, etcétera.

²² La UAI ha vuelto a preparar nuevos proyectos de convención, el último de los cuales pasó a la UNESCO para su consideración y estudio, sin que se haya logrado ningún resultado positivo.

nacionales como aquellas asociaciones que —con las características señaladas al analizar el tema del “estatuto” que les es propio, poseen, además y sobre todo, una “capacidad de intervención internacional”, en el sentido y con el alcance que a este concepto presta Meynaud.

Y otro punto importante. Esa capacidad de intervención internacional se puede ejercer, sea sobre las instancias internacionales —organismos tipo ONU, regionales etcétera— como sobre los propios Estados nacionales que son, en definitiva, y hoy por hoy, los sujetos principales de la sociedad internacional. El hecho de que muchos grupos ejerzan presión sobre gobiernos y países en particular se explica, pues, desde esta perspectiva.

La noción de “capacidad internacional” es básica para entender y explicarnos el fenómeno de los grupos de presión a este nivel. Debe quedar perfectamente claro que la posesión por un grupo de esa capacidad supone: a) que tenga los medios suficientes para actuar sobre las instancias intergubernamentales, o b) que tenga los medios suficientes para actuar cerca de los gobiernos en particular, sin que exista ni se haya establecido ningún lazo de dependencia inicial entre ellos. No se debe descartar que ciertos grupos acumulen ambas facultades y las ejerzan simultáneamente. Lo fundamental aquí es que el grupo disponga de esa capacidad, sin estar obligado a actuar por intermedio de un gobierno y sin depender de su voluntad.

La “capacidad internacional”, por otra parte, se refiere tanto a la política exterior de los Estados (sus posiciones recíprocas dentro y fuera de la organización internacional) como sobre su dominio interno. Habrá por lo tanto grupos con vocación para actuar bien en un terreno, bien en otro, o en ambos a la vez.²³

Enfoques de tipología

En la literatura sobre el tema se entienden generalmente como grupos de presión internacionales: Las internacionales de los partidos (Segunda, Tercera, Cuarta); las Internacionales sindicales (FSM, CIOSL,

²³ Un estudio cercano y de evidente interés sobre el tema y el de los grupos de presión en general, es el de Mabel Laredo, “Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional”, publicado en *Foro Internacional* (El Colegio de México), México, números 21 y 24 de julio-septiembre 1965 y abril-junio 1966, respectivamente. Incluye una amplia bibliografía.

CISC); las Internacionales de negocios (grupos capitalistas, cartels, asociaciones de profesionistas, empresas internacionales como Nestlé, Unilever); Internacionales religiosas; organizaciones de inspiración humanitaria; movimientos de promoción moral, etcétera.²⁴

¿Cómo establecer unas bases generales, una posibilidad de teorización en el aspecto tipológico, que convenga a tal diversidad y multiplicidad de organizaciones? Meynaud, abriendo siempre brecha en esta selva de dificultades, establece varios caminos de solución. Uno sería el uso indiferenciado de la noción de grupo, sin considerar si tales grupos están sometidos a un orden jurídico nacional o profesan independencia e internacionalismo plenos. El segundo consistiría en aplicar mejor la distinción entre ambos órdenes o esferas: hay dos clases de grupos, los nacionales y los internacionales. El último camino vendría a ser una fórmula de compromiso entre las dos anteriores.

La utilización del primer enfoque presenta ciertas ventajas de uniformidad, regularidad y extensión. Se ve al grupo actuando en el ámbito nacional, ejerciendo presión en la esfera internacional e integrándose en fuerzas cada vez más extensas. La presión sería la misma a nivel de parlamento nacional que a nivel de asamblea mundial. Unidad de criterio y de explicación. Sus defectos, sin embargo, son grandes. ¿Cómo situar a nivel internacional la imagen de las doscientas familias de la política interior? Por otra parte, mínimos análisis de la acción y de la finalidad de los grupos permiten observar grandes y graves diferencias entre ellos. Es probable que esas diferencias se atenuaran o tuvieran un alcance muy distinto en el caso de existir de hecho o de derecho un gobierno mundial, a imagen y semejanza de los gobiernos nacionales.

