

LOS GRUPOS DE PRESION Y LA VIDA INTERNACIONAL

I

A) El estudio de la actividad internacional de los grupos de presión se justifica de una manera muy simple. En el orden interno se ha descubierto progresivamente el gran papel jugado por la presión de los intereses particulares sobre los que ostentan oficialmente el poder; todo análisis de la vida política que no tenga en cuenta este elemento será considerado en adelante como incompleto, si no es que se le considera como radicalmente falso. Puesto que esto es así en el interior de las fronteras de cada Estado, es legítimo el preguntarse si se puede dar una cuenta válida de las relaciones internacionales sin otorgar un lugar preeminente a la intervención de los intereses particulares.

Claro está que esta observación se sitúa exclusivamente en el orden metodológico y que no prejuzga en absoluto los resultados de la investigación a realizar. Quizá una investigación de esta índole lleve a comprobar que los intereses particulares juegan un papel en el orden internacional mucho menos importante que en el orden interno. Baste por el momento observar: a) Que el estudio de los grupos de presión quedaría sin terminar, si no se buscaran las posibles repercusiones de su acción en el plano internacional; b) Que el estudio de las relaciones internacionales pudiera ser peligrosamente falseado si se hiciera abstracción de la intervención de los intereses particulares en el proceso de decisión.

B) La búsqueda es necesaria; pero, sin embargo, choca con numerosos obstáculos. En primer lugar con las dificultades inherentes a todo estudio sistemático de los grupos de presión; la materia es amplia y difusa, las fronteras de su objeto son incier-

tas, la documentación débil y desigualmente repartida. Cuando abordamos los grupos de presión tenemos la impresión de aproximarnos a icebergs de los que sólo vemos una punta y cuya parte más importante y peligrosa escapa a nuestras miradas.

Estas dificultades crecen gradualmente cuando se trata de estudiar el mismo fenómeno en el orden internacional. Los datos a manejar se multiplican, mientras que las fuentes de información disminuyen. ¿Cómo llegar a objetivar con certidumbre las leyes que rigen el comportamiento de los grupos que por millares dejan sentir su acción en el orden internacional? Imposible establecer un balance total especialmente dentro del marco de un breve informe; pero se pueden aportar algunos elementos susceptibles de ayudar a resolver la problemática del asunto.

C) Todo esfuerzo debe apoyarse en los hallazgos realizados en el orden interno. El mecanismo de la presión de los intereses privados ha sido estudiado lo suficiente como para poder sacarle provecho en el orden internacional. Pero la legitimidad de esta comparación no implica que las categorías y mecanismos identificados en el orden interno puedan ser transpuestos al orden internacional pura y simplemente.

Partiendo de un punto común, las manifestaciones del fenómeno pueden diferir considerablemente en función de la estructura en la que se desenvuelven.

Todos los autores están de acuerdo, generalmente, al definir los grupos de presión como intereses organizados que se esfuerzan en dirigir la acción de los titulares del poder hacia su propio provecho. Esta definición puede servir de punto de partida a nuestra investigación; en efecto, contiene tres elementos esenciales el problema: ¿quién actúa?, ¿cómo actúa?, ¿sobre quién actúa? La respuesta a estas tres preguntas permite situar los grupos de presión entre las fuerzas que se enfrentan en el escenario o en los bastidores del juego internacional.

II

¿Cuáles son los grupos de presión que intervienen en las relaciones internacionales? Como en el orden interno, son innumerables. Importa, pues, el buscar una clasificación que permita apreciar la naturaleza y la diversidad de los intereses en juego.

A) La primera distinción que se impone es la de los grupos nacionales y grupos internacionales. No hay duda de que los grupos de interés que actúan en el orden internacional son frecuentemente organismos internacionales, entendiéndose por éstos, agrupaciones constituídas por particulares originarios de diferentes Estados (sociedades comerciales o asociaciones). En este caso hay armonía entre la naturaleza del grupo y el objeto de su acción. Es lo que se produce cuando la Compañía Universal del Canal de Suez o la Federación Sindical Mundial intervienen en los asuntos internacionales.

