



**CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA**

**INFORME EUROMEDITERRÁNEO SOBRE LOS AGENTES  
SOCIALES Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: EL PAPEL DE  
LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN LA CONSOLIDACIÓN  
DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA Y EL DESARROLLO DE LA  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Sesión ordinaria del Pleno de 21 de octubre de 2015

## INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO DE LA REGIÓN.....</b>	<b>6</b>
2.1. Contexto socioeconómico .....	6
2.2. Contexto político.....	9
<b>3. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIAS .....</b>	<b>15</b>
3.1. La garantía de los derechos fundamentales de asociación y de libertad sindical .....	15
3.2. La representatividad de las organizaciones de los interlocutores sociales .....	18
3.3. El diálogo social como instrumento de gobernanza democrática.....	22
<b>4. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS “NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES” .....</b>	<b>27</b>
<b>5. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA.....</b>	<b>31</b>
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>35</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>42</b>

## **1. INTRODUCCIÓN**

El desarrollo de la democracia, la estabilidad y la prosperidad compartidas ha sido el fundamento de la asociación euromediterránea, desde sus orígenes en el Proceso de Barcelona y su relanzamiento mediante la Unión por el Mediterráneo, y a ese objetivo se han orientado los instrumentos de la cooperación euromediterránea.

Los fines de consolidación democrática, de desarrollo económico y de cohesión social en ambas orillas han sido, asimismo, la base del trabajo en común asumido por los CES e instituciones similares de la región como se ha puesto de manifiesto en las sucesivas Cumbres económico-sociales que se han celebrado, y de los análisis, debates y propuestas conjuntas que han presentado a las instituciones y los gobiernos.

La participación y la contribución de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales a la gobernanza democrática son también valores ampliamente compartidos en buena parte de los modelos sociales y políticos de los países de la región euromediterránea. Sin embargo, los efectos derivados de la crisis financiera y económica originada en 2007, que han tenido un impacto intenso y desigual en las economías y las sociedades de la región, y algunas de las políticas puestas en práctica por los poderes públicos, han dado paso a notables tensiones sociales y han puesto en cuestión, en no pocos casos, el valor del diálogo y la concertación social, y el papel de los agentes sociales en la conformación de las políticas públicas, con el consiguiente deterioro de las dinámicas de democracia participativa.

De otra parte, los procesos políticos desencadenados desde finales de 2010 en buen número de los países del sur y este del Mediterráneo (en adelante, los países socios mediterráneos, PSM), algunos de los cuales han desembocado en fuertes conflictos y dramas humanitarios, han dado paso a dinámicas y escenarios caracterizados, en algunos casos, por una alta dosis de incertidumbre en cuanto a los deseables fines de transición y de consolidación de la democracia y el pluralismo político. En esos escenarios, buena parte de las organizaciones de la sociedad civil de los PSM, organizaciones empresariales, sindicales y otras organizaciones económicas y sociales, que ya partían de importantes condicionantes y limitaciones para el desarrollo de su actividad, se han visto sometidas a circunstancias extremadamente difíciles.

Por todo ello, en la situación actual parece necesario impulsar y poner en valor el papel de las organizaciones de los agentes sociales en las transiciones políticas, en la consolidación democrática y en el desarrollo de sistemas democráticos participativos y de calidad. Los agentes sociales tienen un importante papel que desempeñar para coadyuvar a encauzar estos procesos, contribuyendo con su capacidad organizativa y de participación, así como de búsqueda de acuerdos, a promover un desarrollo económico

y social equilibrado, aspecto imprescindible para la consolidación y profundización de la democracia.

La Cumbre Euromed de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares celebrada en Barcelona los días 11 y 12 de noviembre de 2013, en su Declaración Final, llamaba la atención sobre cómo siguen creándose y desarrollándose nuevas organizaciones de la sociedad civil independientes, pese a las circunstancias difíciles en muchos países de la región, y apoyaba los esfuerzos iniciados por aquellas para promover un diálogo nacional con los gobiernos y consolidar las transiciones políticas. También llamaba la atención sobre la falta de garantías de libertades fundamentales, entre ellas las de reunión, asociación y expresión, por parte de algunos gobiernos, y sobre prácticas de obstrucción a las organizaciones económicas y sociales, e instaba a promover el diálogo social.

En ese orden de preocupaciones, la Cumbre Euromed aprobó la elaboración de un informe sobre *Los agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa*, bajo la dirección del CES de España en colaboración con el Comité Económico y Social Europeo y el Consejo Económico y Social de Marruecos.

La idea de gobernanza apunta al conjunto de instituciones, órganos, reglas y procedimientos que permiten una toma eficaz y eficiente de decisiones en estructuras complejas donde es precisa la coordinación de múltiples instrumentos, niveles y actores. En este sentido, la gobernanza es inseparable del principio democrático, ya que supone reconocer e incorporar esas condiciones de complejidad, multipolaridad y coordinación en los sistemas políticos basados en el reconocimiento y la garantía del pluralismo ideológico de la sociedad y los conflictos de intereses que la recorren.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil es una de las dimensiones de la gobernanza, como reconocen instituciones supranacionales que analizan y difunden indicadores de medición de la misma como el Banco Mundial. La apertura, dentro de las estructuras de la gobernanza democrática, a la participación de los agentes sociales en los procesos de toma de decisión, mediante cauces de diálogo y de consulta, conecta con el concepto más avanzado de democracia participativa. Y ésta, a su vez, es considerada un factor clave del desarrollo humano en el marco internacional representado, en este ámbito, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los informes aprobados en las sucesivas Cumbres Euromediterráneas de CES vienen constatando una brecha social y económica persistente entre ambas orillas del Mediterráneo, y ello a pesar de los avances que han registrado la mayoría de los PSM en años recientes en materia de crecimiento económico y en ámbitos como la educación. Al mismo tiempo, tanto en algunos países de la Unión Europea como en los PSM se

detectan tendencias, agudizadas por la crisis, de aumento de la desigualdad y del riesgo de exclusión de partes importantes de la población, que amenazan o impiden la cohesión social. Dichas tendencias y riesgos proceden, en gran medida, del enorme problema del paro y del ingente reto de crear empleo a un ritmo capaz de absorber tanto las grandes cifras de desempleados existentes, particularmente en algunos países de la UE, como la incorporación de un elevado número de jóvenes en los próximos años en los PSM derivada de su estructura demográfica.

En este contexto, la gobernanza democrática y participativa debería proporcionar el marco institucional y de procedimientos para unas políticas eficaces y transparentes en todos los países de la Región euromediterránea que sirvan a objetivos de crecimiento sostenible, bienestar social y desarrollo inclusivo, a alcanzar en el medio plazo y a los que debe tender la asociación euromediterránea.

El análisis de las políticas necesarias para avanzar en esos objetivos ha sido el objeto de anteriores informes conjuntos. El presente Informe tiene por objeto pasar revista a las condiciones necesarias para la participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales, y otras organizaciones de la sociedad civil, en las políticas públicas dentro de un marco avanzado y consolidado de gobernanza democrática.

Ello pasa, desde luego, por garantizar el reconocimiento, el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, particularmente de los derechos de asociación y de libertad sindical. Exige, asimismo, contar con organizaciones verdaderamente representativas, y, por tanto, con marcos claros de medición y acreditación de la representatividad. Y es necesario, para esos fines, revitalizar e impulsar el diálogo social ante las derivas que tienden a reducir su espacio y su papel, al calor de la crisis, y en nombre de la urgencia y la eficacia en la toma de decisiones. El diálogo social ha sido un activo fundamental en la experiencia de muchos países y en el proceso de integración europea, en el que se consagró en el plano normativo, y debería seguir desempeñando un papel central. Para todo ello, es conveniente la adopción de políticas que promuevan a las organizaciones de los agentes sociales, fortaleciendo sus capacidades, ámbito en el que las estructuras y los recursos de la cooperación euromediterránea pueden y deben ofrecer aportes relevantes.

Como respuesta al encargo antes mencionado, el presente Informe se presenta para su consideración, debate y, en su caso, aprobación en la Cumbre Euromed de CES e Instituciones Similares que se celebra en Bruselas los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2015.

## 2. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO DE LA REGIÓN

### 2.1. Contexto socioeconómico

UNA BRECHA PERSISTENTE QUE PUEDE CONDICIONAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

La región euromediterránea muestra algunos indicadores socioeconómicos que parece oportuno recordar como punto de partida porque dibujan la persistencia de diferenciales entre las dos orillas que pueden condicionar objetivamente, y de hecho influyen, en los procesos y las dinámicas de la gobernanza democrática<sup>1</sup>.

Desde el punto de vista demográfico, las diferencias entre los PSM y los países europeos son grandes, especialmente en lo que respecta a la tasa de crecimiento de la población y a la estructura por edad de la misma. A pesar de la caída de la fecundidad y la mejora de la esperanza de vida experimentada en los PSM en las últimas décadas, éstos todavía mantienen un perfil demográfico joven que contrasta claramente con el perfil envejecido de los países de Europa. Aunque en la actualidad la población en edad de trabajar tiene un peso similar en ambas orillas de la región euromediterránea, lo cierto es que en los PSM la población menor de 15 años casi duplica el porcentaje europeo, la población mayor de 64 años pesa un tercio de lo que lo hace en Europa y, dentro de la población potencialmente activa, los grupos de menor edad son los protagonistas. Además de tener una estructura demográfica joven, los PSM presentan un crecimiento poblacional más elevado que los países de la UE<sup>2</sup>. Y lo que es aún más relevante, a diferencia de lo que se espera que ocurra en Europa, en los PSM se prevé un importante aumento de la población en general, y de la población potencialmente activa en particular, en las próximas décadas<sup>3</sup>. Esta presión demográfica se traducirá en una mayor demanda de educación, empleo, vivienda, agua, energía, transporte, entre otros recursos, de cuya satisfacción dependerá en gran medida el desarrollo económico, social y político de los PSM.

---

<sup>1</sup> La situación socioeconómica de la región euromediterránea descrita en este apartado se trata con mayor detalle estadístico en otros informes conjuntos presentados en anteriores Cumbres Euromediterráneas de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares. A ellos se remite el presente Informe, toda vez que no se han registrado cambios sustanciales en las grandes tendencias en ellos recogidas. Véanse, entre los más recientes, el Informe sobre *La lucha contra la pobreza y la exclusión social en la región euromediterránea* (2014), el Informe conjunto sobre *Jóvenes y empleo en la región euromediterránea* (2013), y el Informe conjunto sobre *La Formación Profesional como factor de competitividad y de creación de empleo: prioridades de los agentes económicos y sociales* (2010).

<sup>2</sup> Esto se debe, por un lado, a que sus niveles de fecundidad son más elevados e inciden en una población fértil más voluminosa, lo que se traduce en una mayor natalidad, y, por otro lado, a que su esperanza de vida, aun siendo más baja, ha aumentado mucho en los últimos años, reduciendo considerablemente la mortalidad de la población. En consecuencia, y a pesar de la intensidad de las emigraciones existentes en los PSM, su crecimiento demográfico es más elevado.

<sup>3</sup> United Nations, *World Population Prospects, 2012 Revision*.

En los últimos tiempos, los PSM han venido realizando un importante esfuerzo de crecimiento económico, registrando -en promedio- un incremento medio anual del PIB superior al de Europa; y ello a pesar de la ralentización producida por la crisis económica internacional y los acontecimientos sociopolíticos de los últimos años, que se han traducido en una reducción de la demanda e inversión extranjeras así como de las remesas procedentes del exterior. Asimismo, cabe recordar que un lastre para una mayor expansión económica en los PSM continúa siendo la falta de avances en la integración económica y comercial entre los países de la ribera sur del Mediterráneo, que impide el desarrollo de estrategias de escala regional potencialmente atractivas para la inversión<sup>4</sup>.

A pesar del crecimiento económico acumulado en los PSM en la última década, se sigue constatando una considerable brecha socioeconómica respecto a la UE. En indicadores como la Renta Nacional Bruta per cápita o el Índice de Desarrollo Humano continúan situados a gran distancia de los valores observados en la mayoría de los países europeos. Entre los factores que han impedido una mayor repercusión social del crecimiento económico en los PSM destaca el propio aumento poblacional y, en particular, la dificultad de crear empleo a un ritmo suficiente para acabar con la exclusión sociolaboral existente y absorber la llegada de millones de jóvenes cada año a la edad activa. En este contexto, la presión demográfica prevista en las próximas décadas será todo un reto para los PSM.

Los mercados de trabajo de los PSM se caracterizan, en general, por una tasa de actividad femenina muy baja<sup>5</sup>, una tasa de desempleo muy elevada entre los jóvenes y las mujeres, y una alta tasa de empleo vulnerable. Con los avances en el terreno educativo<sup>6</sup>, el acceso a la educación ya no es el principal motivo de exclusión en los PSM. En la actualidad, ésta opera en mayor medida en el terreno laboral, siendo la emigración y la economía informal importantes mecanismos de ajuste.

---

<sup>4</sup> Véase el Informe conjunto sobre *El fomento del espíritu empresarial, la innovación y la creatividad en la región euromediterránea* (2011).

<sup>5</sup> En los PSM los sistemas de protección social son débiles o inexistentes. En la práctica, la familia extensa es el principal medio de apoyo a los desempleados o subempleados. La atención y el trabajo no remunerado de la familia sigue siendo un factor importante para mantener la cohesión social, lo que a su vez tiene importantes implicaciones para la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

<sup>6</sup> En las últimas décadas los PSM han hecho grandes progresos en materia de educación. En la actualidad, la participación en educación primaria ya se encuentra en niveles similares a los de la UE. Sin embargo, en educación secundaria los PSM mantienen una tasa de participación inferior y en enseñanza superior la distancia con Europa es todavía más elevada. Por otro lado, cabe añadir que en los últimos años los PSM han llevado a cabo notables avances en materia de igualdad entre varones y mujeres en el acceso a la educación, especialmente en primaria y en secundaria. No obstante, persisten diferencias considerables que, en general, son mayores que las observadas en la UE.

La UE, por su parte, registró un fuerte crecimiento económico con efectos positivos en términos de empleo que, sin embargo, se vieron truncados con la llegada de la última crisis económica cuyos efectos aún se hacen sentir. No en vano, los resultados alcanzados por la economía europea en términos de crecimiento no permiten manifestar que la crisis por la que atraviesa desde el año 2008 se haya superado. En efecto, la recuperación económica iniciada en el segundo trimestre de 2013 es aún frágil y, en muchos Estados miembros, el impulso económico permanece débil. De hecho, y tal y como prevé la propia Comisión Europea, la recuperación económica será lenta en 2015. Ello se debe a que los efectos de la crisis se disiparán de forma gradual y se registrarán todavía niveles elevados de desempleo así como de deuda<sup>7</sup>.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las perspectivas de la economía mundial son menos favorables y que han aumentado los riesgos geopolíticos como consecuencia de los conflictos en la frontera éste de la UE, conflictos que entrañan amenazas para la estabilidad y la gobernanza, y que pueden plantear dificultades y desequilibrios en la política europea de cooperación exterior.

Con todo, dentro de la Unión Europea, la preocupación se centra en algunos países ribereños del Mediterráneo. Las perspectivas de estos países son poco halagüeñas a corto y medio plazo, con mercados de trabajo que han visto gravemente erosionado el empleo y elevado las tasas de paro, especialmente entre los jóvenes.