El segundo enfoque se basa en la aplicación a los grupos de la noción de capacidad internacional. Serían grupos internacionales los que dispusieran de ella. Todos los demás entrarían en la categoría de grupos nacionales. Presenta dos ventajas sobre el enfoque anterior: Establece una clara división de grupos según su campo de influencia o, si se quiere, de su vocación, pero además la ventaja de que siempre que se analiza un hecho o un problema, se toman en cuenta dos series

²⁴ Ver sobre esta nomenclatura el amplio capítulo inicial de Meynaud en *Les Groupes de Pression Internationaux*. Contiene una muy extensa relación histórica y organizativa de los distintos sectores nacionales e internacionales. La bibliografía particular de este capítulo es enormemente rica y completa.

de elementos: fuerzas nacionales y fuerzas internacionales.

Sus defectos: La dificultad de establecer con seguridad una lista de los grupos que poseen esa capacidad. Los problemas que suscita su aplicación a los organismos internacionales y/o los gobiernos. La distinción, en el ejercicio de la capacidad internacional, entre la asociación en cuanto tal y sus ramas nacionales. No conviene olvidar que los miembros de una ONG son, en realidad, grupos de presión nacionales.

El tercer enfoque surge de una preocupación muy particular. Se trata de que, al analizar las políticas nacionales, interior y exterior, suelen aparecer ciertos grupos (combinaciones de negocios, grupos económicos internacionales, minorías nacionales, etcétera), a los que cabría atribuir una capacidad tanto nacional como internacional. La primera, en cuanto que esos grupos dependen de un orden jurídico nacional. La segunda, puesto que por sus funciones y actividades entran en contacto y se ejercitan respecto de otros países. Son organizaciones de carácter mixto en lo que al segundo enfoque se refiere. Se trata de grupos que habría que calificar como grupos de presión nacional-internacional.

Tienen una ventaja sobre los demás. En ciertos casos pueden optar por utilizar la calidad nacional (solicitando apoyo de su gobierno para la defensa de los intereses en el extranjero) y en otros su calidad internacional (actuando directamente sobre las instancias gubernamentales exteriores). La referencia a los grupos norteamericanos es obvia. La Standard Oil, N. J., en sus relaciones con cierto Estado árabe puede elegir cualquiera de esas dos vías: negociar directamente con las autoridades responsables (capacidad internacional) o confiar la defensa de sus intereses al gobierno norteamericano (capacidad nacional).

Por otra parte ¿cuál es la posición de los países afectados? En la mayoría de los casos se considera al grupo pura y simplemente como extranjero. Pero ¿y cuándo el que actúa es la sección nacional de un grupo internacional o exterior? La cuestión se complica y los criterios se diversifican. Hay razones para seguir aplicando la calidad de extranjería y otras en favor de una consideración menos radical. Abundan ejemplos en ambas direcciones. Sin embargo, siempre y cuando sea fácilmente localizable la dependencia plena de un grupo nacional respecto de otro exterior, habrá que entenderlo extraño al ordenamiento jurídico nacional.

Clasificación de los grupos

Sin pretender un rigor excesivo, que nunca permite acomodaciones prácticas, podemos señalar distintas clases de grupos, siguiendo una presentación dicotómica, que ofrece comodidad y sencillez.

Grupos de presión puros y ocasionales: Se llama la atención sobre la calidad de la presión ejercida, con carácter exclusivo, permanente o no. En un caso se colocan los grupos que están entregados a causas, fines o valores morales y en el otro en general, los grupos industriales, económicos, las asociaciones profesionales, etcétera.

Grupos de presión permanentes o temporales: Los primeros corresponden a la satisfacción de necesidades permanentes, aunque en ciertos casos puedan tomar aspectos diferentes. Los segundos son en realidad instrumentos de acción inmediata, al servicio de ciertos fines concretos y limitados y suelen desaparecer una vez alcanzado o cubierto el objetivo que se habían propuesto.