Pero al lado de los grupos internacionales propiamente dichos, es preciso no olvidar la acción de los grupos nacionales que se encuentran en disposición de repercutir directa o indirectamente en la orientación de la política internacional. La actividad de los grupos de presión nacionales, tanto si se trata de defensa de intereses materiales como de posturas ideológicas, no se limita a la solución de problemas de orden interior. Los intereses particulares actúan a menudo sobre los Gobiernos con vistas a orientar su acción internacional en un sentido determinado (así, el ejemplo de la resistencia de los medios industriales franceses a la política de integración europea, el de la presión ejercida por la siderurgia francesa con vistas a obtener la canalización del Mosela, el de la propaganda ejercida por o contra el reconocimiento de un determinado Gobierno, etc...) Bien entendido que cuando se trata de una presión de esta naturaleza no hay más que una intervención indirecta que se opera por mediación de cada Gobierno interesado. ¿Pero no es ésta una forma de presión particularmente eficaz en tanto en cuanto la política internacional siga en mano de los Estados?

Los casos de intervención directa de los grupos de presión nacionales en el escenario internacional son mucho más raros. Exigen, en efecto, un poder por parte del grupo privado que le permita luchar en igualdad de condiciones con un Gobierno extranjero o una organización internacional. Este privilegio está reservado evidentemente a las sociedades financieras poderosas como los *trusts* petroleros. Por lo tanto es preciso que no olvidemos dos cosas: la primera, que los organismos privados que actúan directamente en el plano internacional no son, generalmente, sino pantallas de los intereses estatales; así la Anglo-Iranian Company, que había establecido una especie de protectorado económico sobre el Irán, estaba controlada por el Gobierno británico, que retenía des-

de 1913 la mayor parte de las acciones (cfr. sobre este punto: François Perroux: «La Anglo-Iranian Company y los efectos de dominación», en *Economía aplicada*, 1952). La segunda nota concierne a la táctica de estos poderosos grupos financieros nacionales que a menudo prefieren servirse de la vía diplomática para conseguir sus fines, que enfrentarse directamente con sus adversarios. De donde se deduce que se trata de un caso de presión indirecta por conducto de las autoridades estatales.

La naturaleza jurídica de este tipo de organismos no debe, pues, llamarnos a engaño. El reparto efectivo de los papeles está frecuentemente en contradicción con su calificación oficial: los grupos privados se sirven de los Gobiernos para conseguir sus fines y los Gobiernos camuflan a menudo sus iniciativas internacionales con la máscara de los organismos privados (1).

Pero, cualquiera que sea la causa, no se puede prescindir de los grupos de interés nacionales en el momento de hacer inventario de las fuerzas que se ejercen en el plano internacional.

B) Si nos atenemos a los grupos internacionales, es decir, a los organismos que se unen alrededor de un centro de interés común a particulares que pertenecen a diversos países, nos vemos forzados a establecer otra distinción: la que oponen los grupos que tienen un fin lucrativo de aquellos que no persiguen un fin lucrativo. Los primeros están generalmente constituidos en forma de sociedades comerciales que toman la nacionalidad de uno u otro Estado, pero cuyos capitales provienen de aportaciones plurinacionales. Estas sociedades pueden actuar tanto en consideración a poderes públicos como en consideración a poderes privados, según las reglas del Derecho mercantil, es decir, como regla general a través de contrato. Precisamente para obtener contratos favorables o condiciones ventajosas de explotación, las sociedades internacionales ejercen presión sobre las autoridades políticas.

La segunda categoría corresponde a las asociaciones de cualquier tipo que se constituyen entre los particulares de diversos Estados para asegurar la defensa de intereses materiales o morales. Hoy se

(1) Un ejemplo particularmente interesante de esta confusión de los papeles es suministrado por la agitación de las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas. O bien esta agitación es incitada y mantenida desde el exterior por fines de política internacional, o bien son los grupos minoritarios los que por fines de política interior piden la ayuda exterior.

les conoce bajo la apelación genérica de «Organizaciones no gubernamentales» (ONG), para distinguirlas de las instituciones creadas por los Gobiernos.