#### *UN RETO COMÚN A LA REGIÓN: HACIA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO Y EL REFUERZO DE LA GOBERNABILIDAD*

El hecho reseñable, tanto en los PSM como en la UE, es que la crisis ha puesto de manifiesto las limitaciones de los modelos de crecimiento que habían venido desarrollando en las últimas décadas, poco sostenibles no sólo desde el punto de vista estrictamente económico sino también desde el punto de vista social, al haberse mostrado insuficientes para combatir la pobreza y reducir de manera decidida las desigualdades sociales.

Así, el desarrollo económico y social de los PSM resultó insuficiente para mejorar el nivel de vida de la población, sobre todo porque no se distribuyó equitativamente, no llegando a alcanzar a la población más vulnerable, lo que, en última instancia, ha llevado a altos niveles de desigualdad social, así como de pobreza extrema (personas que viven con menos de 2 dólares diarios). El acceso a bienes y servicios básicos, como agua potable, energía y alimentos está muy limitado para parte de la población, lo que unido al aumento notable de los precios de los servicios básicos y el recorte de los

---

<sup>7</sup> European Commission, *European Economic Forecast*, Autumn, 2014.



subsidios y las ayudas como parte de las estrategias de reformas económicas, ha exacerbado las tensiones sociales en la zona<sup>8</sup>.

En la UE, desde que diera comienzo la crisis económica, los niveles de pobreza relativa y desigualdad han aumentado, aunque con diferencias notables entre países. Los sistemas de protección social, fuertemente desarrollados en algunos casos, sirvieron de estabilizadores automáticos, especialmente durante los primeros años de crisis. Sin embargo, ante la intensidad y persistencia de aquélla, junto al desarrollo de medidas de ajuste en políticas con alto valor redistributivo, tales sistemas están mostrándose insuficientes para hacer frente al aumento de población en situación de pobreza y exclusión. Se trata de los exponentes más extremos del empeoramiento de las condiciones de vida de la población de una crisis económica que perdura ya más de un lustro y que entraña el riesgo de cronificar situaciones de pobreza que hasta ahora podían ser coyunturales.

Los retos socioeconómicos a los que se enfrenta la región euromediterránea requieren ser abordados de forma decidida y coordinada si se quiere alcanzar objetivos de equidad y desarrollo inclusivo. Es necesario, por tanto, acometer sin dilación políticas públicas en múltiples ámbitos, bajo una perspectiva integrada y que se apoye en el refuerzo de los canales de participación de los agentes sociales y económicos.

## **2.2. Contexto político**

### *MARCOS POLÍTICOS EN TRANSFORMACIÓN EN LOS PAÍSES SOCIOS MEDITERRÁNEOS (PSM)*

A raíz de los acontecimientos sociales y políticos que comenzaron a finales de 2010 y que se han venido desarrollando y extendiendo en buena parte de los PSM, muchos de estos han entrado en una etapa de transformación sociopolítica.

En algunos países se puso fin al régimen autocrático existente y se inició un proceso de transición política, aunque el desarrollo de dicho proceso ha variado, continuando en unos casos y frenándose en otros. Hay, asimismo, países en los que se puso en marcha un proceso de reformas políticas y apertura democrática o se tomaron, al menos, medidas para satisfacer ciertas demandas de la ciudadanía. Por otra parte, hay países en los que se desencadenaron conflictos armados persistentes que han provocado catástrofes humanitarias y que siguen determinando el escenario sociopolítico. Las diferencias entre países son grandes. Ahora bien, la situación política en la mayoría de ellos se caracteriza, en mayor o menor medida, por el conflicto, el cambio o la incertidumbre.

---

<sup>8</sup> Para más información, véase: *European Commission, EuroMed-2030*, 2011.

Y este panorama tiene reflejo en la percepción de estas sociedades sobre aspectos clave de la gobernanza, como ponen de relieve determinados análisis internacionales. Así, por ejemplo, el Banco Mundial difunde seis indicadores que recogen la percepción de la sociedad sobre las principales dimensiones del concepto de gobernanza<sup>9</sup> y que permiten corroborar las transformaciones que en los últimos años vienen experimentando los PSM, situando entre 2010 y 2011 un claro punto de inflexión (gráfico 1 en anexo). En el indicador *Voz y rendición de cuentas* se observa un notable progreso en términos generales, reflejo de los logros conseguidos por la movilización ciudadana en muchos de los PSM. Con todo, esta dimensión de gobernanza sigue siendo débil en la mayoría de los países. El apartado *Control de la corrupción*, que en 2011 había alcanzado el valor promedio más bajo de la última década, salvo excepciones, continúa situado en niveles bajos, aunque comienza a mostrar tímidamente signos de mejora. Por el contrario, en el ámbito relativo a *Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo*, el retroceso ha sido notable, lo cual puede relacionarse con la situación de inestabilidad política en la que se hallan inmersos muchos de los PSM. Y como era de esperar en dicho contexto, los indicadores de *Eficacia del gobierno*, *Calidad del marco regulatorio* y *Estado de derecho*, que ya se situaban en niveles bajos, también han empeorado considerablemente.

Así pues, en las seis dimensiones de gobernanza contempladas los PSM se sitúan claramente a distancia de lo que sucede en la UE, donde los indicadores referidos se han mantenido más estables y en niveles bastante altos durante la última década.

Por otra parte, una fuente demoscópica como la Encuesta Mundial de Valores, en los resultados correspondientes a la última oleada (2010-2014)<sup>10</sup>, muestra que, si bien parecía existir un marcado recelo de la población a tomar parte en determinadas formas de acción política, como por ejemplo firmar una petición, participar en manifestaciones pacíficas o en huelgas<sup>11</sup>, sin embargo se daba una amplia mayoría de personas que consideraba que un sistema político democrático sería un modo “muy bueno” o

---

<sup>9</sup> Se trata de indicadores sintéticos que combinan las opiniones de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos procedentes de diversas fuentes de datos (más información sobre la construcción de dichos indicadores en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>). Estos seis indicadores son: “Voz y rendición de cuentas”, “Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo”, “Eficacia del gobierno”, “Calidad del marco regulatorio”, “Estado de derecho” y “Control de la corrupción”. Para una definición detallada de cada indicador véanse las notas del gráfico correspondiente en el anexo.

<sup>10</sup> Para todos los PSM considerados: Argelia (2014), Egipto (2012), Jordania (2014), Líbano (2013), Libia (2013), Marruecos (2011), Palestina (2013), Túnez (2013), Turquía (2011).

<sup>11</sup> El porcentaje de personas de los PSM que, en promedio, declara que “nunca lo haría” supera el 60 por 100 en las tres formas de acción política mencionadas (cuadro 1 en anexo), de nuevo marcando una significativa diferencia con la situación en los países de la UE.

“bastante bueno” de gobernar el país<sup>12</sup>. Y es, probablemente, esta fuerte aspiración social de fondo opuesta al autoritarismo, y la consecuente demanda de apertura democrática, la que ha estado en la base de las intensas movilizaciones acontecidas en los últimos años en algunos PSM.

Estas han respondido a una diversidad de factores, unos de fondo, como la deteriorada situación socioeconómica, unida a las estructuras de poder autoritario, y otros que tienen que ver con las posibilidades reales de organización, como sería la mejora en las fuentes de información y comunicación disponibles, y sobre todo el tejido asociativo existente. La importancia de este último debe ser subrayada, en el sentido de que la continuidad e intensidad de las protestas ciudadanas no habrían sido posibles sin la articulación de estrategias entre diversos agentes sociales (organizaciones empresariales, sindicatos y otras organizaciones socioeconómicas) y otros actores de la sociedad civil (organizaciones de derechos humanos, movimientos de jóvenes, organizaciones de mujeres, ONGs de desarrollo, etc.) que, por encima de sus diferencias, han coincidido en reclamar un mayor pluralismo político.

Las organizaciones de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil están desempeñando, pues, un papel clave en los procesos de transformación sociopolítica. Ahora bien, el contexto político actual ofrece tanto desafíos como oportunidades para que el tejido asociativo se consolide en estructuras legítimamente representativas, responsables e independientes, capaces de contribuir a esos fines.

Los puentes entre organizaciones de la sociedad civil han sido una de las claves del éxito de las movilizaciones que, desde finales de 2010, han impulsado importantes cambios. Sin embargo, se dan diversos factores que merman las posibilidades de las organizaciones para llevar a cabo su actividad y desarrollar iniciativas de diálogo y de colaboración, entre ellos la propia capacidad material de las organizaciones, los marcos legales y la práctica de las autoridades, o las brechas que dividen a la sociedad civil.

Se trata, sin duda, de un panorama complejo, pero al menos los instrumentos de la asociación euromediterránea deberían reforzar la cooperación en este terreno, apoyando la capacidad de las organizaciones de los agentes sociales y económicos para contribuir decisivamente a la configuración de sociedades plurales, la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa.

---

<sup>12</sup> Más del 70 por 100 de la población, porcentaje que en muchos países supera el 80 por 100 (cuadro 2 en anexo).

En la Unión Europea, por su parte, aunque con una problemática distinta, se asiste a un panorama sociopolítico bien diferente al que existía antes de la crisis. En relación con su sistema institucional, es innegable que el Tratado de Lisboa supuso una reforma de hondo calado, introduciendo cambios importantes para avanzar en la integración y la democratización<sup>13</sup>. Sin embargo, la profundidad de la crisis ha puesto de manifiesto, entre otros extremos, la insuficiencia de la reforma institucional operada, una falta de capacidad a la hora de tomar decisiones comunitarias ágiles y eficaces, y una agudización de los déficits democráticos. Todo ello está produciendo un alejamiento de los ciudadanos de las instituciones comunitarias y falta de identificación con el proyecto de integración europea<sup>14</sup>.

En el contexto de la crisis se han tomado decisiones comunitarias muy relevantes orientadas al diseño de un nuevo marco político e institucional fundamentalmente en relación a la gobernanza económica. Esto ha llevado a la creación de nuevos mecanismos a nivel europeo y a la puesta en marcha de complejas medidas como parte de las respuestas a la crisis. Con todo, estas medidas parecen haberse construido únicamente a medida que se han ido sucediendo los acontecimientos. Todo ello, sin profundizar en un nuevo modelo institucional basado en un mejor, más ágil y más democrático proceso de toma de decisiones y en una coordinación más estrecha, intensa y eficaz de las políticas económicas comunitarias. Se asiste, así, a un proceso evolutivo de adaptaciones y reformas, si bien imperfecto y asimétrico en el ritmo y alcance de las mismas.

En este contexto se ha constatado también una cierta falta de liderazgo político, económico y social de la Unión (deseuropeización), sustituida por la presión de los Estados miembros y la defensa de políticas nacionales lideradas por algunos de ellos (renacionalización). Ello ha supuesto una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones e incluso también del proyecto europeo en sí mismo.

Más aún, cabe señalar que en este proceso no se ha contado con una suficiente presencia e influencia a nivel europeo de los interlocutores sociales en el cumplimiento y seguimiento de los objetivos económicos de la Unión Europea así como en el desarrollo

---

<sup>13</sup> Así, entre otros aspectos, se amplió el poder del Parlamento Europeo, extendiendo las materias sujetas al procedimiento legislativo ordinario (codecisión). Asimismo, se extendió la mayoría cualificada a ámbitos de políticas en los que anteriormente se venía exigiendo la unanimidad para la toma de decisiones, lo que puede permitir avanzar en la integración evitando situaciones de bloqueo.

<sup>14</sup> Recientemente, el CES de España ha analizado los avances, carencias y problemas de gobernanza de la UE en dos informes: Informe 3/2012 sobre *Nueva Gobernanza Económica en la Unión Europea y crecimiento*, e Informe 01/2014 sobre *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*.

de una nueva gobernanza económica para la eurozona y en el diseño de las principales recomendaciones y medidas estructurales anticrisis adoptadas desde instancias comunitarias.

No sólo eso sino que, además, los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados en el actual escenario de crisis están provocando un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones, lo cual no se corresponde con lo que constituyen las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los Tratados. Esto ha dado lugar a la demanda, por parte de los interlocutores sociales, de fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la UE<sup>15</sup>.

La ausencia de una arquitectura política e institucional adecuada para tomar decisiones acertadas y conjuntas o coordinadas sobre los asuntos comunitarios de importancia ha generado un profundo deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit democrático) que ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección de ésta hacia Europa, e incluso de crisis de “identidad colectiva europea” de éstos, lo que puede constituir un problema social de importancia así como un riesgo para la propia gobernanza del proyecto europeo.

Así, en la actualidad, los europeos han perdido, en gran medida, la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones<sup>16</sup>, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, como consecuencia principalmente de los deficientes mecanismos comunitarios para la gestión de la salida de la crisis.

La desafección hacia la Unión se encuentra claramente verificada por los resultados que arrojan las encuestas realizadas en este ámbito a los ciudadanos europeos desde instancias comunitarias (Eurobarómetro). En ellas se constata una pérdida notable de confianza de los ciudadanos europeos hacia las principales instituciones comunitarias a partir del comienzo de la crisis económica. Así, el porcentaje de ciudadanos europeos que confían en la Comisión Europea ha descendido del 52 por 100 en 2007 al 35 por

---

<sup>15</sup> Conviene recordar, a este respecto, que ésta ha sido una de las demandas de los interlocutores sociales europeos desde que se pusiera en marcha la Estrategia Europa 2020 y los mecanismos posteriores de coordinación económica, como ya pusieron de manifiesto en su Declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020 (CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Joint statement on the Europe 2020 Strategy*, 4 de junio de 2010) y más recientemente, en una propuesta conjunta dirigida expresamente a hacer propuestas en este terreno (BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013).

<sup>16</sup> Ello, entre otros extremos, se plasma en que la ciudadanía europea no se implica plena y activamente en las cuestiones comunitarias. Así, en este sentido, cabe señalar que la participación electoral ha ido disminuyendo de forma constante desde las primeras elecciones europeas directas de 1979.

100 en 2013. También es preocupante el descenso que se ha producido en la confianza de los ciudadanos en el Parlamento Europeo, que apenas alcanza el 40 por 100, frente al 56 por 100 en el período previo a la crisis y al Banco Central Europeo, que pasó del 53 por 100 al 34 por 100 en este mismo período (gráfico 2 en anexo).

En paralelo a esta pérdida de confianza en las instituciones europeas se ha producido, además, un aumento de la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia de la UE. La población que se muestra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en la UE ha pasado del 32 por 100 en 2007 al 46 por 100 en 2013, mientras que el porcentaje de la que se muestra satisfecha ha descendido hasta el 43 por 100, cuando antes del período de crisis llegó a alcanzar el 52 por 100 (gráfico 3 en anexo). Estos datos reflejan que la democracia de la UE ha sufrido un fuerte declive en estos últimos años de crisis, siendo mayor el porcentaje de los que se declaran insatisfechos con el funcionamiento de la misma, lo que rompe con la tendencia anterior en la que la satisfacción con la democracia era la opinión de mayor peso entre la ciudadanía europea.

A impulsos de la crisis económica, por tanto, se ha generado escepticismo entre la ciudadanía respecto al proyecto europeo porque no se han sentido representados y porque, además, consideran que la Unión Europea no está enfrentándose a ella de manera eficaz a tenor de los problemas de gestión y gobernanza macroeconómica que se han puesto de manifiesto. Es decir, se ha extendido la percepción de que pertenecen a una comunidad que no está siendo capaz de superar la crisis y generar una transformación social y económica que aporte bienestar social al tiempo que garantice un buen funcionamiento democrático de la UE.