Organizaciones sin fin lucrativo y grupos en busca de beneficios o lucro: No es fácil distinguir con claridad este elemento diferenciador, sobre todo cuando se conoce la diversidad de estrategias que emplean los grupos con el propósito de enmascarar sus verdaderas finalidades.

Grupos "interesados" o "desinteresados": Aquí el significado de esos conceptos es: grupos que buscan beneficios materiales y grupos que se preocupan por valores morales. Tampoco es fácil efectuar la distinción neta y correctamente. Hay grupos con finalidades mixtas. En Estados Unidos, dice Meynaud, se habla de grupos que defienden intereses especiales o especializados, no importa que sean materiales o espirituales y grupos que se dedican a la promoción del interés público o nacional.

Grupos basados en características objetivas y grupos basados en actitudes: Los primeros son aquellos que tienen una característica que es común a sus miembros, ostensible y de fácil constatación (productor, trabajador, excombatiente). Los segundos se fundan en posiciones morales o ideológicas (lucha contra la pena de muerte, defensa de los derechos de la mujer).

Clasificación basada en el tipo de sus estructuras: Se puede establecer un principio de división que permita diversas clasificaciones. Por ejemplo, las relaciones entre el centro y las unidades componentes (fórmula federal, confederal). Características del reclutamiento

to (miembros colectivos, individuales). Modo de elaboración y ejecución de las decisiones (democrático, autoritario).

Capacidad autónoma y derivada: Hay grupos que proceden por iniciativa propia, no dependen de otros, y sólo deben dar cuenta de sus gestiones a sus propios miembros. Disponen, por lo tanto, de una capacidad internacional autónoma, por ejemplo la Cámara de Comercio Internacional. Otros, en cambio, están ligados en forma más o menos estrecha, a un centro superior de carácter unificador: los beneficios de su actividad van a parar a ese centro, pero como contrapartida reciben de él apoyos y estímulos y en muchos casos inclusive ayuda y sostén material.

Nomenclatura

Establecidas esas bases generales, podemos presentar ya un cuadro general de grupos de presión internacionales, siguiendo la nomenclatura que se ha ido elaborando y discutiendo en los cursos de la Facultad. Es un cuadro abierto, perfectible, en constante revisión y corrección. De momento nos permite la localización y el encuadre de la casi totalidad de los grupos de presión más conocidos.

El primer acercamiento nos muestra las grandes líneas en la clasificación de los grupos. Es el siguiente:

Grupos de presión internacionales

- A. Políticos
- B. Económicos
- C. Sociales
- D. Institucionales

Un cuadro general más detallado se muestra así:

- A. Políticos
 - A.1 Internacionales políticas
 - A.2 Asociaciones políticas especializadas
- B. Económicos
 - B.1 Asociaciones patronales
 - B.2 Asociaciones campesinas
 - B.3 Asociaciones sindicales y cooperativas
 - B.4 Asociaciones profesionales

- B.5 Grupos económicos y financieros
- B.6 Grandes empresas internacionales

- C. Sociales
 - C.1 Asociaciones de ideas, culturales, educativas
 - C.2 Movimientos de juventudes
 - C.3 Asociaciones de estudiantes
 - C.4 Asociaciones humanitarias, de solidaridad, morales
 - C.5 Asociaciones religiosas
- D. Institucionales
 - D.1 Iglesias
 - D.2 Funcionarios
 - D.3 Militares

Establecido este cuadro general, ya es posible efectuar el trabajo de localización de los grupos de presión, dentro de cada una de las grandes secciones. Surgirán algunos problemas de compatibilidad, duplicidad, etcétera, que podremos analizar *a posteriori*.