La Unión de Asociaciones Internacionales pasa en el momento actual del millar de agrupaciones de este género. Se encuentran en todos los compartimentos de la vida social: internacionales de partidos políticos (marxistas, socialistas, liberales, cristiano-demócratas); confederaciones internacionales de sindicatos (FSM, CISL, CISC); grupos científicos (entre los que figura la IPSA), culturales, humanitarios (la Cruz Roja internacional), religiosos (en número no menor a 30 dentro de la Iglesia católica), comerciales (Cámara de Comercio Internacional), etc.

Estos grupos constituyen por sí mismos un poder impresionante, tanto por el número de sus adheridos como por sus recursos. Representan con frecuencia a millones de personas y se ha podido calcular que el presupuesto de las 327 ONG que publican sus cuentas se elevaba en 1955 a 232 millones de dólares, es decir, mucho más que las sumas de las que disponen todas las organizaciones gubernamentales reunidas. Se trata, pues, de una fuerza que no puede ser olvidada. Estas asociaciones han sido constituidas no solamente para estrechar los lazos entre los miembros, sino incluso para asegurar, frente a las autoridades internacionales, la defensa de ciertos derechos o de ciertos valores. Es, pues, natural, que dediquen una parte de su actividad a la presión.

Pero la diferencia entre las sociedades con fin lucrativo y las asociaciones que no persiguen un fin lucrativo no se detiene en su estructura o en su naturaleza jurídica. Volverá a surgir al estudiar las diversas formas de presión sobre el poder internacional.

III

¿Sobre quién se ejerce la presión?

En todo sistema político, los grupos de presión intentan cercar el Poder, es decir, actuar sobre los que detentan las prerrogativas de decisión. La complejidad de la formación del Poder en la mayor parte de los Estados hace que la acción de los grupos de interés sea muy difícil de clasificar. Unas veces los grupos asaltan los Parlamentos, otras intentan el asalto de los Gobiernos, o bien se asientan en la Administración, o a veces intentan con-

vencer a la opinión, descontando su apoyo sobre los Poderes públicos. Generalmente, el empleo combinado de estas diferentes tácticas es lo que confiere el máximo de eficacia a la acción de un grupo.

En el orden internacional, el problema se plantea de una manera mucho más simple. Los que tienen el poder de decisión son, en primer lugar, los diferentes Estados miembros de la comunidad internacional, y después las organizaciones internacionales a las que los Estados han delegado una parte de su competencia.

La misma estructura del poder internacional no presenta un cariz favorable a los intereses particulares. Los Gobiernos, que por razones electorales se encuentran tan desarmados frente a reivindicaciones internas, se encuentran, sin embargo, en una posición mucho mejor para resistir a los grupos internacionales. Ceden de buen grado a las presiones que se ejercen sobre ellos en el interior, a no ser que previamente hayan sido investidos y colonizados por un determinado grupo financiero, como sucede en ciertos países del Oriente Medio o de América Central. Una de las únicas decisiones importantes que han sido realizadas por un Gobierno a instigación de un grupo de presión internacional ha sido, al parecer, la célebre «Declaración Balfour» de 1917, que prometía la creación de un Hogar Nacional Judío en Palestina.

Los grupos de presión internacional no tienen un fácil acceso a los Estados, aunque frecuentemente pueden actuar a través de los grupos nacionales correspondientes que disponen de una libertad de acción más amplia y pueden utilizar la vía electoral, que no existe en el orden internacional.

Fuera de los Estados, los grupos de presión internacionales pueden tratar de actuar sobre organizaciones internacionales. Este campo de acción es inmenso; pero la organización de las instituciones internacionales no puede ser comparada a las estructuras estatales que existen en el orden interno. En primer lugar, los Estados continúan jugando un papel esencial en el interior de estas organizaciones. Es, pues, a sus representantes a los que será preciso convencer si se quiere orientar en un sentido determinado la acción del organismo. En efecto, la administración internacional está todavía muy poco desarrollada y, sobre todo, juega un papel demasiado neutro para que los grupos de presión tengan interés en asentarse dentro de ellos. En el cuadro de las organizaciones internacionales, los grupos de interés se encuentran,

pues, de nuevo frente a los Estados. Por otra parte es preciso tener en cuenta que las instituciones internacionales no disponen en la mayoría de los casos de un poder de decisión auténtico. La presión que puede ejercerse sobre ellos no desemboca normalmente más que en la modificación de una recomendación facultativa o de una resolución académica. A excepción de algunos casos concretos, los grupos internacionales de presión no pueden hacer prevalecer sus puntos de vista por medio de las organizaciones internacionales.