Pero ese malestar hacia el funcionamiento de la democracia y hacia las instituciones se ha trasladado también al ámbito nacional. Hasta el 52 por 100 de la población europea se mostraba insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en su país en 2013, cuando este porcentaje era bastante inferior en los años previos a la crisis, en los que oscilaba en torno al 39 por 100 (gráfico 4 en anexo).

Y esta situación se agudiza en los países europeos más castigados por la crisis económica y que han sido afectados en mayor medida por las políticas de austeridad y disciplina fiscal, los conocidos como PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España). Así, los indicadores de gobernanza que difunde del Banco Mundial ponen en evidencia que la percepción de déficit de gobernanza democrática es en todos ellos mucho mayor (gráfico 5 en anexo).

La Unión Europea, por tanto, se encuentra en un contexto de rechazo de la política tradicional y de desconfianza en las instituciones europeas como instrumentos para resolver los problemas. Esta dinámica, que puede acrecentar el euroescepticismo que ya

existía con anterioridad, se desconoce aún cómo se articulará políticamente en cada país, si bien se está constatando entre los ciudadanos la búsqueda de respuesta en el ámbito nacional en el que están emergiendo fuerzas políticas y sociales muy críticas con la construcción europea y que pueden poner en riesgo la estabilidad política y la cohesión social en Europa.

### **3. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES A LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIAS**

#### **3.1. La garantía de los derechos fundamentales de asociación y de libertad sindical**

El pleno reconocimiento del derecho de asociación, en el que se basa el asociacionismo empresarial, y de la libertad sindical, es la condición necesaria para permitir el pluralismo en la representación y defensa de los intereses sociales y económicos, como reflejo de la libertad y el pluralismo democráticos. Tal reconocimiento debe descansar en un sistema adecuado y suficiente de garantías jurisdiccionales, a partir de la existencia de juzgados y tribunales que ejerzan su función con total independencia de los demás poderes públicos, y en particular del poder ejecutivo.

La mayoría de los países de la región euromediterránea se han dotado, desde hace mucho tiempo, de un sistema de garantías de los derechos y libertades fundamentales. El reconocimiento de estos derechos, y de la consideración como tales del derecho de asociación y de la libertad sindical, ha sido el corolario en algunos países de la recuperación de la normalidad democrática tras etapas históricas marcadas por regímenes dictatoriales y/o conflictos bélicos, y han representado pasos necesarios para la plena inserción en el concierto internacional y en las organizaciones supranacionales que lo estructuran.

Dichos sistemas parten, generalmente, de la firma y ratificación de los tratados y pactos internacionales en el seno de la Organización de las Naciones Unidas<sup>17</sup>, y de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Fundamentalmente, el marco de referencia lo constituyen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que recoge el derecho de asociación, incluida la sindical (art. 22) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del mismo año, que recoge el derecho de libertad sindical (art. 8), ambos en conexión con la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

<sup>18</sup> Básicamente el Convenio OIT nº 87, sobre Libertad sindical y protección del derecho de sindicación (1948) y el Convenio OIT nº 98, sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949). Ambos forman parte de lo que se conoce como normas internacionales fundamentales del trabajo. En un ámbito regional, como el que abarca el Consejo de Europa, tales derechos se encuentran protegidos además mediante la pertenencia al sistema de tratados y de mecanismos de garantía contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y en la Carta Social Europea (1961).

Ahora bien, aunque en general se observa un alto grado de ratificación de los Tratados y Pactos internacionales de referencia en la región euromediterránea, es evidente que la mera firma y ratificación no garantizan un compromiso suficiente con el cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas internacionalmente. Diversos casos presentados ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT en los últimos años apuntan a posibles vulneraciones de la libertad sindical en sus diferentes vertientes (individual y colectiva; de constitución y de actividad de las organizaciones)<sup>19</sup>. Asimismo, las comunicaciones del Relator Especial de Naciones Unidas para los derechos de reunión pacífica y de asociación ponen de manifiesto las trabas y dificultades para el ejercicio de los mismos que se observan en algunos países<sup>20</sup>.

Dichas situaciones afectan a la existencia misma de la democracia y del Estado de Derecho. El respeto y protección de tales derechos son condiciones ineludibles para la convivencia democrática y para el desarrollo de una democracia participativa. Y suponen, en definitiva, aplicar los principios de la cooperación política, social, económica y cultural en los que se basa el Proceso de Barcelona-Unión por el Mediterráneo.

Es urgente, por tanto, profundizar en los esfuerzos para que, en toda la región euromediterránea, como una seña de identidad de la misma, se alcance y se asiente el más amplio respeto de estos derechos fundamentales sobre la base de un sistema de garantías sólido y reconocible según los estándares internacionales. Respeto y protección efectivos para los que resulta imprescindible que la actuación de los poderes públicos esté plenamente sometida al imperio de la ley y que se garantice la existencia de un sistema judicial independiente en sus actuaciones de los demás poderes del Estado y suficientemente dotado de medios humanos y materiales.

A este respecto, los sistemas de garantías de los derechos y libertades fundamentales, comprendiendo en ellos el derecho de asociación y de libertad sindical, pueden incluir algunos elementos identificables a partir de la experiencia constitucional comparada (recuadro 1).

---

<sup>19</sup> OIT, Freedom of Association cases (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>).

<sup>20</sup> Véase sitio web del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Reunión pacífica y Asociación: <http://freeassembly.net/>



**ALGUNOS INSTRUMENTOS DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES  
FUNDAMENTALES**

**1. La existencia de un amplio reconocimiento a nivel constitucional de los derechos y libertades fundamentales.**

Tal reconocimiento se produce en coherencia con los tratados y pactos internacionales, en un doble sentido:

- Los tratados, acuerdos y pactos internacionales son el “molde” sobre el que se ha formulado la regulación de los derechos fundamentales en el plano constitucional interno, lo que ha conducido a una definición amplia de los mismos en la que los matices y limitaciones que aparecen en su caso, de forma tasada, son la excepción y no la regla.

- La interpretación y aplicación de los derechos constitucionales fundamentales han de llevarse a cabo en consonancia con dichos tratados y acuerdos internacionales, que hayan sido ratificados por el país. Esto se establece como un mandato de la propia Constitución en algunos ordenamientos<sup>21</sup>.

**2. La regulación de un mecanismo de protección constitucional efectivo de los derechos.**

En la mayoría de los ordenamientos, los derechos fundamentales de asociación y de libertad sindical gozan de un intenso nivel de protección en el que se pueden identificar determinadas características:

- La exigencia de regulación de su ejercicio exclusivamente mediante ley, por tanto a través de una norma emanada del poder legislativo.

- La exigencia de que el desarrollo legal respete el contenido esencial de los derechos. El contenido esencial hace referencia a aquellos elementos típicos del derecho fundamental sin los cuales éste no podría existir o sería irreconocible. Por tanto, dotándolo de garantías también frente al poder legislativo.

- La exigencia de desarrollo de los derechos constitucionales fundamentales mediante leyes cuya aprobación exige mayorías reforzadas. Tiene como finalidad lograr un concurso amplio entre fuerzas políticas que proyecte el consenso original constituyente en torno a dicho desarrollo legislativo.

- La existencia de procedimientos de carácter preferente y sumario para la tutela jurisdiccional de los derechos y libertades. La finalidad debe ser permitir el restablecimiento urgente del derecho fundamental vulnerado, evitando dilaciones derivadas de un funcionamiento lento de la justicia que impidan una tutela real y efectiva del mismo, incluyendo la reparación de los daños ocasionados.

- En su caso, la existencia de un recurso específico de amparo ante una corte constitucional (u órganos con funciones equivalentes de interpretación y garantía constitucional). En algunos ordenamientos, dicho recurso se prevé como la culminación del sistema de garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales, y sólo después de que la tutela se haya instado ante los tribunales ordinarios y se estime que estos no han impedido la violación del derecho.

Fuente: elaboración propia.

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, la Constitución Española (artículo 10) establece que “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

### **3.2. La representatividad de las organizaciones de los interlocutores sociales**

Partiendo del reconocimiento del pluralismo sindical y asociativo, la actividad de las organizaciones sindicales y empresariales, y su consideración como interlocutores válidos por las instituciones, se ha apoyado en la articulación de sistemas fiables y rigurosos de medición de la representatividad de dichas organizaciones. En algunos países, y en etapas previas, ha sido muy relevante asimismo el reconocimiento mutuo entre los propios interlocutores sociales.

El contraste de su representatividad ha asegurado la legitimidad de los actores llamados en cada caso a ejercer derechos de participación y funciones de consulta y de diálogo para impulsar la tutela y la promoción de intereses colectivos.

Los mecanismos de medición y de acreditación de la representatividad sindical y empresarial han sido, así, un instrumento fundamental para asegurar una representación de intereses que garantice la eficacia de la acción colectiva de los interlocutores sociales en una realidad marcada por la existencia de una pluralidad de organizaciones.

Al mismo tiempo, la institución de la representatividad ha proporcionado legitimidad y eficacia a los procesos y a los resultados de la interlocución de los gobiernos y las administraciones públicas con las organizaciones de los agentes sociales, evitando los negativos efectos que se derivarían de una actuación arbitraria en este terreno.

Cabe recordar que el concepto de la representatividad tiene un origen sindical y una matriz de ámbito internacional, al haber surgido en la etapa constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como instrumento de selección de las organizaciones de trabajadores legitimadas para tomar parte en la estructura del tripartismo<sup>22</sup>. Es, pues, una institución de raigambre histórica plenamente asentada sobre la que ha pivotado la construcción del Derecho y de las relaciones laborales democráticas desde los años veinte del pasado siglo.

Históricamente, la exigencia de representatividad se ha articulado sobre diversos criterios de naturaleza cuantitativa y cualitativa. Entre los criterios de tipo cuantitativo, que buscan identificar la influencia real de las organizaciones, se sitúan la afiliación, la audiencia electoral en las elecciones profesionales (en aquellos países donde existe este sistema de representación colectiva en las empresas), o la actividad real medible de las

---

<sup>22</sup> Dicha exigencia de representatividad se ha extendido en etapas posteriores, y en diversos ordenamientos nacionales, a un tejido más amplio de organizaciones de defensa de intereses socioprofesionales y económicos, tales como asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, organizaciones económicas sectoriales (agrarias, pesqueras, economía social, etc.), o de consumidores, entre otras, para incorporar cauces de participación institucional de la pluralidad de intereses reflejo de la diversidad social.

organizaciones (por ejemplo, número de convenios colectivos en cuya negociación han tomado parte). Entre los de tipo cualitativo, que buscan contrastar la autenticidad o la calidad representativa, se barajan la independencia de las organizaciones o la ostentación de representatividad ligada a la afiliación a otras organizaciones de ámbito nacional, lo que se conoce como *irradiación* de la representatividad.

Existe una diversidad de modelos y de experiencias nacionales en torno a los criterios utilizados para la medición de la representatividad, su utilización y exigencia, y las atribuciones que se confieren a las organizaciones identificadas como representativas o más representativas, así como el reconocimiento de la condición de interlocutores válidos.

En el ordenamiento francés, por ejemplo, la exigencia de criterios como los mencionados ha sido variable y ha evolucionado en el tiempo, apreciándose generalmente a partir de una combinación de aquellos. A la vez, ha dependido de la finalidad para la que se exigía la representatividad, esto es, de las facultades asociadas a su acreditación, y del ámbito funcional o territorial en el que se reconoce y acredita la misma<sup>23</sup>.

En otros ordenamientos, como el español, se ha adoptado un criterio predominante de carácter cuantitativo, basado en el número de representantes obtenidos en las elecciones a los órganos de representación unitaria de los trabajadores en las empresas y Administraciones públicas, complementado con el criterio de irradiación. A partir de esos criterios se ha graduado la representatividad distinguiendo entre sindicatos más representativos, bien a nivel estatal o regional (en el territorio de una Comunidad Autónoma), y sindicatos suficientemente representativos para un ámbito funcional o territorial específico, diferenciando el grado de audiencia electoral exigible y atribuyéndoles diferentes derechos en función de ello<sup>24</sup>.

Por su parte, para medir la representatividad de las asociaciones empresariales se ha optado por un criterio cuantitativo de afiliación, de manera que tienen la consideración de representativas las que cuenten con un determinado porcentaje de las empresas y los trabajadores afectados en el ámbito de que se trate.

#### EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LAS ORGANIZACIONES MÁS REPRESENTATIVAS

Poseer la condición de más representativas lleva aparejado el reconocimiento a estas organizaciones de una singular posición jurídica que se traduce en la atribución de

---

<sup>23</sup> Véase Jean-Maurice Verdier: *Syndicats et Droit syndical*. París (Dalloz), varias ediciones.

<sup>24</sup> Véase Fernando Valdés Dal-Re: “La representatividad sindical”, en varios autores: *Los sindicatos*. Valladolid (Lex Nova), 2014. Asimismo, Jesús Cruz Villalón: *Compendio de Derecho del Trabajo*. Madrid (Tecnos) varias ediciones.

determinados derechos de actividad y de participación institucional. Se trata de facultades e instrumentos de los que no gozan otras organizaciones que no poseen un grado de apoyo suficiente entre los trabajadores y los empresarios.

En algunos ordenamientos, una de las consecuencias que se han favorecido a partir del reconocimiento de la mayor representatividad ha consistido en la regulación legal de sistemas de negociación colectiva de amplio alcance subjetivo y de carácter vinculante en las relaciones individuales de trabajo. La regulación de convenios colectivos de eficacia personal general (*erga omnes*), reservados a las organizaciones sindicales y empresariales que reúnen la condición de más representativas, ha dado como resultado sistemas en los que la negociación colectiva se ha configurado como un factor de vertebración y de cohesión social y económica sobre la base de una amplia cobertura de empresas y trabajadores.

La existencia de organizaciones sindicales y empresariales más representativas ha permitido también la creación y funcionamiento de sistemas autónomos de resolución extrajudicial de los conflictos laborales dotados de un extenso ámbito de aplicación a empresas y trabajadores. Estos sistemas, que cuentan ya con una amplia trayectoria en muchos países, suponen un mecanismo decisivo de buena gobernanza de las relaciones laborales al reforzar la autonomía colectiva, fomentar la cultura de la negociación y el diálogo e impulsar la participación de las empresas y los trabajadores; al mismo tiempo, contribuyen a la mejora de los derechos de los trabajadores y de la competitividad de las empresas.

Asimismo, a las organizaciones que tienen acreditada la condición de más representativas se les confiere, en algunos países, el derecho de participación institucional ante las administraciones públicas cuando la misma esté prevista en las normas legales. Este derecho a participar en las políticas públicas, que surgió inicialmente en el estricto ámbito de las relaciones laborales, se ha extendido progresivamente a otros ámbitos de las políticas y los servicios públicos, colaborando en el diseño y el control de la aplicación de un amplio elenco de políticas públicas.

Un tipo de órganos cualificados de participación de las organizaciones sindicales, empresariales, y otras socioeconómicas, que tienen la condición de más representativas, son precisamente los consejos económicos y sociales (CES). Instancias de naturaleza y funciones consultivas de carácter horizontal, pues son generalmente competentes en un amplio rango de materias, los CES e instituciones similares son típicas instituciones de buena gobernanza cuando responden a requisitos de libertad, pluralismo y representatividad de las organizaciones que los componen. Dichos órganos aportan un cauce estable y transparente de democracia participativa asegurando la opinión y la

contribución de los intereses organizados en la configuración de las normas y las políticas económicas y sociales.