La nomenclatura general de los grupos de presión internacionales, en forma provisional e incompleta, es la siguiente:

Grupos de presión internacionales

A. Grupos de presión políticos

A.1 Internacionales políticas

- Internacional Socialista (Ia II Internacional)
- Unión Mundial Cristiano-Demócrata
- Internacional Liberal
- Internacional Comunista (III Internacional, Komintern, Kominform)
- Internacional neo-nazi
- La IV Internacional
- Unión Campesina Internacional

A.2 Asociaciones políticas especializadas

- Liga Internacional de los Derechos Humanos
- Consejo Internacional de Mujeres
- Alianza Internacional de Mujeres
- Federación Internacional de Mujeres Demócratas
- Consejo Mundial de la Paz
- Liga Internacional de Mujeres en Favor de la Paz y la Libertad
- Liga Universal

- Asociación Parlamentaria Mundial
 Comisión Internacional de Juristas
 Confederación Internacional para el Desarme y la Paz
 Federación Internacional de Movimientos de Resistencia
 Unión Internacional de Movimientos de Deportados
 Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina.
 Movimiento Internacional pro Unión Atlántica
 Movimiento Sionista Mundial
 Asociación de Hermanos Musulmanes
 Comisión Internacional Contra el Régimen Concentracionario
 Federación Mundial de Asociaciones en Favor de las Naciones Unidas
 Unión Internacional de Autoridades Locales
 Asociación Mundial de Federalistas Mundiales
 Consejo Mundial en Favor de una Asamblea Constituyente de los Pueblos
 Unión Interparlamentaria
- B. *Grupos de presión económicos*
- B.1 *Asociaciones Patronales*
 Cámara de Comercio Internacional
 Organización Internacional de Empleadores
 Federación Internacional de la Construcción y Obras Públicas
- B.2 *Asociaciones Campesinas*
 Federación Internacional de Productores de Bienes Agrícolas
- B.3 *Asociaciones sindicales y cooperativas*
 Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)
 Federación Sindical Mundial
 Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos
 Alianza Cooperativa Internacional
 Confederación Internacional de Trabajadores Intelectuales
 Confederación Internacional de Ejecutivos
 Unión Mundial de Organizaciones Sindicales Liberales (además la larga lista de Federaciones Sindicales por Productos)
- B.4 *Asociaciones profesionales*
 Asociación Médica Mundial
 Asociación Literaria y Artística Internacional
 Asociación de Derecho Internacional
 Asociación Internacional del Transporte aéreo
 Federación Universal de Asociaciones de Agencias de Viajes
 Organización Internacional de la Radio y la TV
 Instituto Internacional de la Prensa
 Unión Europea de Radiodifusión
 Instituto Internacional de las Clases Medias
- B.5 *Grupos económicos y financieros*
 Asociación Internacional para la Promoción y Protección de las Inversiones Privadas en Territorio Extranjero
 Federación Internacional de Bolsas de Valores
 Asociación para el Desarrollo Económico en América Latina (ADELA)
- B.6 *Grandes empresas internacionales*
 Unilever
 Aluminium Co.
 United Fruit and Co.
 General Motors
 Standard Oil, N. J.
 Royal Dutch Shell
 Pechiney (Kaiser USA)
 Eurofima
 Phillips
 Nestlé
- C. *Sociales*
- C.1 *Asociaciones de ideas, culturales, educativas*
 Asociación Internacional de Universidades
 Confederación Internacional de Autores y Compositores
 Federación Internacional de Actores
 Consejo Internacional de la Música
 Asociación Mundial de Escritores (Pen Club)
 Asociación Internacional de Profesores Universitarios
 Asociación Internacional Montessori
 Congreso por la Libertad de la Cultura
 Unión de Asociaciones Internacionales
 Rotary Internacional
 Asociación Internacional de Clubes de Leones
 Rearme Moral (Asamblea Mundial por él)
 Unión Mundial de Maestros Católicos