Queda todavía el tercer punto de apoyo: el que constituye siempre para los grupos de presión la opinión pública. A menudo es la opinión pública la que los grupos intentan despertar por las gestiones que realizan ante los Gobiernos o en el cuadro de las organizaciones internacionales. Los llamamientos del Consejo Mundial de la Paz no tendrían gran eco si no estuvieran apoyados, difundidos y explotados por las secciones internacionales del Movimiento. A la inversa, la resistencia de las escalas internacionales a las consignas difundidas por un grupo internacional está comprobado que son de una gran eficacia: Las mociones de la Internacional Socialista condenando la guerra de Argelia apenas han hecho mella en los dirigentes de la S. F. I. O.; tampoco los de la C. I. S. L., sobre el mismo asunto, han modificado el punto de vista oficial del sindicato *Fuerza obrera*. La acción de los grupos internacionales sobre la opinión pública exige, para ser eficaz, una fuerte cohesión y una disciplina sin quiebra que son difíciles de obtener por parte de elementos nacionales que tienden a conservar su autonomía y su personalidad.

Cualquiera que sea el objetivo considerado se recae siempre en el mismo problema: es la estructura misma del poder en el orden internacional la que se presta poco a la penetración de los intereses particulares. La dispersión de la autoridad y la ausencia de responsabilidad política de los dirigentes hacen que la agitación de los grupos de interés tenga una presa difícil sobre los mecanismos motores de la actividad internacional.

La fachada interna de los Estados es mucho más vulnerable que su fachada exterior.

En el estado actual de desenvolvimiento de las relaciones internacionales, todavía es desde el interior y por el interior como

puede ser ejercida la acción más eficaz sobre los Estados y, a través de éstos, sobre la vía internacional.

Además, la debilidad concerniente a los medios empleados confirma esta impresión.

IV

Así, pues, en este campo, la situación difiere considerablemente de lo que se encuentra de ordinario en el campo estatal. Cuando se trata de torcer la acción del poder en el orden interno, los grupos de presión disponen de un arsenal de medios muy conocidos: intimidación electoral, «colonización» de oficinas, propaganda, en fin, la acción directa (huelga o cualquier otra forma de violencia). Estos medios difícilmente pueden ser aplicados en las relaciones internacionales. Los grupos de interés deben, en consecuencia, acudir a otros procedimientos.

Conviene distinguir cuidadosamente el caso de las sociedades comerciales del de las asociaciones que no persiguen un fin lucrativo. Las primeras, oficialmente, no juegan ningún papel en las relaciones internacionales. Su acción es forzosamente clandestina o, todo lo más, oficiosa. Sin embargo, a las asociaciones privadas más importantes se les ha reconocido desde hace poco una función oficial en la organización internacional. Por tanto se encuentran en disposición de ejercer públicamente una influencia sobre la actividad de las organizaciones internacionales nada despreciable.

A) La cooperación de los intereses privados con las instituciones fundadas por los Estados reviste hoy en día formas diversas. Se pueden distinguir tres modalidades principales:

- a) En un primer caso, los intereses privados están integrados en los órganos vitales de la institución sobre un pie de igualdad con los representantes de los Estados. Es el ejemplo clásico de la O. I. T., en que los representantes de patronos y obreros se sientan dentro de cada delegación nacional al lado de los delegados del Gobierno. No se trata propiamente de una presión, ya que los representantes de los intereses controvertidos son llamados oficialmente a co-

laborar en la elaboración de las decisiones. La representación de los intereses particulares, en este caso, está en el mismo plano que la representación de los intereses estatales. En el momento actual esta situación es completamente excepcional. Conviene únicamente subrayar que ciertos intereses logran hacerse representar obteniendo oficiosamente un puesto entre los miembros de la delegación nacional de un Estado. Así, el acuerdo que creó un Consejo de asociación entre Gran Bretaña y la C. E. C. A. ha sido elaborado y firmado por parte británica por representantes del carbón y de la siderurgia que actuaron como delegados del Gobierno británico. Estos dos grupos de intereses han obtenido, además, por el mismo procedimiento, un puesto en el Consejo de la asociación. Los grupos nacionales de interés se benefician aquí de la complicidad de los Gobiernos.

b) En un segundo caso, los intereses privados tienen derecho a una representación separada, pero son reducidos a una función estrictamente consultiva. Varias instituciones internacionales (especialmente la Unión Internacional de Telecomunicaciones) han admitido que los representantes de las explotaciones privadas tomen parte en las reuniones con función consultiva. En las comunidades económicas europeas se han introducido mecanismos especiales para asegurar la representación de los productores, trabajadores, usuarios y negociantes (Comité consultivo de la C. E. C. A., Comité económico y social del Mercado Común y del EURATOM). El poder que tienen los representantes de estos intereses es mucho menos fuerte que en el caso precedente, puesto que se limita a la posibilidad de emitir una opinión. Pero, cuando menos, los intereses privados se ven reconocidos como legítimos y asociados estrechamente a la política general de la organización considerada.

c) La tercera hipótesis corresponde a la situación de los grupos que han obtenido el estatuto consultivo dentro de las organizaciones internacionales. Se sabe que el advenimiento de las Naciones Unidas ha significado una mejora muy sensible para aquellas asociaciones privadas que habían sido mantenidas un tanto separadas por la Sociedad de Naciones. El art. 71 de la carta ha abierto la vía para establecer una cooperación bastante estrecha entre las organizacio-

nes intergubernamentales y las asociaciones privadas, en el dominio económico y social. Así, 250 asociaciones privadas bajo formas diversas han entrado en colaboración con los trabajos del Consejo económico y social. Esta colaboración es, sin duda, desigual, puesto que las asociaciones que se benefician del estatuto consultivo no pueden en ningún caso participar en la votación de las recomendaciones o de las resoluciones. Pero, cuando menos, pueden dejar oír su voz sobre las cuestiones de su competencia, bien proponiendo la inserción de nuevas cuestiones en el orden del día de las sesiones, o bien presentando exposiciones escritas u orales ante el Consejo o sus diversos comités y comisiones. Para dar idea de esta actividad consultiva se pueden citar algunas cifras extraídas de un informe oficial de las Naciones Unidas: de 1946 a 1953 han sido inscritas en el orden del día 13 cuestiones a proposición de las O. N. G.; 345 informes escritos fueron distribuidos por ellos y 36 organizaciones realizaron exposiciones orales. (Departamento de información de la O. N. U.; nota histórica núm. 76, abril 1953.) Conviene también señalar que las organizaciones privadas clasificadas en las categorías A y B por el Consejo económico y social tienen derecho a enviar observadores a las sesiones del Consejo, así como a las sesiones de la Asamblea General cuando en las mismas se discutan cuestiones relativas a su competencia.

Esta misma práctica ha sido introducida en la mayor parte de los organismos especializados, así como en el Consejo de Europa, en el que se benefician nueve organizaciones de un estatuto equivalente desde 1953. (Cfr. Peter H. Rohn: «Relations between the Council of Europe and international O. N. G.», Unión de Asociaciones Internacionales, documento núm. 6. Bruselas, 1957.)