Sería deseable, por todo ello, que en la región euromediterránea se extendiera y se potenciase la participación institucional de las organizaciones representativas de intereses socioeconómicos. Para ello, sería conveniente contar con regulaciones claras y bien definidas sobre los actores, los requisitos de representatividad y los ámbitos de dicha participación.

*NECESIDAD DE FORTALECER LA REPRESENTATIVIDAD Y LA CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS AGENTES SOCIALES*

Así pues, resulta esencial seleccionar en base a criterios objetivos ampliamente aceptados y regulados jurídicamente, de entre una multiplicidad de organizaciones derivada del pluralismo asociativo y sindical, a aquellas que representan a una proporción significativa de los sujetos afectados en cada caso, y que por tanto garantizan su condición de portadoras legítimas de los intereses colectivos en juego.

La representatividad de las organizaciones socioeconómicas presenta diferencias profundas en los países de la región euromediterránea. En una mayoría de ellos existe un marco capaz de asegurar con garantías de objetividad y transparencia el carácter representativo de los interlocutores sociales. Pero ello no es así en muchos otros casos, y desde luego no en aquellos en los que no existen suficientes garantías de los derechos políticos, civiles y sociales. Por otro lado, aquellos países que han pasado por cambios políticos profundos y están construyendo un sistema de libertades democráticas afrontan la necesidad de contar con interlocutores sociales representativos que coadyuven en ese proceso. A tales fines puede contribuir el reconocimiento mutuo de las organizaciones como interlocutores válidos.

En un buen número de países de la región, por tanto, la necesidad sigue consistiendo en garantizar que las organizaciones llamadas a la participación sean auténticamente representativas, lo que pasa por definir criterios ampliamente aceptados en el marco de una regulación que no deje margen a posibles actuaciones arbitrarias de los gobiernos. Y, al mismo tiempo, la necesidad de apoyar a esas organizaciones para fortalecer su capacidad real de desarrollar una actividad y una representación efectivas.

Para todo ello, y a la vista de las importantes implicaciones que tienen, los instrumentos de la cooperación euromediterránea deberían poner el foco de atención en estas necesidades. Y, al mismo tiempo, deberían potenciarse otros instrumentos como los intercambios de información y de buenas prácticas entre los países de la región.

### 3.3. El diálogo social como instrumento de gobernanza democrática

La existencia de interlocutores sociales fuertes y representativos es esencial, asimismo, para poder llevar a cabo un proceso amplio de diálogo social. El diálogo bipartito, entre organizaciones sindicales y empresariales representativas, y tripartito, con implicación de los gobiernos y afectación a las políticas públicas, supone un nivel especialmente cualificado de concreción de la democracia participativa y es un instrumento clave para una buena gobernanza democrática.

En la Europa comunitaria, hace tres décadas surgió el diálogo entre los interlocutores sociales, las organizaciones sindicales y empresariales representativas de ámbito europeo (“diálogo de Val Duchesse”). Dicho diálogo, que se hizo posible a partir de la existencia de organizaciones libres, independientes y representativas<sup>25</sup>, se fue consolidando y se reconoció al máximo nivel mediante su recepción en los Tratados constitutivos, asociando la participación de los interlocutores sociales al procedimiento de producción normativa en materias laborales, sociales y de empleo<sup>26</sup>.

A lo largo de varios años se han alcanzado importantes acuerdos de diálogo social autónomo en diversas materias sociales, algunos de ellos aplicados mediante directivas comunitarias (cuadro 3 en anexo). Y ello tanto en el plano interprofesional como a través de un denso diálogo social de alcance sectorial. Pero no solamente acuerdos, ya que el trabajo continuo que han desarrollado los interlocutores sociales europeos ha dado como resultado otros instrumentos en forma de opiniones, orientaciones, análisis, informes y declaraciones conjuntas que han servido de base a iniciativas políticas en el plano europeo y a la acción de los propios agentes sociales en los ámbito nacionales<sup>27</sup>.

Asimismo, en 2003 se creó la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, como foro de diálogo estable e institucionalizado entre el Consejo, la Comisión

---

<sup>25</sup> Fundamentalmente la CES (Confederación Europea de Sindicatos), BUSINESSEUROPE (patronal europea de las grandes empresas) y UEAPME (organización de las pequeñas y medianas empresas); con el concurso, en un buen número de negociaciones y acuerdos, de la CEEP (empresas públicas) y la CEC-Eurocadres.

<sup>26</sup> En su Título X sobre la Política Social, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), prevé que la Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, al tiempo que facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto a su autonomía. Las iniciativas en materia de política social deberán previamente ser sometidas a consulta de los interlocutores sociales, quienes podrán abrir un proceso de negociación autónomo sobre ellas; y los acuerdos que puedan alcanzar a nivel comunitario en tales materias pueden, incluso, ser aplicados mediante directivas. Además, los Estados miembros pueden confiar a los interlocutores sociales la aplicación mediante acuerdos, en el plano nacional interno, de las directivas comunitarias en esas materias.

<sup>27</sup> Cabe citar, entre otros, el Informe conjunto sobre reestructuraciones en la Unión Europea (2010), la Declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020 (2010), o la Declaración conjunta sobre la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica (2013). Además, han acordado programas de trabajo conjuntos para varios años. En la actualidad, el Programa de Trabajo Conjunto para el periodo 2012-2014, que se centra en las políticas de mercado de trabajo.

y los interlocutores sociales europeos sobre cuestiones económicas, sociales y laborales<sup>28</sup>. Desde su creación ha producido una serie de orientaciones y de propuestas sobre las políticas económicas y sociales de la UE, y, a raíz de la crisis, sobre medidas para promover el crecimiento económico y el empleo, y para reforzar la dimensión social comunitaria en el contexto de las políticas de consolidación fiscal.

A la vista de la trayectoria y de los resultados de todo ello, se puede afirmar que el diálogo social comunitario se ha configurado como uno de los pilares en los que se ha apoyado el proceso de integración europea.

En el plano nacional, también es preciso recordar y poner en valor las fructíferas experiencias de diálogo y de concertación social que han tenido lugar en muchos Estados miembros. Dichas experiencias, obviamente muy diversas, han facilitado, en algunos casos, los procesos de transición, contribuyendo a garantizar las bases de la estabilidad política y económica, y aportando consensos fundamentales para la consolidación de la vida democrática y el crecimiento económico con cohesión social. En esas experiencias, ha sido fundamental el que las organizaciones se reconozcan mutuamente como interlocutores. Y, en algunos países, es necesario subrayar que el diálogo bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas ha posibilitado acuerdos relevantes, especialmente en los últimos años para contribuir a afrontar los efectos de la crisis.

La democracia participativa se ha construido, así, durante mucho tiempo y en numerosos países, mediante abundantes ejemplos de legislación negociada, y de planes y programas sometidos a consulta, en numerosos ámbitos como el empleo, los sistemas de protección social, la educación y la formación, las relaciones laborales, la competitividad económica y empresarial, las políticas económicas sectoriales, y múltiples aspectos de las políticas y los servicios públicos.

#### *CONDICIONES DEL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL Y SU PAPEL EN TIEMPOS DE CRISIS*

Ahora bien, el diálogo social ha estado marcado en el último periodo por la inestabilidad económica, social y laboral. En un contexto marcado por la crisis de la deuda y las políticas de reducción de déficit y de consolidación fiscal, la práctica y los resultados del diálogo, especialmente de naturaleza tripartita entre las instituciones o los gobiernos y los interlocutores sociales, se han ralentizado tanto en el ámbito comunitario como en los ámbitos nacionales. El impacto sufrido lleva a interrogarse sobre su futuro como instrumento de buena gobernanza y de democracia participativa.

---

<sup>28</sup> En su propuesta de Decisión del Consejo para la creación de este foro, la Comisión Europea reconoció el papel que debía jugar el diálogo social para mejorar la gobernanza europea y formuló propuestas para promover este objetivo. Comunicación de la Comisión: “El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio”. COM (2002) 341 final.

En el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los últimos años se han analizado las tendencias y dinámicas del diálogo social durante la crisis. En un informe de 2013, su Director General constataba que, en el ámbito de la Unión Europea y los PSM, a lo largo de los años 2008 y 2009 el diálogo social se usó con frecuencia como herramienta para mitigar la crisis<sup>29</sup>. Sin embargo, según ese mismo informe, desde 2010 en adelante, el diálogo social empezó a verse como una barrera para la aplicación de políticas y reformas por parte de muchos responsables políticos. Como resultado de dicha tendencia el diálogo social- y también la negociación colectiva- pasaron a tener, desde entonces, un papel secundario y, por lo tanto, escasos resultados<sup>30</sup>.

Ante la cuestión de por qué no se ha recurrido en mayor medida a la herramienta del diálogo social durante la crisis, desde la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT se señalan los siguientes obstáculos como los principales a los que se enfrenta aquél en dicha coyuntura<sup>31</sup>:

- El diálogo social tripartito requiere tiempo para resolver asuntos complejos, lo que deja poco espacio de maniobra para alcanzar consensos durante la crisis, donde se adoptan medidas dentro de un periodo de tiempo limitado.
- Incluso habiendo alcanzado algún consenso, el contexto socioeconómico cambia con rapidez, lo que invalida en ocasiones las decisiones acordadas y dificulta su adecuada aplicación y desarrollo.
- Los éxitos o los acuerdos en materia de negociación no son garantía de resultados futuros. Así, es evidente que siempre puede haber posteriores divergencias en el seno de las propias organizaciones a la hora de derivar estos acuerdos a la práctica diaria.
- Durante la crisis podría ponerse de manifiesto que los más afectados no hubieran sido incluidos en el proceso de elaboración de políticas, lo que puede obstaculizar la aplicación legítima e informada de las mismas.
- La independencia de las partes podría verse mermada por la presencia de actores externos que ejercen un considerable poder. Además, como ya se ha apuntado, las

---

<sup>29</sup> Informe del Director General de la OIT sobre “Empleos, crecimiento y justicia social” en la 9ª Reunión Regional Europea (Oslo, abril de 2013).

<sup>30</sup> Ello a pesar de que en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la OIT, en la 100ª Sesión celebrada en 2009, se había convenido en la necesidad de reforzar el diálogo social como un instrumento en tiempos de crisis. El Pacto Mundial para el Empleo (PME), adoptado por la CIT, calificó el diálogo social a todos los niveles y la necesidad de promover oportunidades de trabajo decente como cruciales para conseguir una respuesta exitosa a la crisis.

<sup>31</sup> Departamento de Gobernanza y Tripartismo de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT: *El papel e impacto de los CES e Instituciones Similares en respuesta a la crisis laboral, económica, financiera y global* (Documento de trabajo para la Conferencia OIT-AICESIS sobre este tema, celebrada en Madrid los días 3 y 4 de diciembre de 2013).



medidas de austeridad adoptadas, por lo general, han descuidado o ignorado la deliberación pública, restringiendo el papel del diálogo social.

- Por último, el carácter global de la crisis invalida a las instituciones nacionales si su implicación en la respuesta se limita al ámbito nacional, ya que el grueso de las decisiones políticas más significativas se produce a escala internacional.

A la vista de todo ello, la Oficina Internacional del Trabajo ha afirmado que el diálogo social es una forma insustituible de gobernanza en la gestión de la crisis a la hora de equilibrar los impactos de un proceso de globalización cada vez más complejo. Al mismo tiempo, éste posibilita un diseño de políticas más eficaz con un mayor rango de posibles soluciones y, especialmente, ayuda a garantizar la paz social y a dar una mayor legitimidad y consenso sobre las políticas adoptadas. Además, el diálogo social puede servir de ayuda a la hora de mitigar los efectos adversos en los grupos más vulnerables<sup>32</sup>.

Ahora bien, para que se dé un verdadero y legítimo diálogo habrán de concurrir determinados elementos sin los cuales no será reconocible o simplemente practicable (recuadro 2).

#### RECUADRO 2

#### CONDICIONES NECESARIAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

- Cimientos democráticos y libertad de asociación que permitan a los interlocutores sociales organizarse libremente, desarrollar organizaciones profesionales y expresar con libertad sus intereses.
- Organizaciones de empresarios y de trabajadores fuertes, legítimas, independientes y representativas, con competencia técnica apropiada, para posibilitar análisis precisos de la carga de problemas y de soluciones así como la capacidad de cumplir con los compromisos.
- Voluntad política y un sentido de la responsabilidad y compromiso de todas las partes para comprometerse en el diálogo social.
- Suficiente institucionalización, mediante financiación y mandatos bien definidos, que aseguran la continuidad de las operaciones durante el cambio político.
- Práctica y experiencia en alimentar la confianza así como habilidades de negociación y cooperación.
- Información precisa y sólido intercambio de información.
- Suficiente perfil público de los CES-IS para influir en el proceso de elaboración de políticas y apoyo social.

Fuente: Departamento de Gobernanza y Tripartismo de la OIT: *El papel e impacto de los CES-IS en respuesta a la crisis laboral, económica, financiera y global*. (Documento de trabajo para la Conferencia OIT-AICESIS sobre el mismo tema, Madrid, 3-4 de diciembre de 2013).

---

<sup>32</sup> Oficina Internacional del Trabajo de la OIT: *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance* (Ginebra, 2013); y Oficina Internacional del Trabajo de la OIT: *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges* (Ginebra, 2011).

Los elementos analizados permiten afirmar que los interlocutores sociales, sindicatos y organizaciones empresariales, junto con otras organizaciones socioprofesionales, deben seguir considerándose como actores cualificados que contribuyen a la gobernanza democrática, y ello por razones históricas y socioeconómicas profundas, que es preciso tener presentes y poner en valor.

Dichas organizaciones representan la espina dorsal de la vertebración social dada la centralidad que continúan representando las relaciones entre capital y trabajo, también en las sociedades de corte postindustrial, en las que las organizaciones empresariales y los sindicatos de trabajadores continúan ocupando una posición de protagonismo y de relación directa con las reglas de la producción y el intercambio económicos.

La participación de dichas organizaciones en la gobernanza democrática y en la configuración de las políticas públicas ha reforzado notablemente la legitimidad de los procesos de toma de decisión. Al mismo tiempo, la negociación y la consulta a los interlocutores sociales propicia un clima de entendimiento y una práctica de diálogo y discusión como forma de conjugar intereses enfrentados y, en muchos casos, de desactivar conflictos y garantizar la paz social.

Esto ha sido posible porque la contribución de los interlocutores sociales ha propiciado la existencia de sociedades con cohesión social, ha permitido que el desarrollo social se realice en condiciones de mayor equidad.

El diálogo y la búsqueda de acuerdos de los gobiernos y los interlocutores sociales, allí donde más intensamente han estado presentes, han sido instrumentos enormemente relevantes para lograr competitividad con equidad. El debilitamiento de esta dinámica en la etapa más reciente, en aras de la adopción de soluciones pretendidamente más eficaces en una coyuntura de urgencia, no solo no ha producido los efectos deseados en términos de una salida clara y vigorosa de la crisis, sino que ha generado importantes costes sociales y un enorme malestar social en numerosos países, que se ha traducido en desconfianza y desafección ciudadana hacia la política.

La participación a través de actores cualificados y de representatividad contrastada como son los interlocutores sociales, con una prolongada experiencia de diálogo y concertación en fases históricas complejas, ha sido y sigue siendo, pues, un componente esencial de la gobernanza democrática que es necesario preservar y potenciar.

Por todo ello, sería deseable que en todos los países de la región se fortalezca y se potencie el diálogo social como un instrumento para facilitar una salida más sólida y equilibrada de la crisis, que contribuya a mitigar los efectos sociales de la misma, y que ayude a sentar las bases de un modelo de crecimiento más sostenible que prevenga

futuras crisis. A este fin, los instrumentos de la cooperación euromediterránea están llamados a desempeñar un papel de apoyo que puede resultar fundamental.