- Federación Internacional de Asociaciones de Maestros
 Consejo Internacional de Uniones Científicas
 Federación Mundial de Ciudades Hermanadas
- C.2 *Movimientos de juventudes*
 Asamblea Mundial de la Juventud (WAY)
 Federación Mundial de la Juventud Democrática
 Unión Internacional de Jóvenes Cristiano Demócratas
 Unión Internacional de la Juventud Socialista
 Boy Scouts Internacional
 Federación Internacional de Albergues de la Juventud
 Movimiento Halcón Internacional
- C.3 *Asociaciones de estudiantes*
 Unión Internacional de Estudiantes
 Conferencia Internacional de Estudiantes (COSEC)
 Federación Mundial de Estudiantes Cristianos
 Servicio Universitario Mundial
- C.4 *Asociaciones humanitarias, de solidaridad, morales*
 Servicio Civil Internacional
 Cruz Roja Internacional
 Unión Internacional de Organismos Familiares
 Federación Internacional para la Planeación Familiar
 Federación Internacional de Comunidades Infantiles
 Organización Internacional de Protección Civil
 Federación Abolicionista Internacional
 Cáritas Internacional
 Unión Internacional Contra el Alcoholismo
 Federación Mundial de Ex-combatientes
 Unión Internacional de Protección a la Infancia
 Sociedad Contra la Esclavitud
 Federación Mundial en Favor de la Salud Mental
 Unión Internacional Antirracista
 Liga Internacional Contra el Racismo y el Antisemitismo
 Ejército de Salvación
- C.5 *Asociaciones religiosas*
 Organización Mundial Agudas Israel

- Consejo Consultivo de Organizaciones Judías
 Alianza Israelita Universal
 Congreso Judío Mundial
 Federación Luterana Mundial
 Alianza Mundial Baptista
 Confraternidad Budista Mundial
 Servicio Internacional de la Sociedad de Amigos (Cuáqueros)
 Conferencia de Organizaciones Internacionales Católicas
 Pax Romana
 Opus Dei
 Consejo Internacional de Misiones
 Comisión de las Iglesias para Asuntos Internacionales
 Asociación Internacional pro Cristianismo Liberal

D. *Grupos de presión institucionales*

D.1 *Iglesias*

- Consejo Mundial de Iglesias
 Iglesia Católica
 Iglesia Ortodoxa

D.2 *Funcionarios*

- Federación de Asociaciones de Funcionarios Internacionales
 Confederación Internacional de Funcionarios
 Servicio Público Internacional
 Academia Diplomática Internacional

D.3 *Militares*

(sin información precisa)

La simple lectura de esta relación muestra las enormes lagunas, imprecisiones, necesidad de análisis y correcciones, ambigüedad de los criterios, etcétera. Se hace preciso llevar a cabo estudios monográficos, recolecta de datos y fuentes, levantamientos de estadísticas, realización de encuestas, etcétera, para poder ofrecer cuadros más completos, mejor organizados y con mayor seguridad de criterio.

Esta lista no agota, evidentemente, la posibilidad de establecer otras nomenclaturas mucho más completas, con listas más amplias y perfectas de asociaciones y de grupo. Su objeto es de carácter ejemplificador y para dar mayor claridad a los enfoques y estudios que es necesario realizar.

La acción de los grupos

Convendría añadir algunas precisiones respecto de la actividad de los grupos. Se ejerce ésta en tres frentes distintos y claramente diferenciados: las organizaciones u organismos internacionales (que hemos calificado de centros relativos de poder), los Estados e instituciones nacionales y, finalmente, la opinión pública internacional. La diferenciación organismos internacionales-gobiernos nacionales puede a veces parecer discutible, intentando descomponer los primeros en sus Estados miembros. Sin embargo, la realidad de la doble vía de acción es indiscutible y sin importar que sean las mismas autoridades o funciones el objetivo de la presión, esa presión se reviste de distinta naturaleza en un caso y en el otro.

La acción de los grupos a nivel intergubernamental se ha realizado y sigue caminos distintos.²⁵ Tres parecen ser los casos generales: la inserción de los intereses en los órganos reponsables de la organización (OIT), el sistema de concesión de un estatuto consultivo, que es el más generalizado (ECOSOC, UNESCO, FAO, etcétera), finalmente, el establecimiento de relaciones de hecho (CEE, Asamblea Europea, CECA).