Esta nueva situación confiere a las asociaciones que han sido aceptadas por organismos intergubernamentales posibilidades de acción nada despreciables. Los mismos beneficiarios lo reconocen en términos que merecen ser transcritos. Un folleto editado por las Organizaciones católicas internacionales muestra cuánto interés tiene el Estatuto consultivo: «Es evidente que la presencia de católicos en la Comisión del pueblo ha frenado el espíritu de los fanáticos partidarios del *birth control* y que la vigilancia de

las O. I. C. sobre el proyecto lanzado por la UNESCO, de una Historia cultural y científica, ha conseguido modificaciones en sus primitivas intenciones... Las comunicaciones, la participación en los trabajos de las comisiones, las cartas enviadas a las delegaciones gubernamentales que han de acudir a una determinada conferencia... todos estos medios son eficaces a largo plazo» (*Los católicos en la vida internacional*, folleto editado por la Conferencia de las Organizaciones católicas internacionales. Consorcio Internacional de Difusión. París, 1957).

Todavía no se ha hecho un balance sistemático de esta original forma de cooperación. Según informes conocidos (especialmente las valiosas publicaciones de la Unión de Asociaciones Internacionales) no parece que se puedan esperar conclusiones revolucionarias. La acción de los grupos de interés en el seno de las organizaciones internacionales no ha suplantado la de los agentes gubernamentales; constituye, sin embargo, en el estado actual de cosas, un útil contrapeso al predominio de las consideraciones políticas en el seno de las organizaciones internacionales. El mecanismo de consulta presenta el interés de determinar y circunscribir el campo de influencia abierto a la acción de los grupos privados. La tendencia realista que ha conducido a instaurar la representación de intereses en el orden internacional permite canalizar la presión ejercida por los grupos al mismo tiempo que le priva, de esta manera, del carácter nocivo que presenta frecuentemente en el cuadro de los Estados.

Las agrupaciones con fin lucrativo cuya acción no está prevista ni organizada, ¿dispondrán de medios más poderosos?

B) Con esto entramos en terreno más encubierto. La acción de las grandes sociedades internacionales no está sometida a ninguna reglamentación y, por tanto, a ningún control. Se desenvuelve en el plano de las relaciones fácticas que normalmente son relaciones de fuerza. Escapa, por regla general, a toda publicidad.

Estas características bastan para explicar las graves acusaciones lanzadas periódicamente contra el «Complot de los trusts» y otras potencias igualmente anónimas. La ausencia de información deja el paso libre a todas las acusaciones.

De hecho, ¿cuáles son los medios de acción de que disponen estos grupos? La corrupción en todas sus variedades, desde la

compra de conciencias hasta formas mucho más sutiles de compromiso, el juego de las relaciones y de las influencias personales, las gestiones de cualquier tipo llevadas a cabo ante organismos públicos nacionales o internacionales; en fin, todos los recursos de las manipulaciones bursátiles y comerciales. La gama de medios de presión es muy extensa y sería preciso estar al lado del teclado, junto al organista, para seguir paso a paso el desenvolvimiento de la táctica de los grupos, tanto en la escala internacional como por medio de sus filiales nacionales.

Pero se incurriría en error si se creyera en la eficacia soberana de estos procedimientos. Los intereses capitalistas no arrastran forzosamente a los intereses nacionales o internacionales. Un ejemplo reciente nos lo suministra la acción de la Compañía Universal del Canal de Suez a continuación de la ley de nacionalización tomada por Egipto. Los dirigentes de la Compañía dieron cuenta de su gestión en documentos que fueron ampliamente difundidos. El informe presentado en nombre del Consejo de Administración a la Asamblea general de accionistas reunida en París el 19 de junio de 1957 ha recordado las condiciones en las cuales la Compañía debía renunciar inmediatamente a asegurar directamente y por todos los medios la defensa de sus derechos: «El Gobierno británico y el Gobierno francés han invitado de la manera más urgente a vuestra Compañía a no tomar iniciativas susceptibles de contrariar el desenvolvimiento de su acción política, comprometiéndose así de manera implícita a sustituir su acción en las gestiones en las que la Compañía se vea constreñida a renunciar. Vuestra Compañía no puede intentar el desarrollo de una acción contra la voluntad de sus defensores naturales, pero puede contar con el apoyo del Gobierno británico y del Gobierno francés para la defensa de sus intereses.»