#### **4. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS “NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES”**

*LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y EL “DIÁLOGO CIVIL”; LA DISTINCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL*

A punto de mediar la segunda década del siglo XXI, se ha conformado progresivamente una sociedad más compleja y multipolar. La sociedad civil organizada, concepto que se abre paso en la última década del siglo anterior<sup>33</sup>, aparece cada vez más estructurada y más afianzada en la percepción de la legitimidad de sus aspiraciones e intereses y de su capacidad de movilización y de influencia para alcanzarlos.

En el plano europeo comunitario, las organizaciones de la sociedad civil han estado presentes de manera creciente ante las instituciones, abriendo paso a lo que se ha dado en llamar el “diálogo civil”.

El diálogo y la consulta a los actores de la sociedad civil europea se apoyan en un reconocimiento explícito en los Tratados constitutivos. El Tratado de la Unión Europea establece, en este sentido, que “Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”<sup>34</sup>.

Sobre esa base, las instituciones europeas han impulsado en los últimos años el diálogo con la sociedad civil organizada a partir de la idea de que la democracia participativa enriquece la democracia representativa y refuerza la legitimidad democrática de la UE.

Ahora bien, el diálogo civil así concebido no puede en ningún caso confundirse ni solaparse con el diálogo social, como ha subrayado el Comité Económico y Social Europeo (CESE), quien ha destacado la distinción fundamental que cabe hacer entre ambos. Así, según éste, el diálogo social europeo se define claramente tanto en términos de participantes, como de finalidades y de procedimientos; su especificidad deriva de los poderes especiales y las responsabilidades de sus participantes, que actúan de manera autónoma<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Como dato cronológico relevante sirva recordar que, en octubre de 1999, el Comité Económico y social Europeo (CESE) organizó la primera convención sobre el papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea.

<sup>34</sup> Así como las consultas por parte de la Comisión Europea en las acciones de la Unión (artículo 11); por su parte, el Tratado de Funcionamiento establece que “A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones (...) actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura” (artículo 15).

<sup>35</sup> Véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil” (CESE 240/2006, de 14 de febrero de 2006).

Debe subrayarse, por tanto, que la existencia de un tejido organizativo más amplio y complejo, así como mayores demandas de participación por otros actores no pueden servir para debilitar los instrumentos y los cauces por los que ha discurrido durante décadas la participación de los interlocutores sociales en la configuración de políticas públicas.

#### *EL PAPEL DE LAS ONGS Y LA CUESTIÓN DE SU REPRESENTATIVIDAD*

Dentro de la sociedad civil organizada y como parte de ella, se suele identificar a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), surgidas en un gran número en el contexto de las complejas dinámicas y cambios sociales. Estas entidades, de manera individual o agrupadas en redes, plataformas y federaciones, de ámbito regional, nacional o global, han venido desarrollando una intensa actividad en campos específicos y diversos como los derechos humanos, el medio ambiente, la educación o la salud, entre otros muchos. Dicha realidad responde al dinamismo de la sociedad, y aporta indudables valores de vertebración y de riqueza social para satisfacer fines colectivos. Como tal, ha sido reconocida mediante instrumentos de consulta en diferentes ámbitos<sup>36</sup>.

En estos años, las plataformas y redes de ONGs de ámbito europeo han sido asimismo invitadas a participar, en función de su campo de actividad, en procesos de consultas y en foros de discusión y de debate. Se ha producido, así, un progresivo reconocimiento de la actividad de estas organizaciones y se ha buscado una estructuración adecuada de su relación con las instituciones comunitarias.

Al respecto, resulta fundamental la distinción entre los conceptos de consulta y de participación que ha recordado el Comité Económico y Social Europeo. Según éste, mientras que la consulta está en principio abierta a todas las organizaciones que disponen de conocimientos especializados en un ámbito determinado, la participación se entiende como la posibilidad ofrecida a una organización de intervenir formal y activamente en un proceso colectivo de determinación de la voluntad, en el interés general de la Unión y sus ciudadanos<sup>37</sup>.

Y es en relación con la participación, así entendida, que las instituciones comunitarias han expresado una exigencia de representatividad respecto de estas organizaciones. Lo hizo la Comisión Europea en el Libro Blanco sobre la gobernanza, en el que preveía ir

---

<sup>36</sup> Las ONGs internacionales tienen reconocido un estatus consultivo por el ECOSOC de la ONU. Asimismo, la organización del Consejo de Europa les reconoció pronto (1952) un estatus consultivo a las ONGs internacionales (INGOs, siglas en inglés), afirmando que dichas organizaciones contribuyen a la libertad de expresión y asociación, vitales para la sociedad europea. Más recientemente, en 2003, dicha Organización decidió cambiar el inicial estatus consultivo por un estatus de participación (Resolución 2003-8).

<sup>37</sup> Dictamen CESE sobre “La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil...”, cit.

más allá de la consulta a determinados sectores que la tenían establecida<sup>38</sup>. A tal fin, postulaba la conclusión de marcos de asociación condicionados a que las organizaciones de la sociedad civil ofrecieran unas garantías de transparencia y representatividad, pero no abordaba la cuestión de qué criterios debían aplicarse para su medición y acreditación.

Por su parte, el CESE ha señalado en varias ocasiones que “sólo si se determina claramente su representatividad sólida pueden los agentes de la sociedad civil ejercer el derecho a participar eficazmente en el proceso de elaboración de las políticas y preparación de las decisiones comunitarias”<sup>39</sup>. Y ello se fundamenta en que la exigencia de representatividad, además de ser un principio democrático fundamental ya que confiere legitimidad, representa mayor claridad y posibilidad de influencia de las organizaciones que la tienen contrastada.

Por todo ello, el Comité Económico y Social Europeo estableció en 2002 una serie de criterios de representatividad de las organizaciones europeas.

#### RECUADRO 3

#### REQUISITOS PARA RECONOCER COMO REPRESENTATIVA A UNA ORGANIZACIÓN EUROPEA

- Estar dotada de una estructura duradera a nivel europeo.
- Tener acceso directo a los conocimientos técnicos de sus miembros.
- Representar intereses generales que se correspondan con los intereses de la sociedad europea.
- Estar compuesta por organizaciones a las que, en el Estado miembro de que se trate, se le reconozca una representatividad de los intereses que defiende.
- Contar entre sus miembros a organizaciones que estén presentes en la gran mayoría de los Estados de la UE.
- Prever la responsabilidad (obligación de rendir cuentas) ante los miembros de la organización.
- Tener un mandato de representación y acción a nivel europeo.
- Ser independiente y no estar vinculada a consignas exteriores.
- Ser transparente, en particular por lo que se refiere a su economía y los procedimientos de toma de decisiones.

Fuente: CESE, *Dictamen relativo al Libro Blanco sobre la Gobernanza europea*, de 20 de marzo de 2002.

---

<sup>38</sup> Comisión Europea: *La gobernanza europea — Un Libro Blanco*. COM (2001) 428 final.

<sup>39</sup> Véase Dictamen CESE sobre “La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil...”, cit. El CESE ha sido un órgano muy activo en el diálogo entre las instituciones de la Unión y las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil organizada, sobre todo a partir del Tratado de Niza, que consolidó sus funciones en este ámbito. En este tiempo, ha elaborado diversos dictámenes y ha organizado convenciones y foros sobre estas cuestiones.

Partiendo de la necesidad reconocida de definir mejor algunos de esos criterios para que resulten aplicables, el CESE abogaba por la necesidad de establecer un procedimiento claro, unitario y sencillo que permita evaluar la representatividad de estas organizaciones europeas. Dicho procedimiento debería basarse en una serie de principios<sup>40</sup> y articularse sobre tres criterios: los estatutos de la organización, el respaldo con el que cuenta en los Estados miembros, y determinados criterios cualitativos como la experiencia de la organización, su capacidad para defender los intereses de los ciudadanos, o el crédito y la confianza que inspire entre las instituciones. Además, debería contar con la participación de las propias organizaciones en dicho proceso de evaluación.

En general, sería deseable que se promoviesen en la región euromediterránea regulaciones claras y bien definidas sobre procedimientos y criterios para evaluar la representatividad de organizaciones de la sociedad civil, tales como las ONGs, con el propósito de articular sobre bases objetivas y previsibles la consulta y la participación de las mismas. Para tal fin pueden representar marcos de referencia adecuados los criterios planteados por las instituciones de la Unión Europea, y asimismo, los adoptados en otros ámbitos supranacionales como el Consejo de Europa<sup>41</sup>.

#### *NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES*

Por otra parte, en el periodo de la última crisis, y en buena medida como reacción a la misma y a sus efectos en la población, han surgido nuevos actores y movimientos sociales con una fuerte orientación de contestación de las políticas aplicadas, y en algunos casos de propuestas de alternativas. Estas plataformas de organización y reivindicación han aparecido inicialmente en los ámbitos nacionales, en muchos casos como respuesta a medidas de política implementadas o anunciadas en determinados sectores y en otros con una vocación más horizontal y comprensiva de aspectos institucionales clave en los sistemas políticos.

No obstante la génesis local de estos movimientos, asociada a las dificultades de los países más golpeados por la crisis, prácticamente desde el comienzo han mostrado su capacidad de articulación a escala regional y global.

---

<sup>40</sup> Entre otros, los de transparencia, objetividad, no discriminación o verificabilidad.

<sup>41</sup> En su Recomendación número 14 de 2007, el Consejo de Europa definió unos estándares mínimos a respetar por los Estados miembros de la Organización en relación con la creación y la actividad de las ONGs en los ámbitos nacionales. Aunque ni el texto de la Recomendación ni su Memorando explicativo entran abiertamente en la cuestión de la representatividad, los criterios que contiene podrían representar un punto de partida aceptable en común (Véase, en particular, el apartado VIII sobre “Participación en la toma de decisiones”).

Con notables diferencias entre países, esta realidad está presente en el conjunto de la región euromediterránea. En unos casos, aparece impulsada por la resistencia de las clases medias a perder los niveles de bienestar alcanzados durante décadas; en otros, por la aspiración de grandes masas sociales a participar de los frutos de la libertad, el crecimiento económico y el bienestar. La misma se apoya en los moldes clásicos del reconocimiento y garantía, al máximo nivel jurídico-constitucional, de derechos políticos y civiles fundamentales, pero al mismo tiempo desborda esos mismos moldes en cuanto al ejercicio de la democracia representativa se refiere, exigiendo una mayor permeabilidad entre electores y poderes públicos, entre aspiraciones y demandas ciudadanas mucho más vertebradas, y el ejercicio del poder político. Se ha intensificado la demanda de apertura y de transparencia, así como de mayor participación en la toma de decisiones. En definitiva, vivimos en una sociedad más “conectada” que demanda más protagonismo y otra forma de hacer la política, una mayor atención a las aspiraciones de los ciudadanos en las políticas que les afectan.

Aunque las separaciones tajantes no siempre reflejan de manera adecuada lo real, y es cierto que entre unas y otros se dan múltiples sinergias, parece conveniente distinguir, dentro del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil, entre aquellas que poseen una trayectoria y una actividad con resultados contrastables en ámbitos específicos, como el sector de las ONGs de acción social, cultural, educativa, etc., que han sido reconocidas al cabo del tiempo como organizaciones con un status de tipo consultivo, de otras organizaciones más recientes, surgidas a impulsos de la crisis, que pugnan por ocupar nuevos espacios de acción y de reivindicación. Así, mientras que, en relación a las primeras, deberían darse pasos ulteriores para definir más claramente los requisitos y los ámbitos de su participación, a partir de un reconocimiento ya existente, en relación a las segundas parece que una política más prudente y adecuada pasa por llevar a cabo un seguimiento de la evolución y trayectoria de las mismas ante la situación social y económica en la región.

## **5. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA**

Desde el lanzamiento en 1995 de la Asociación Euromediterránea (Proceso de Barcelona), transformada después en la Unión por el Mediterráneo (creada en 2008), las relaciones de cooperación en la región se han basado en el principio de que la promoción de la democracia y de los derechos humanos constituyen una parte esencial del proceso de desarrollo económico y social sostenible.

Ese principio esencial ha formado parte de los instrumentos de la cooperación. En el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), en el que se canaliza una parte

sustancial de las relaciones de cooperación entre la UE y los PSM<sup>42</sup>, se han apoyado programas e iniciativas dirigidas a estimular el desarrollo económico y social con compromisos de reformas, entre otras, en el terreno de la democratización, el Estado de derecho y la cooperación en materia de política exterior. Esta política se ha desarrollado principalmente a través de Planes de Acción, materializados mediante Acuerdos de Asociación de tipo bilateral, y financieramente se ha canalizado mediante el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)<sup>43</sup>.

Puede decirse que entre los principales resultados desde la puesta en marcha de la PEV figura el refuerzo de las relaciones con los países socios y la aplicación de iniciativas regionales de apoyo a la democratización. No obstante, del análisis realizado se desprende, con carácter general, que el sistema de evaluación ha sido demasiado genérico y no ha aplicado criterios e indicadores comunes que permitan comparar realmente los avances realizados por cada país. Por su parte, la evaluación del IEVA puso de manifiesto que los resultados obtenidos han sido desiguales, aunque mejoras como la introducción del método de apoyo presupuestario en lugar de la financiación de proyectos han permitido avanzar en la eficiencia de la asistencia en determinados países.

El presente informe no puede ni pretende, sin embargo, analizar las fortalezas y debilidades de los instrumentos de la cooperación europea, aunque desde luego es deseable, por el hecho de que en tales instrumentos se apoya una parte sustancial de las relaciones de cooperación euromediterránea, que ésta responda a un óptimo funcionamiento en términos de suficiencia de los recursos, eficiencia, transparencia, coordinación y evaluación.

Por el contrario, la iniciativa de este informe debería servir para llamar la atención sobre la cuestión, sin duda muy compleja, de en qué medida los instrumentos y los recursos de la cooperación euromediterránea, incluido el relevante marco de la PEV, están favoreciendo el avance en toda la región hacia objetivos de crecimiento sostenible e inclusivo, de buena gobernanza democrática, y de promoción de la participación de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil.

*UN NUEVO ENFOQUE EN LA COOPERACIÓN QUE, ENTRE OTROS ASPECTOS, APUESTA POR UN MAYOR APOYO A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL*

Parece razonable pensar que estos objetivos se pueden beneficiar de un desarrollo en profundidad del nuevo enfoque de la cooperación que se puso en marcha en el año

---

<sup>42</sup> Otras áreas geográficas que abarca la PEV son el este de Europa y el Cáucaso.

<sup>43</sup> También mediante asistencia reembolsable a través de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, y, en mucha menor medida, del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.



2011, y que implicó una revisión de la PEV. Nuevo enfoque que, entre otros procesos geopolíticos cercanos, vino impulsado por la necesidad de ofrecer respuesta a los acontecimientos que comenzaron a tener lugar en muchos PSM desde finales de 2010, a los que se ha hecho mención en la primera parte.

Estos procesos y acontecimientos pusieron de manifiesto, por un lado, que el apoyo a las reformas políticas había arrojado resultados limitados y, por otro, subrayaron la importancia de reforzar la asociación entre la UE y los países y sociedades vecinos como forma de contribuir a la construcción de democracias sólidas, basándose en la responsabilidad mutua y un compromiso compartido respecto a los valores universales de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho<sup>44</sup>.