El caso de la OIT es muy interesante.²⁶ Se trata de una de las primeras experiencias de incorporación y participación de los intereses a escala internacional. Recuérdese el tripartismo en la organización, en la que están representados a la vez los gobiernos, patrones y obreros. Y representados, unos y otros, tanto por los grupos internacionales (el papel de la UIE, la FSM, CIOSL), como por los grupos nacionales (representación patronal y sindical en las delegaciones de cada país). Sigue siendo una experiencia aislada.

La fórmula más generalizada es la regulación de las relaciones organismo internacional-grupos de presión, que es la concesión del estatuto consultivo.²⁷ Lo han

²⁵ Se pueden consultar bastantes obras, fuentes documentales y ensayos de distinto carácter, unos generales y otros particulares, sobre temas más concretos. Una bibliografía muy extensa en Speeckaert, *Les Organismes Internationaux et l'Organisation Internationale*, Bruselas, 1956.

²⁶ Beguin, *Le Tripartisme dans l'Organisation Internationale du Travail*, Ginebra, 1959.

²⁷ Ver *Commentary on Article 71 of the Charter of the United Nations and Official Basic Texts*, publicado por la UAI en Bruselas, 1956. También *Repertoire de la Pratique Suivie par les Organismes des Nations Unies*, vol. 3, arts. 55-72, Nueva York, 1956. Además, Habicht, *Consultation*

aplicado la mayoría de las agencias y organizaciones dependientes de la ONU. Consiste en clasificar a los grupos en tres categorías, por orden de importancia y participación y concederles ciertos derechos de representación, voz y en algunos casos voto condicionado en las asambleas, reuniones y comisiones de esas agencias y organizaciones. El patrón general sigue esta pauta: apertura de un registro de grupos (asociaciones internacionales), concesión de una categoría intermedia a ciertas asociaciones de importancia y finalmente el otorgamiento de un estatuto preferente a las pocas asociaciones (grupos de presión) de vocación y alcance realmente mundiales. Estos últimos no son más de una decena y aparecen gozando de la misma categoría preferente en todas las agencias y organizaciones de la ONU. Constituyen la aristocracia de los grupos de la presión internacional.²⁸

El caso de las organizaciones intergubernamentales europeas parece algo distinto: En ellas se reconoce la existencia de sectores privados, con derecho a participar y se las incorpora de hecho a las labores de las asambleas y órganos consultivos. Tienen un cuadro de derecho y opciones, que por su parte los grupos tratan de extender, profundizar y ganar. El desarrollo de una auténtica dialéctica poder-grupo de presión ha sido un fenómeno importante, objeto de estudios y análisis que permitirán en el futuro contar con amplios conocimientos y mejores teorizaciones de la realidad.²⁹

La acción de los grupos a nivel nacional exige otros enfoques. Aquí se trata, fundamentalmente, de distinguir la actividad que despliegan los grupos nacionales, los grupos extranjeros y los grupos interna-

Between the United Nations and Non Governmental Organizations, Nueva York, 1949. Bock, *Representation of Non Governmental Organizations at the United Nations*, Nueva York, 1955.

²⁸ La lista de estas asociaciones es la siguiente: Cámara de Comercio Internacional, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Alianza Cooperativa Internacional, Federación Internacional de Productores Agrícolas, Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos, Federación Sindical Mundial, Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas, Federación Mundial de Excombatientes, Organización Internacional de Empleadores, Unión Interparlamentaria.