Paralizada por el juego diplomático, la Compañía buscó entonces el presionar sobre los dirigentes occidentales o sobre los organismos creados por ellos a fin de intentar, a través de este camino, hacer respetar sus derechos. Entre el mes de julio de 1956 y el mes de junio de 1957, los dirigentes de la Compañía redactaron 57 cartas, cuatro notas y memorándums, así como un cierto número de comunicados destinados a la prensa. Los destinatarios de este extenso correo testimonian la alocada energía con la cual la Compañía ha defendido paso a paso sus intereses: once cartas fueron dirigidas al Ministro francés de Asun-

tos Exteriores, una al Presidente de la República, una al Presidente del Consejo francés, una al Secretario de Estado de la Marina mercante, ocho al Foreign Office, seis al Departamento de Estado, quince a las embajadas o Ministerios de Asuntos Exteriores de Noruega, Holanda, Australia, Canadá, Suecia, Grecia, Dinamarca y Bélgica; dos a las Delegaciones de los países miembros de la O. N. U., cuatro al Secretario general de las Naciones Unidas, una al Presidente del Banco Internacional de Londres, tres al Presidente de la Asociación de Usuarios del Canal y una a... Mr. Winston Churchill. Estas gestiones, que han sido acompañadas, como atestigua la lectura de la correspondencia, de numerosas visitas y contactos personales, han sido completamente inútiles y la Compañía Universal del Canal de Suez ha visto cómo se hundían una a una todas sus posiciones; ha debido, al fin, contentarse con la indemnización prometida y concedida por el Gobierno egipcio.

Al lado de este fracaso aparecen también éxitos cuyos beneficiarios se cuidan muy bien de no hacer públicos, cuando menos detalladamente. Es difícil llegar a la verdad. Parece que puede ser situada a medio camino entre dos versiones inaceptables: la primera, que ignora sistemáticamente la acción de las potencias financieras y reduce el juego diplomático a los expedientes de las cancillerías; la segunda, que considera a estas potencias financieras como los únicos rectores de los que los diplomáticos y los funcionarios internacionales no son más que dóciles marionetas.

V

Por vaga que sea, esta observación sugiere, para concluir, algunas reflexiones que son susceptibles de interesar, por comparación con el orden interno, a la teoría general de los grupos de presión.

1) Los grupos de presión existen tanto en el orden internacional como en el interno. Pero su acción sobre la política internacional parece mucho más débil que la que ejercen en el orden interno.

2) Esta diferencia se refiere tanto a la naturaleza de las fuerzas en presencia como a la de los medios empleados. Por un lado, la solidaridad de los intereses aparece mucho más débil en la es-

cala internacional que en la nacional. Los grupos de presión más poderosos no son frecuentemente más que oficinas nacionales camufladas. Por otra parte, el nacimiento y desarrollo de los grupos de presión no son fenómenos espontáneos. No se producen más que en relación con el poder y, muy especialmente, con ciertas formas de poder. La concentración de la autoridad, combinada con el régimen democrático, parece crear las condiciones de desenvolvimiento más favorables para la presión de los grupos de interés. El parcelamiento de la Sociedad internacional en Estados soberanos, el desenvolvimiento relativamente débil del poder institucionalizado, constituyen ventajas importantes para la acción de los grupos, mientras que la ausencia del procedimiento democrático, la escasez de mecanismos electorales, privan a los «lobbies» internacionales del medio de acción más seguro.

Esto explica que los grupos de presión tengan un camino más amplio para conseguir sus fines en el orden internacional, actuando preferentemente en el orden interno, sobre los mecanismos de cada Estado. Esto explica también que el sector en el cual la actividad de los grupos internacionales de presión se desenvuelve más holgadamente sea precisamente el de los organismos internacionales en los que el poder tiende a concentrarse y a democratizarse. La comparación entre el orden internacional y el orden interno sugiere, pues, que los grupos de presión son una especie de parásito de la forma democrática del poder.

3) Esta comprobación permite, en fin, entrever el desenvolvimiento de los grupos de presión en el orden internacional. Quedarán como ruedas secundarias de la vida internacional en tanto que las estructuras nacionales sigan con su papel predominante. Pero todo movimiento de integración política o económica, tanto en la escala nacional como en la de la sociedad internacional en su totalidad, arrastra una transferencia de las actividades de presión. El refuerzo inevitable de la solidaridad internacional, la tendencia de los Gobiernos a asociar los intereses privados a sus empresas comunes, prometen, sin duda, un buen porvenir a la acción internacional de los grupos de interés.