Desde la adopción de ese nuevo enfoque se han llevado a cabo diversos programas de cooperación (ver Cuadro 4 en Anexo). Los finalizados han sido calificados en sus resultados, en términos generales, como positivos aunque desiguales<sup>45</sup>. Los distintos indicadores muestran progresos sustanciales en países como Túnez o Marruecos, mientras que en otros como Egipto han sido más limitados. De hecho, la estabilidad política y la seguridad han jugado un papel fundamental en el éxito de los programas. A pesar de todo, se han obtenido resultados positivos en el campo de la gobernanza en los sectores públicos de la mayoría de los países socios.

La etapa abierta desde 2011, con el nuevo enfoque mencionado, debería representar la oportunidad de superar una visión excesivamente unidireccional de la cooperación entre la UE y los PSM, en favor de una concepción más compartida y corresponsable. Para ello podría ser conveniente reequilibrar el protagonismo en los proyectos de cooperación, dando más espacio a las iniciativas y propuestas por parte de los PSM, lo que podría mejorar los resultados de los programas y la propia capacidad de absorción de la cooperación.

Los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil juegan un papel fundamental al actuar como catalizadores en el refuerzo de la democratización de los países, así como un apoyo en el control de la rendición de cuentas de los gobiernos.

De ahí que los análisis de la cooperación hayan puesto de manifiesto la necesidad de una mayor participación de dichos actores, especialmente aquellas organizaciones que promueven de manera real la democratización en sus respectivos países, tanto para

---

<sup>44</sup> European Commission. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new response to a changing Neighbourhood. COM (2011) 303 de 25.05.2011.

<sup>45</sup> European Commission. European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013, Overview of Activities and Results.

reforzar la vigilancia de los servicios públicos como para fortalecer la confianza de los ciudadanos en estos servicios<sup>46</sup>.

Precisamente, uno de los programas regionales más recientes, el Fondo Europeo para la Democracia, creado en 2012<sup>47</sup>, apunta marcadamente a esos fines. El objetivo de este Fondo es apoyar las iniciativas y las organizaciones que actúan a favor de la democracia y los procesos de transición democrática. Sin duda, dicho instrumento puede ser de gran utilidad en el objetivo de apoyar la gobernanza democrática y la participación, si bien la naturaleza de sus fines no permite esperar resultados a corto plazo ni que estos sean fácilmente evaluables.

Por todo ello, el nuevo enfoque de la cooperación supone apostar, especialmente en relación con los PSM, por un mayor apoyo y refuerzo de la sociedad civil. Se ha destacado la importancia de la cooperación con los actores no gubernamentales y las autoridades locales, subrayando la necesidad de reforzar tres aspectos: los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil de los países socios para lograr un entorno propicio al diálogo, promover su participación en las políticas locales y mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil locales fortaleciendo su papel como actores de desarrollo.

En definitiva, parece que algunos de los principales instrumentos en los que se apoya la cooperación euromediterránea están adecuadamente enfocados hacia los objetivos de promoción de una gobernanza democrática y participativa, fines que, en todo caso, son enormemente complejos por la multiplicidad de factores que los condicionan.

Ahora bien, la heterogeneidad de situaciones que concurren en los países de la región y la magnitud de los desafíos que se dan en ella plantean la necesidad urgente de acometer un amplio conjunto de acciones y políticas capaces de afrontar la complejidad que muestra el panorama socioeconómico y político descrito. Es preciso, pues, impulsar estrategias amplias para contribuir a paliar los efectos de los conflictos aún abiertos, y sus impactos humanitarios, junto con el apoyo a los procesos de cambio y consolidación democrática, promoviendo un papel activo de los interlocutores sociales y otras organizaciones sociales y económicas.

---

<sup>46</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013, Overview of Activities and Results.

<sup>47</sup> [www.democracyendowment.eu](http://www.democracyendowment.eu). La necesidad de su creación fue señalada por el CESE en su Dictamen sobre el tema “Promover las sociedades civiles representativas en la región euromediterránea”, 21 de septiembre de 2011 (REX/341), si bien bien el Fondo es un instrumento dentro del IEVA que abarca a todas las áreas geopolíticas de la PEV, por tanto no es exclusivo de la región euromediterránea.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

*UN PANORAMA ECONÓMICO Y SOCIAL CON IMPORTANTES DESEQUILIBRIOS Y RETOS, ALGUNOS COMUNES*

Los principales indicadores socioeconómicos muestran la persistencia de una importante brecha socioeconómica entre la Unión Europea (UE) y los países socios mediterráneos (PSM), que continúan situados a gran distancia de los valores observados en la mayoría de los países europeos.

A pesar de los avances registrados, el crecimiento económico acumulado en los PSM en la última década no ha sido suficiente para mejorar significativamente las condiciones de vida de la población y acabar con la exclusión social, generada en gran medida por la incapacidad de dicho crecimiento de generar empleos en la proporción necesaria para absorber el intenso incremento de su población activa.

En la UE, a un contexto de incertidumbre económica se une el aumento de los niveles de pobreza relativa y desigualdad en el período de la crisis, aun con diferencias notables entre países, fuertemente marcado por los niveles de desempleo en algunos Estados miembros. Se trata de los exponentes más extremos del empeoramiento de las condiciones de vida de la población en los últimos años.

La crisis ha puesto de manifiesto limitaciones en los modelos de crecimiento que habían venido desarrollándose en las últimas décadas tanto en la UE como en los PSM, en general poco sostenibles económica y socialmente. Por ello, y no obstante las diferencias existentes entre ambas orillas, los PSM y la UE han de hacer frente a retos comunes como lograr un crecimiento inclusivo y con equidad, y el refuerzo de la gobernanza democrática.

*Dichos retos requieren ser abordados de forma decidida y coordinada, para lo que resulta necesario acometer sin dilación políticas públicas en múltiples ámbitos, bajo una perspectiva integrada y que se apoye en la cooperación y el refuerzo de los canales de participación de los agentes sociales y económicos.*

*En un contexto de persistencia de una importante brecha social y económica entre ambas orillas, de tendencia al aumento del riesgo de exclusión y del enorme reto que supone el desempleo y la necesidad de creación de puestos de trabajo, la gobernanza democrática y participativa debe representar el marco institucional y de procedimientos necesario para unas políticas eficaces y transparentes en todos los países de la región que sirvan a objetivos de crecimiento sostenible, bienestar social y desarrollo inclusivo, a alcanzar en el medio plazo y a los que debe tender la asociación euromediterránea.*

Los acontecimientos sociales y políticos que comenzaron a finales de 2010 y que se han venido desarrollando y extendiendo en buena parte de los PSM abrieron una etapa de transformaciones, aun con diferencias entre países. La situación política en la mayoría de ellos ha venido caracterizada, en mayor o menor medida, por el conflicto, el cambio y la incertidumbre.

Las organizaciones de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil están desempeñando un papel clave en esos procesos. En ese contexto, se plantean desafíos y oportunidades para que el tejido asociativo se consolide en organizaciones legítimamente representativas, responsables e independientes, capaces de contribuir a la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa.

En la UE, aunque con una problemática distinta a la de los PSM, se asiste a un panorama sociopolítico bien diferente al que existía antes de la crisis. El Tratado de Lisboa introdujo reformas de hondo calado en la arquitectura institucional, mientras que durante la crisis se han aprobado medidas orientadas fundamentalmente a reforzar la gobernanza económica. Sin embargo, la profundidad de la crisis ha puesto de manifiesto, entre otros extremos, la insuficiencia de la reforma institucional operada, una falta de capacidad a la hora de tomar decisiones comunitarias ágiles y eficaces, y una agudización de los déficits democráticos.

En esta dinámica, no sólo no se ha contado con una suficiente presencia e influencia a nivel europeo de los interlocutores sociales sino que, además, los nuevos mecanismos de gobernanza económica instaurados están provocando un efecto indirecto de reducción de su papel en los procesos de toma de decisiones.

El malestar hacia el funcionamiento de la democracia y hacia las instituciones se ha producido también en los ámbitos nacionales, especialmente en los países europeos más castigados por la crisis económica y que han sido afectados en mayor medida por las políticas de austeridad y disciplina fiscal, que registran mayores tensiones sociales y políticas.

#### *LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA*

La participación de los agentes sociales en los procesos de toma de decisión, mediante cauces de diálogo y de consulta, conecta estrechamente con el concepto de democracia participativa, la cual, a su vez, se considera un factor clave del desarrollo humano en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los efectos derivados de la crisis originada en 2007 y algunas de las políticas puestas en práctica en relación a la misma no sólo han dado paso, en los países de la UE y en los PSM, a las tensiones sociales y políticas que se han descrito, sino que han puesto en

cuestión, en no pocos casos, el valor del diálogo y la concertación social y el papel de los agentes sociales en la conformación de las políticas públicas, ocasionando un deterioro de las dinámicas de democracia participativa.

Los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales, y otras organizaciones de la sociedad civil, tienen un importante papel que desempeñar, contribuyendo con su capacidad organizativa, de participación y de búsqueda de acuerdos, a promover un desarrollo económico y social equilibrado, imprescindible para la consolidación y la profundización democráticas.

Todo lo anterior lleva a la necesidad de considerar las condiciones necesarias para garantizar e impulsar su participación en las políticas públicas, dentro de un marco avanzado y consolidado de gobernanza democrática.

#### LA NECESIDAD DE GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LIBERTAD SINDICAL Y DE ASOCIACIÓN

El pleno reconocimiento del derecho de asociación, en el que se basa el asociacionismo empresarial, y de la libertad sindical, es una condición ineludible para la convivencia democrática y para el desarrollo de una democracia participativa, en línea con los principios de la cooperación política, social, económica y cultural en los que se basa el Proceso de Barcelona-Unión por el Mediterráneo.

Al respecto, aunque en general se observa un alto grado de ratificación de los Tratados y Pactos internacionales relativos a tales derechos en la región euromediterránea, se constata que la mera firma y ratificación no garantizan un compromiso suficiente con el respeto efectivo de los mismos y con el cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente.

La conculcación de los derechos fundamentales, entre ellos los de libertad sindical y de asociación, afectan a la existencia misma de la democracia y del Estado de Derecho. *Por ello, es urgente profundizar en los esfuerzos para que, en toda la región euromediterránea, como una seña de identidad de la misma, se alcance y se asiente el más amplio respeto de estos derechos fundamentales sobre la base de un sistema de garantías sólido y reconocible según los estándares internacionales.*

#### GARANTIZAR LA REPRESENTATIVIDAD Y REFORZAR LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES

La actividad de las organizaciones sindicales y empresariales y su consideración como interlocutores válidos se ha apoyado en la articulación de sistemas fiables y rigurosos de medición de su representatividad, que asegura la legitimidad de los actores llamados a ejercer derechos de participación, consulta y diálogo, y la eficacia de la acción colectiva.

La condición de más representativas se traduce generalmente en la atribución a esas organizaciones de determinados derechos de actividad y de participación institucional. Uno de los efectos más destacables ha sido la regulación, en algunos países, de sistemas de negociación colectiva que, por sus características, han aportado un factor de vertebración y de cohesión social y económica sobre la base de una amplia cobertura de empresas y de trabajadores. Por su parte, la participación institucional ante las Administraciones ha supuesto, allí donde está desarrollada, colaborar en relación a un amplio abanico de políticas públicas.

La representatividad de los interlocutores sociales presenta diferencias profundas en los países de la región euromediterránea. En una mayoría de ellos existe un marco capaz de asegurar con garantías de objetividad y transparencia el carácter representativo de sus organizaciones. Pero ello no es así en muchos otros casos, y desde luego no en aquellos en los que no existen suficientes garantías de los derechos.

En un buen número de países de la región, por tanto, sigue siendo necesario garantizar que dichas organizaciones sean auténticamente representativas. *Para ello, resulta esencial definir legalmente criterios objetivos ampliamente aceptados y jurídicamente seguros.*

*Sería deseable que en la región euromediterránea se extendiera y se potenciase la participación institucional de las organizaciones representativas, disponiendo de regulaciones claras y bien definidas sobre los actores, los requisitos de representatividad y los ámbitos de dicha participación.*

*Es deseable, asimismo contar con medidas para fortalecer la capacidad real de las organizaciones de desarrollar una actividad y una representación efectivas, sin que ello suponga comprometer su independencia.*

*Los instrumentos de la cooperación euromediterránea deberían poner el foco de atención en tales objetivos. Y, al mismo tiempo, deberían potenciarse otros instrumentos como los intercambios de información y de buenas prácticas entre los países de la región.*

#### DEVOLVER SU PROTAGONISMO AL DIÁLOGO SOCIAL

El diálogo social bipartito, entre organizaciones sindicales y empresariales representativas, y tripartito, con implicación de los gobiernos, supone un nivel especialmente cualificado de concreción de la democracia participativa y es un instrumento clave para una buena gobernanza democrática. Esto se ha demostrado tanto en el ámbito comunitario europeo, en el que el diálogo social se había configurado como uno de los ejes en la construcción europea, como en numerosos países en los que

incluso ha contribuido decisivamente a la estabilidad política y económica, y en todo caso a propiciar un crecimiento económico con cohesión social.

En el último periodo, en un contexto marcado por la crisis, la práctica y los resultados del diálogo, especialmente de naturaleza tripartita, se han ralentizado tanto en el ámbito comunitario como en los ámbitos nacionales, hasta el punto de que puede ser lícito interrogarse sobre su continuidad y su futuro como instrumento de buena gobernanza y de democracia participativa.

La Oficina Internacional del Trabajo ha subrayado, a la vista de estas tendencias, que el diálogo social debe ser considerado como una forma insustituible de gobernanza en la gestión de la crisis, y ha recordado los elementos que deben concurrir para que se dé un diálogo genuino y legítimo.

El diálogo de los gobiernos y los interlocutores sociales ha sido un instrumento con frecuencia determinante para lograr competitividad con equidad, y por tanto para propiciar la cohesión social. El debilitamiento de esta dinámica en la etapa más reciente no solo no ha producido los efectos deseados en términos de una salida clara y vigorosa de la crisis, sino que ha generado importantes costes sociales y un enorme malestar social en numerosos países, que se ha traducido en desconfianza y desafección ciudadana hacia la política.

*Sería deseable que en todos los países de la región se fortaleciera y potenciara el diálogo social como un instrumento para facilitar una salida más sólida y equilibrada de la crisis, que contribuya a mitigar los efectos sociales de la misma, y que ayude a sentar las bases de un modelo de crecimiento más sostenible. De nuevo, los instrumentos de la cooperación euromediterránea están llamados a desempeñar un papel de apoyo que puede resultar fundamental.*

#### EL DIÁLOGO CIVIL Y LA EXIGENCIA DE REPRESENTATIVIDAD DE LAS ONGS

En el plano europeo comunitario, las organizaciones de la sociedad civil han estado presentes de manera creciente en lo que se ha dado en llamar el “diálogo civil” con las instituciones. Dicho diálogo se ha impulsado en los últimos años como cauce de democracia participativa. *El diálogo civil no debe confundirse ni solaparse con el diálogo social, como ha subrayado el Comité Económico y Social Europeo, ni debe llevar a debilitar los mecanismos de la participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales actores del diálogo social, en relación a las políticas públicas.*

Como parte de la sociedad civil organizada se sitúan las organizaciones no gubernamentales. Las ONGs, surgidas en múltiples campos en el contexto de complejas dinámicas y cambios sociales, aportan valores de vertebración y riqueza social para

satisfacer fines colectivos. Ello ha sido reconocido mediante la concesión de un estatus de consulta o de participación en determinados ámbitos.