²⁹ Ver, sobre todo, Haas, *The Uniting of Europe, Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Londres, 1958. Beever, *European Unity and the Trade Union Movements*, Leyde, 1960. Oberson, *L'Assurance et l'Europe*, Lausanne, 1959. Dutroit, *L'Aviation et l'Europe*, Lausanne, 1959.

cionales, separando cuidadosamente sus raíces, fundamento, extensión y responsabilidad últimas. La mayoría de los fenómenos más desagradables y negativos de la acción de los grupos se produce a este nivel, en el que entran en juego y en oposición el interés nacional, la rapacidad de ciertas fuerzas, la estrategia del imperialismo, la perversión de las ideas, etcétera. El problema de la dependencia real y la independencia formal, el neocolonialismo, etcétera, son temas que pueden estudiarse con el enfoque de los grupos de presión, para obtener resultados y conclusiones de evidente importancia.³⁰

La acción de los grupos de cara a la opinión pública es una exigencia complementaria y lógica, tanto de la acción internacional como nacional. Sin entrar en el tema de la existencia y el alcance de la opinión pública internacional, lo cierto es que los grupos se mueven a ese nivel, utilizan todos los medios disponibles y tratan de lograr, a través de una supuesta o real opinión pública mundial, los objetivos que se han propuesto sobre las organizaciones o los gobiernos. Reunir a los adeptos, movilizar a los simpatizantes, convencer y atraer a los indiferentes, neutralizar a los adversarios, tales son algunos fines concretos de la acción de los grupos en lo que a la opinión pública se refiere.³¹

Balance provisional

Es francamente insatisfactorio. Se carece de estudios monográficos, ensayos teóricos, intentos de ordenación y estructuración de los resultados que se van obteniendo. En algunos puntos concretos surge de repente una multiplicación de obras, artículos o libros, y pare-

³⁰ Por ejemplo, Washington, *A Study of the Causes of Hostility toward the United States and Latin America*, Washington, 1956. Sulzberger, *What's Wrong with US Foreign Policy*, New York, 1959.

³¹ Sobre opinión pública se pueden consultar gran número de obras. Beneyto, *Opinión pública, teoría y práctica*, Madrid, Tecnos, 1970. Beneyto, *Opinión pública internacional*, Madrid, Tecnos, 1965.

cen cristalizar elementos de análisis y estudio. Son pocos y en general parciales.

La primera necesidad, por lo tanto, es la de inclinar a los estudiantes y a los investigadores a efectuar trabajos de campo, encuestas, recopilación de datos, informaciones, etcétera, su procesamiento y ordenación. Sin olvidar lo que pueda ir apareciendo en otros idiomas y en un buen número de revistas especializadas.

En cuanto a los aspectos teóricos, quizá la carencia más grave sea la falta de modelos, de encuadres, de generalizaciones positivas. Meynaud se inclina favorablemente hacia la escuela de la teoría de los grupos y piensa que, a pesar de dificultades e incertidumbres evidentes, podría ser el camino de la explicación teórica del fenómeno.

No deberíamos descartar el análisis en otra dirección cercana: la teoría de los sistemas, con sus diversos enfoques. Sobre todo para el estudio de los grupos de presión internacionales, pero también de los nacionales. Puede ser una fórmula totalizadora que permita claridad, entronque con fenómenos paralelos o conexos, etcétera.

Desde luego, está por hacer un serio análisis del fenómeno grupos de presión desde el pensamiento y lo que pudiera llamarse la sociología marxista. A excepción de las interesantes observaciones de Erlich, el sociólogo marxista polaco, casi nada se ha intentado en esa dirección. Los grupos de presión podrían aclarar algunos aspectos del modelo general de la lucha de clases, a nivel nacional e internacional, explicando ciertos comportamientos, tensiones y luchas parciales, que de otro modo no es fácil entender.

Queda otra parcela amplísima por explorar y aclarar: la de las relaciones entre los organismos internacionales y las asociaciones tipo ONG. Son dos aspectos a ver: la aceptación, los reparos y, en su caso, la fórmula legal que los organismos ofrecen a la acción de los grupos (estatuto consultivo u otras). Pero también los problemas propios y peculiares de los grupos, su organización, estructura, formas que adoptan, modos de enlace interno, acción peculiar a cada tipo, posibilidad de establecer criterios de calificación y elaboración de una nomenclatura adecuada.