MARCEL MERLE

(Traducido por Miguel Angel García-Mina.)

RÉSUMÉ

De même que dans l'ordre intérieur, l'étude de l'activité des intérêts particuliers dans le domaine international est très important. Cependant cette étude se heurte à de nombreux obstacles. On doit partir des découvertes faites dans l'ordre intérieur, quoiqu'il y ait des différences dans les deux camps.

Parmi les groupes de pression qui agissent dans la vie internationale, certains ont un caractère international, d'autres ont un caractère national et leur action consiste ou bien à influencer la politique internationale de leur pays, ou bien, plus rarement, à agir directement dans le domaine international.

Les groupes internationaux, comme les sociétés mercantiles, sont plus ou moins lucratifs. Ces derniers, d'une importance croissante, constituent ce qui est appelé "organisations non gouvernementales" (ONG).

L'action des groupes de pression internationaux s'exerce sur les Etats ou sur les organismes internationaux. "Dans l'état actuel du développement des relations internationales, c'est encore de l'intérieur et par l'intérieur que peut s'exercer l'action la plus efficace sur les Etats et, à travers ceux-ci, sur la vie internationale."

Les procédés de pression employés par les groupes internationaux et ceux employés par les groupes intérieurs sont différents. Les associations qui ne recherchent pas un but lucratif ont une fonction officielle reconnue dans l'organisation internationale. Quelquefois les intérêts privés sont intégrés dans les organes de l'institution à égalité de ceux qui représentent les Etats. D'autres fois les intérêts privés ont une représentation séparée, mais seulement avec un fonction consultative. Finalement il y a des groupes qui ont obtenu le statut consultatif dans les organisations internationales. Ainsi, il y a deux cent cinquante associations privées qui collaborent aux travaux du Conseil Economique et Social et qui se trouvent dotées de possibilités d'action qui ne sont pas à mépriser.

L'action des grandes sociétés internationales qui recherchent un but lucratif n'est soumise à aucun règlement ni à aucun contrôle. La gamme de leurs moyens de pression est très étendue quoique ceux-ci ne sont pas toujours efficaces.

Comme conclusion, on peut affirmer que l'action des groupes de pression est plus faible dans l'ordre international que dans l'ordre intérieur, quoique le renfort de la solidarité nationale permet d'augurer un bel avenir à cette action.

SUMMARY

The study of the activity of particular interests is very important as much in the international sphere as in internal organization. Such a survey, however, stumbles against numerous obstacles. It should be separated from discoveries made in the internal régime although there be differences in both fields.

Some pressure groups that function in international life have an international character, and others are of a national disposition, their functions consisting either, in influencing their State's international politics, or, more rarely, in direct activity in the international sphere.

The international groups are either lucrative—similar to the mercantile societies—or not. The latter, of growing importance, constitute what are called "Non-governmental organizations".

The action of international pressure groups is exercised over the States or over international organisms. "In the present state of international relations development, the most efficient activity over the States, and through these, over international life, is still exercised from inside."

The pressure procedures employed by international groups differ from those employed by internal groups. Associations which do not pursue a lucrative objective have an official function which is recognized in the international organization. Often private interests are formed in organs of the institution and on an equal footing to the State representatives. At other times private interests have a separate standing, but with a function that is merely consultative. Finally there are groups which have obtained a consultative statute within international organizations. In this there are two hundred and fifty private associations that collaborate in the functions of the Economic and Social Council which are gifted with possibilities of action which should not be overlooked.

The activity of large international societies which pursue a lu-

crative objective is not subject to any rule or control. They act secretly and officiously. The scale of their means of pressure is wide indeed although these means are not always very efficient.

As a conclusion it can be affirmed that the activity of the pressure groups is weaker in the international regime than in the internal, although national solidarity reinforcement provides a good future for said action.