Una cuestión clave en relación a las mismas viene dada por la necesidad de contar con procedimientos y criterios para contrastar su representatividad en relación a su participación en las políticas públicas. En el ámbito comunitario europeo, las instituciones han expresado la necesidad de que estas organizaciones se sometan a procedimientos de acreditación de su representatividad, y concretamente el Comité Económico y Social Europeo ha llegado a indicar una serie de criterios de representatividad de las organizaciones europeas.

*Sería deseable que se promoviesen en la región euromediterránea regulaciones claras y bien definidas sobre procedimientos y criterios para evaluar la representatividad de organizaciones de la sociedad civil, tales como las ONGs, con el propósito de articular sobre bases objetivas y previsibles la consulta y la participación de las mismas. Para tal fin pueden representar marcos de referencia adecuados los criterios planteados en algunos ámbitos supranacionales.*

Por otro lado, conviene distinguir dentro del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil aquellas que poseen una trayectoria y una actividad con resultados contrastables en ámbitos específicos, como las ONGs, de otras organizaciones más recientes surgidas a impulsos de la crisis, que pugnan por ocupar nuevos espacios de acción y de reivindicación, los llamados “nuevos movimientos sociales”. *En relación a estos, una política adecuada pasaría por llevar a cabo un seguimiento de sus dinámicas en el contexto de la situación social y económica en la región.*

#### EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA

Algunos de los principales instrumentos en los que se apoya la cooperación euromediterránea parecen adecuadamente enfocados hacia los objetivos de promoción de una gobernanza democrática y participativa, fines que, en todo caso, son enormemente complejos por la multiplicidad de factores que los condicionan.

Particularmente, parece acertado poner el acento de los instrumentos de la cooperación en la región euromediterránea en un mayor apoyo y refuerzo de la sociedad civil, ya que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil juegan un papel fundamental al actuar como catalizadores en el refuerzo de los procesos democráticos.

*Sin embargo, la heterogeneidad de situaciones que concurren en los países de la región y la magnitud de los desafíos que se dan en ella plantean la necesidad urgente de acometer un amplio conjunto de acciones y políticas capaces de afrontar la complejidad que muestra el panorama socioeconómico y político descrito. Es preciso, pues, impulsar estrategias amplias para contribuir a paliar los efectos de los conflictos*



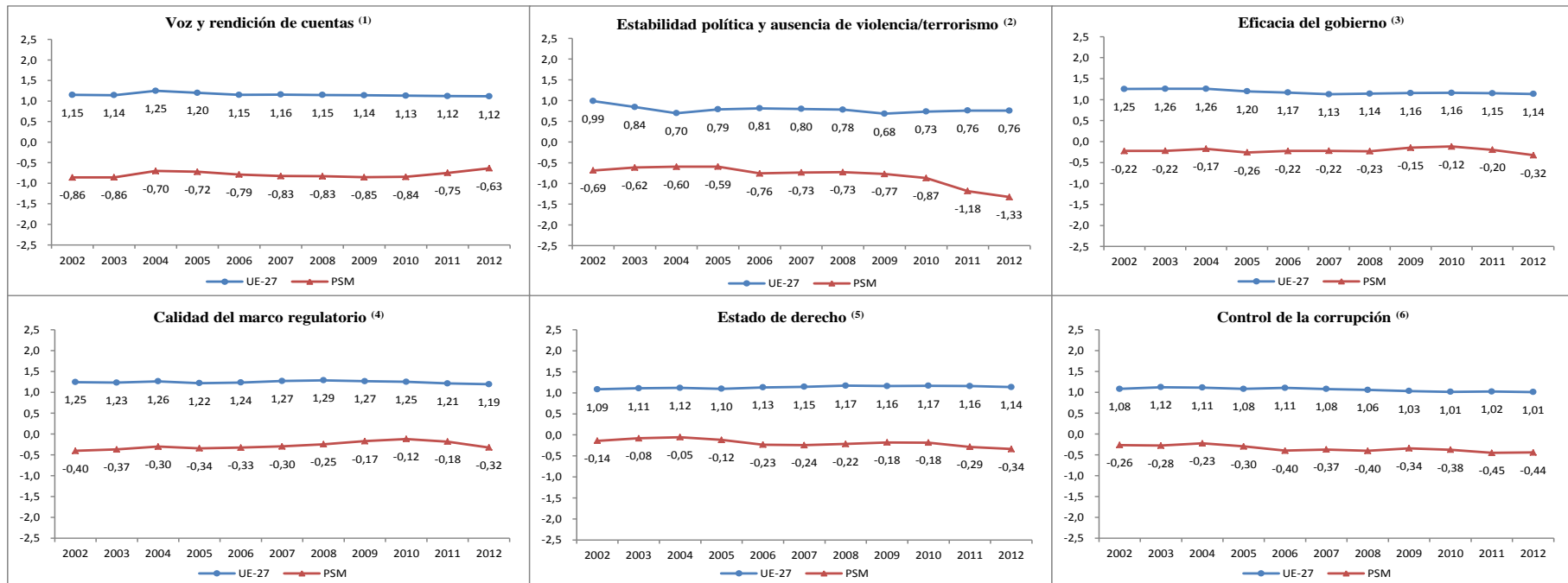
*aún abiertos, y sus impactos humanitarios, junto con el apoyo a los procesos de cambio y consolidación democrática, promoviendo un papel activo de los interlocutores sociales y otras organizaciones sociales y económicas.*

## ANEXO

GRÁFICO 1

INDICADORES DE GOBERNANZA, UE-27 Y PSM<sup>(\*)</sup>

Media aritmética. Escala desde aproximadamente -2,5 (débil) hasta 2,5 (fuerte).



(\*) Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Turquía.

(1) Percepción de la medida en que los ciudadanos pueden participar en la elección y control de su gobierno, así como la libertad de expresión, de asociación y de prensa.

(2) Percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos.

(3) Percepción de la calidad de los servicios públicos, la administración pública y su independencia, la calidad de las políticas y el compromiso del gobierno hacia las mismas.

(4) Percepción de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y normas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

(5) Percepción de la medida en que los agentes confían y acatan las reglas de la sociedad (aplicación de contratos, cumplimiento de los derechos de propiedad, etc.).

(6) Percepción de la medida en que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluyendo las modalidades de corrupción a pequeña y gran escala, así como el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

Fuente: Datos difundidos por el Banco Mundial y producidos por Daniel Kaufmann (Revenue Watch and Brookings Institution), Aart Kraay (World Bank Development Research Group) y Massimo Mastruzzi (World Bank Institute). Más información en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

CUADRO 1

**PREDISPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN A LA ACCIÓN POLÍTICA**

Porcentaje de respuesta

	Firmar una petición	Participar en manifestaciones pacíficas	Secundar huelgas
PSM <sup>(1)</sup>			
Lo he hecho	6,1	13,2	6,5
Lo haría	18,1	19,5	17,1
Nunca lo haría	68,0	61,9	70,4
No contesta	3,8	2,9	3,0
No sabe	4,0	2,5	3,0
UE <sup>(2)</sup>			
Lo he hecho	31,6	15,6	11,0
Lo haría	34,5	43,2	39,6
Nunca lo haría	31,7	39,2	46,4
No contesta	0,4	0,5	0,6
No sabe	1,8	1,4	2,1

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, oleada 6 (2010-2014); pregunta: *Ahora me gustaría que mirase esta tarjeta. Voy a leerle algunas de las diferentes formas de acción política que lleva a cabo la gente, y me gustaría que me dijera, para cada una de ellas, si ha hecho Vd. alguna de estas cosas, si podría hacerlas en un futuro o si nunca las haría bajo ninguna circunstancia*: ítems: V85 (Firmar una petición), V87 (Participar en manifestaciones pacíficas) y V88 (Secundar huelgas).

Nota: los porcentajes de cada categoría de respuesta son valores promedio de la muestra de países. En la tabla se incluyen todas las categorías de respuesta para los PSM, mientras que para los países de la UE se ha excluido la categoría que representa valores perdidos.

<sup>(1)</sup> Muestras seleccionadas: Argelia (2014), Egipto (2012), Jordania (2014), Líbano (2013), Libia (2013), Marruecos (2011), Palestina (2013), Túnez (2013), Turquía (2011).

<sup>(2)</sup> Muestras seleccionadas: Chipre (2011), Estonia (2011), Alemania (2013), Holanda (2012), Rumanía (2012), Eslovenia (2011), España (2011), Suecia (2011).

CUADRO 2

**VALORACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO**

Porcentaje de respuesta

	PSM <sup>(1)</sup>	Argelia	Egipto	Jordania	Líbano	Libia	Marruecos	Palestina	Túnez	Turquía
Muy bueno	55,6	51,7	70,1	48,8	41,9	62,7	64,7	45,0	58,3	48,1
Bastante bueno	28,8	27,2	28,6	37,2	33,1	19,5	20,1	38,4	27,4	35,1
Bastante malo	4,8	4,9	1,0	7,4	10,5	4,0	1,3	5,1	3,1	6,9
Muy malo	3,6	3,8	0,1	2,1	8,1	6,8	0,5	4,7	3,2	2,1
No contesta	2,3	12,4	0,3	0,0	0,0	1,7	5,8	0,0	0,0	1,4
No sabe	4,9	0,0	0,0	4,5	6,4	5,3	7,6	6,8	8,1	6,4

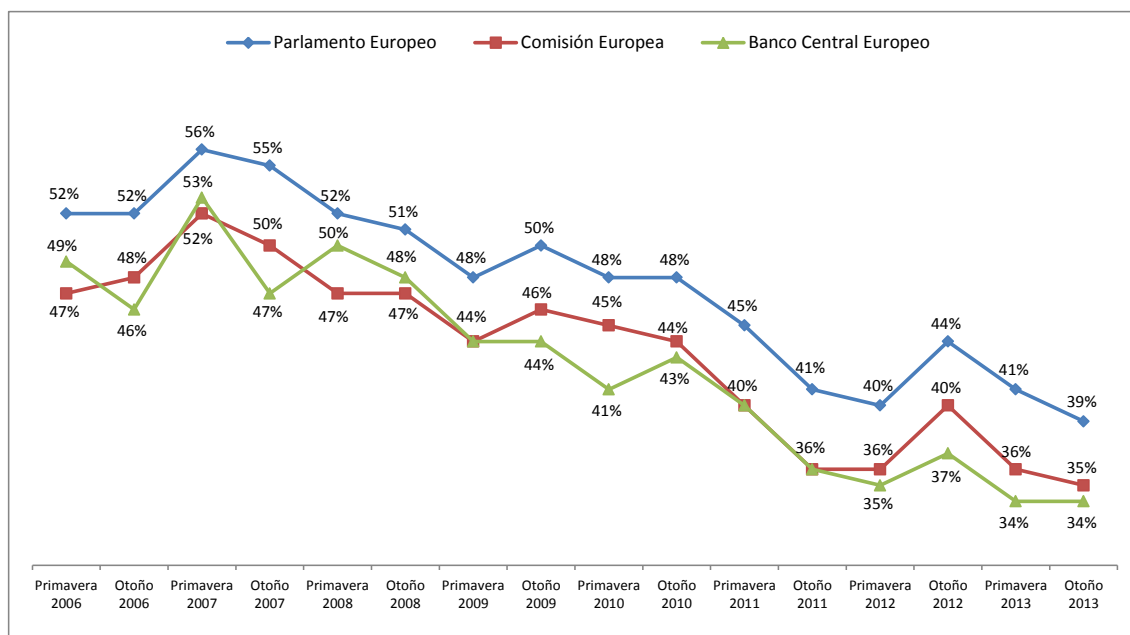
Fuente: Encuesta Mundial de Valores, oleada 6 (2010-2014), pregunta: *Ahora voy a describirle diversos tipos de sistemas políticos y a preguntarle qué piensa Vd. de cada uno de ellos como forma de gobernar este país. Para cada uno de ellos, ¿diría Vd. que es un modo muy bueno, bastante bueno, bastante malo o muy malo de gobernar este país?*; ítem: V130 (Tener un sistema político democrático).

<sup>(1)</sup> Los porcentajes de cada categoría de respuesta son valores promedio de la siguiente muestra de países: Argelia (2014), Egipto (2012), Jordania (2014), Líbano (2013), Libia (2013), Marruecos (2011), Palestina (2013), Túnez (2013), Turquía (2011).

GRÁFICO 2

**CONFIANZA EN INSTITUCIONES EUROPEAS EN LA UE**

Porcentaje de respuesta en la categoría “tiende a confiar”, UE-28

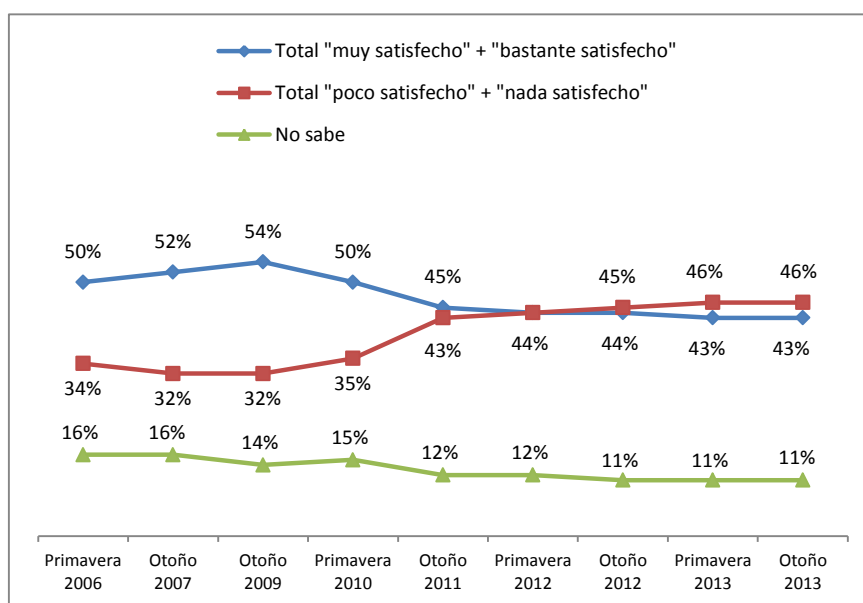


Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro (varios años); pregunta: *Para cada una de las siguientes instituciones europeas, por favor, dígame si tiende usted a confiar en ellas o a no confiar en ellas.*

GRÁFICO 3

**SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN LA UE**

Porcentaje de respuesta, UE-28

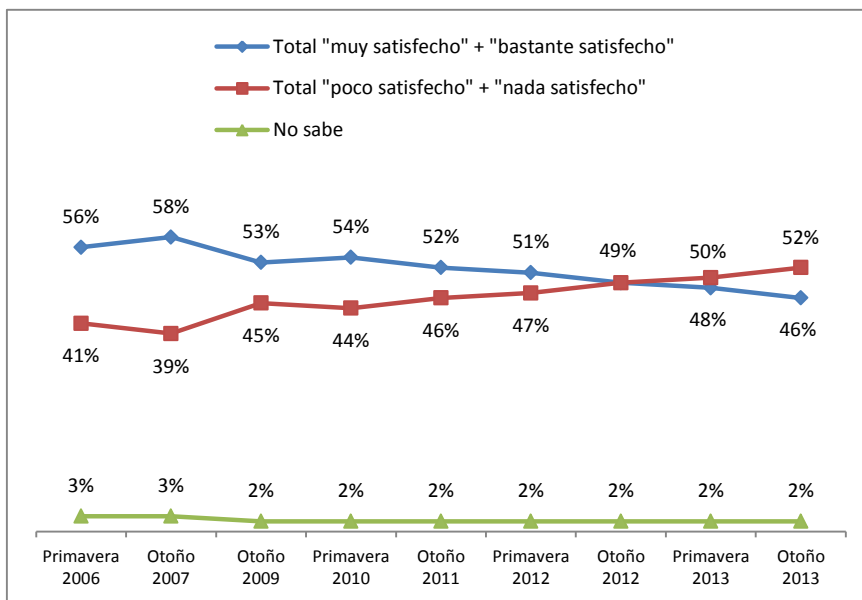


Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro (varios años); pregunta: *En general, ¿está usted muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con la forma en la que funciona la democracia en la UE?*

GRÁFICO 4

**SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS**

Porcentaje de respuesta, UE-28

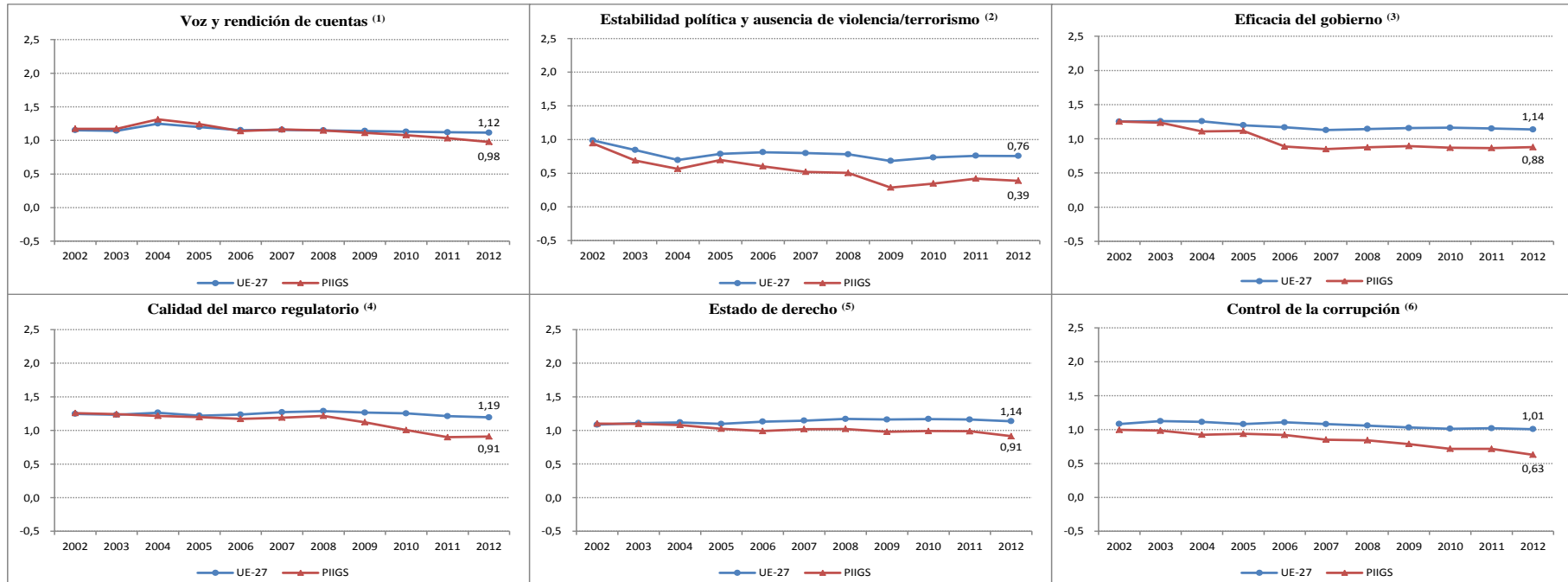


Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro (varios años); pregunta: *En general, ¿está usted muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con la forma en la que funciona la democracia en (NUESTRO PAÍS)?*

GRÁFICO 5

**INDICADORES DE GOBERNANZA, UE-27 Y PIIGS<sup>(\*)</sup>**

Media aritmética. Escala desde aproximadamente -2,5 (débil) hasta 2,5 (fuerte).



(\*) Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España.

(1) Percepción de la medida en que los ciudadanos pueden participar en la elección y control de su gobierno, así como la libertad de expresión, de asociación y de prensa.

(2) Percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos.

(3) Percepción de la calidad de los servicios públicos, la administración pública y su independencia, la calidad de las políticas y el compromiso del gobierno hacia las mismas.

(4) Percepción de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y normas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

(5) Percepción de la medida en que los agentes confían y acatan las reglas de la sociedad (aplicación de contratos, cumplimiento de los derechos de propiedad, etc.).

(6) Percepción de la medida en que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluyendo las modalidades de corrupción a pequeña y gran escala, así como el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

FUENTE: Datos difundidos por el Banco Mundial y producidos por Daniel Kaufmann (Revenue Watch and Brookings Institution), Aart Kraay (World Bank Development Research Group) y Massimo Mastruzzi (World Bank Institute). Más información en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

CUADRO 3

**PRINCIPALES RESULTADOS DEL DIÁLOGO SOCIAL EUROPEO**

<b>Año</b>	<b>Denominación</b>	<b>Partes</b>	<b>Aplicación</b>
1991	Acuerdo sobre política social	UNICE, CES y CEEP	Recogido en el Protocolo Social anexo al Tratado de Maastricht. Posteriormente se incorpora al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a raíz del Tratado de Ámsterdam
1995	Acuerdo Marco sobre el permiso parental	UNICE, CES y CEEP	Directiva 96/34/CE
1997	Acuerdo Marco sobre el trabajo a tiempo parcial	UNICE, CES y CEEP	Directiva 97/81/CE
1998	Acuerdo sobre la organización de la jornada laboral de los trabajadores marítimos	Interlocutores sociales europeos del sector de la marina mercante: Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y Federación de Sindicatos del Transporte de la Unión Europea (FST)	Directiva 1999/63/CE
1999	Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada	UNICE, CES y CEEP	Directiva 1999/70/CE
2000	Acuerdo sobre la modificación de la jornada laboral del personal de navegación de aviación civil	Interlocutores sociales europeos del sector del transporte aéreo: Association of European Airlines (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) e International Air Carrier Association (IACA)	Directiva 2000/79/CE
2002	Acuerdo Marco sobre teletrabajo	CES, UNICE, UEAPME y CEEP*	Autonomía colectiva
2004	Acuerdo Marco sobre estrés en el trabajo	CES, UNICE, UEAPME y CEEP*	Autonomía colectiva
2007	Acuerdo Marco sobre acoso y violencia en el trabajo	CES, BUSSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP*	Autonomía colectiva
2008	Acuerdo sobre los comités de empresa europeos	CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP	Este acuerdo facilitó, en gran medida, la aprobación de la Directiva 2009/38/CE
2009	Acuerdo Marco revisado sobre el permiso parental	CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP	Directiva 2010/18/UE
2010	Acuerdo Marco sobre mercados laborales inclusivos	CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP	Autonomía colectiva
2013	Acuerdo Marco de acciones para el empleo juvenil	CES y BUSINESSEUROPE	Autonomía colectiva

\* Con la participación del Comité de Enlace CEC/Eurocuadros.

Fuente: elaboración propia.



CUADRO 4

**COOPERACIÓN EUROMED PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y EL APOYO A LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS: PRINCIPALES PROYECTOS**

Proyectos regionales		
Denominación	Objetivos	Dotación
Mecanismo de Vecindad de la Sociedad Civil	Fortalecer y promover el papel de los actores de la sociedad civil en las reformas y los cambios democráticos que tienen lugar en los países vecinos, a través de una mayor participación en el cumplimiento de los objetivos de la Política Europea de Vecindad.	2011 – 2013 € 26,4 millones en 2011; 2012-2013: 22 millones € para Euromed
Apoyo a la asociación, las reformas y el crecimiento inclusivo (SPRING)	Tiene como objetivo responder a los retos socio-económicos apremiantes que los países socios de la región del sur del Mediterráneo se enfrentan y para apoyarlos en su transición a la democracia.	2011 – 2012 € 350 millones para 2011 y 2012
TRESMED 4 - Diálogo de la sociedad civil	Mejora la función consultiva de los interlocutores económicos y sociales y su contribución a la Asociación Euromediterránea, a través de formación, visitas de estudio, seminarios, creación de redes y el intercambio de experiencias.	2011 – 2013 € 1,5 millones
Proyectos de Paz de Oriente Próximo (Asociación de la UE para la Paz - EUIPP)	Apoya las iniciativas locales e internacionales de la sociedad civil que promueven la paz, la tolerancia y la no violencia en Oriente Próximo.	En curso. € 5-10 millones al año.
Fortalecimiento de la reforma democrática en el Sur del mediterráneo	Un programa conjunto de la UE-Consejo de Europa para apoyar a los países socios del sur del Mediterráneo, que participan en la construcción de una democracia profunda y sostenible  El programa estará inicialmente en marcha en Túnez y Marruecos, aunque las actividades también estarán abiertas a otros países socios de la región que participan en un proceso de transformación democrática.	2012-2014 € 4,8 millones
Fondo Europeo para la Democracia	Apoya a los periodistas, bloggers, las ONG no registradas, los sindicatos, movimientos pro-democráticos poco organizados o incipientes y movimientos políticos (incluyendo los del exilio o de la diáspora), en particular cuando todos estos actores operan en un contexto político muy incierto.	2013-2015 € 6 millones.
Euromed Justicia III	Contribuye al desarrollo de una zona euromediterránea de cooperación en materia de justicia, mediante el fortalecimiento del desarrollo de la capacidad institucional y administrativa de los países socios y la buena gobernanza.	2011 – 2014 €5 millones
Fundación Anna Lindh para el Diálogo Inter-Cultural	Promueve el conocimiento, el respeto mutuo y el diálogo intercultural entre los pueblos de la región euro-mediterránea, a través de una red de más de 3.000 organizaciones de la sociedad civil en 43 países.	2012-2014 (3ª fase) Contribución de la UE: 10 millones de €. Los Estados UE aporte: € 6 millones.

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.enpi-info.eu>

CUADRO 4 (CONT.)

Proyectos bilaterales		
EGIPTO		
Denominación	Objetivos	Dotación
Promoción y protección de los derechos humanos	Aumentar la capacidad de las instituciones egipcias y organizaciones de la sociedad civil para aplicar los convenios internacionales relacionados con los derechos humanos.	€ 17 millones
Reforma de la Administración Pública y el Desarrollo Local	Mejorar las capacidades nacionales en la formulación de las políticas públicas, las administraciones y los servicios públicos, y de capacitación y promoción de capacidades para la descentralización.	€ 9 millones
SAAP IV - Apoyo a la Implementación del Programa de Plan de Acción y el Acuerdo de Asociación	Apoyar al Gobierno egipcio en la aplicación del Plan de la UE-Egipto Acción de la PEV (AP) y el Acuerdo de Asociación (AA) a través de: Apoyo a la administración pública egipcia en la modernización de su marco legislativo e institucional mediante la aproximación a la legislación de la UE y las mejores prácticas. La mejora de la capacidad de las administraciones gubernamentales y entidades implicadas en la aplicación del AP y AA.	€ 10 millones
Apoyo para el desarrollo político, la descentralización y la promoción del buen gobierno	Apoyar al Gobierno de Egipto para mejorar prácticas de buen gobierno en la administración pública.	€ 3 millones
Apoyo a la Implementación del Programa de Plan de Acción (SIAP)	Apoyar la administración egipcia en la aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Egipto, que requiere la adaptación legislativa y reglamentaria de las políticas y regulaciones en los distintos campos, así como la modernización de las instituciones egipcias para llevar a cabo las reformas necesarias. El hermanamiento es el instrumento básico de aplicación, mientras que la asistencia técnica también se utiliza en menor medida.	€ 17 millones
ISRAEL		
Fortalecimiento del papel de la sociedad civil israelí en la Internacionalización de los Compromisos internacionales de Derechos Humanos y en el funcionamiento de los órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas	Promover la internalización de los compromisos internacionales de derechos humanos de Israel en la legislación y la política nacional. Para empoderar a las organizaciones de la sociedad civil y aumentar su capacidad de informar e influir en el proceso de internalización de los compromisos de derechos humanos. Para fomentar una mejor interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno de Israel en materia de derechos humanos.	De 09/2011 hasta 08/2014 € 183.050
Fortalecimiento de la participación democrática de la minoría árabe	Promover los derechos de la minoría árabe mediante el fortalecimiento de la participación democrática, el empoderamiento y la promoción en los ámbitos legislativos, gubernamentales y públicos en Israel.	De 01/2014 hasta 12/2015 € 246.725
LIBANO		
Fortalecimiento del Parlamento en el Líbano	Fortalecimiento de la capacidad del Parlamento libanés y recursos para las funciones legislativas y de control eficaces.	De 10/2010 hasta 7/2012 € 500.000
MARRUECOS		
Vector de Internet de transmisión de los valores democráticos en Marruecos	Contribuir a través de la creación de una televisión en la web a la mejora del debate público en al menos cinco grandes temas de política nacional (la libertad de prensa, la vida parlamentaria, la lucha contra la corrupción, la abolición de la pena de muerte y la corte penal internacional).	De 03/2011 hasta 09/2012 € 156.585
Observatorio Nacional de la Corrupción	Establecer un mecanismo de seguimiento del fenómeno de la corrupción en Marruecos y promover reformas institucionales a través de la difusión de información de calidad para apoyar la participación ciudadana en el movimiento para luchar contra la corrupción.	De 02/2011 hasta 02/2013 € 230.302
Promover buenas prácticas parlamentarias	Beneficiario: Asociación de apoyo en la democracia colectiva y la Modernidad.	De 12/2010 hasta 12/2012 € 190.000
TÚNEZ		
Ayuda a la gestión económica	Contribuir a mejorar la gestión de los presupuestos públicos	De 2010 hasta 2012, € 162.920
Apoyo a la Sociedad Civil	23 Proyectos con organizaciones de la sociedad civil de apoyo a la democratización	<a href="http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/projects/list_of_projects/stecivile_fr.htm">http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/projects/list_of_projects/stecivile_fr.htm</a>
Diagnóstico de la gestión de las finanzas públicas	Ayuda en la planificación y gestión de las finanzas públicas según la metodología PEFA	De 2009 hasta 2010, €75.788
Misión de asistencia técnica en la gestión presupuestaria	Asistencia técnica para la gestión presupuestaria a través de un proyecto piloto	De 2010 hasta 2011, € 135.708
JORDANIA		
Debates en la TV y Radio jordanas	Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil a través del fomento del diálogo y el intercambio de opiniones en los medios de comunicación jordanos.	De 2009 hasta 2010, €99.863
Fortalecimiento de la capacitación de las mujeres	Fortalecer la capacitación de las mujeres jordanas en los encuentros internacionales que promueven la igualdad de género	De 2008 hasta 2010, €200.000
PALESTINA		
Elaboración de un mapa de las organizaciones no gubernamentales y las autoridades locales que promueven a la sociedad civil	18 proyectos con distintas organizaciones de la sociedad civil palestina dirigidos a fomentar la gobernanza y la democratización en la zona	Último presupuesto de 2011, 2,4 millones de euros, pendiente de aprobar otra partida de otros 2,4 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.enpi-info.eu>. Para más información y otros proyectos en el resto de países, véase [http://www.enpi-info.eu/main.php?id\\_type=2&id=550](http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=550).