

Bruselas, 22 de septiembre de 1999

DICTAMEN
del Comité Económico y Social
sobre
**"El papel y la contribución de la sociedad civil organizada
en la construcción europea"**

En su Pleno del 28 de enero de 1999, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de artículo 23 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

"El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea"

y constituir, con arreglo al apartado 4 del artículo 11 y el apartado 1 del artículo 19 del R.I., un subcomité encargado de preparar los trabajos correspondientes.

El Subcomité adoptó su proyecto de dictamen el 30 de agosto de 1999 (Ponente: Sra. SIGMUND).

En su 366º Pleno (sesión del 22 de septiembre de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 116 votos a favor, 2 en contra y 13 abstenciones el presente dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Por iniciativa de su Presidenta, Sra. RANGONI MACHIAVELLI, el Comité organizará en octubre próximo una conferencia en la que se examinará el papel de la sociedad civil y su contribución en la construcción europea. En el marco de esta Conferencia habrá tres grupos de trabajo que se encargarán de elaborar propuestas concretas. El tema elegido responde al desarrollo lógico del concepto elaborado por el Comité en su Dictamen sobre "La Europa de los ciudadanos"¹ de 1992. Por consiguiente, la Conferencia no pretende ser un acontecimiento cerrado en sí mismo, sino más bien establecer jalones para el programa del Comité de los próximos años.

1.2. El presente dictamen del CES fue elaborado por un Subcomité encargado de apoyar este acto con los trabajos preparatorios adecuados. Los miembros del Subcomité consideraron que no les correspondía proponer soluciones definitivas, sino esforzarse por sistematizar los temas, identificar a los actores y definir el marco de acción para propuestas concretas en un contexto institucional. La última parte del documento presenta esbozos de soluciones concretas que podrán servir de base para el debate en los distintos grupos de trabajo de la Conferencia.

2. **Observaciones generales**

2.1. En estos años finales del siglo XX se está produciendo un cambio muy profundo que afecta no sólo al contenido sino también a las estructuras de la vida de los hombres.

¹ DO C 313 de 30 de noviembre de 1992, pág. 34.

2.2. A finales del siglo XIX se asistió a la emergencia en Europa de derechos sociales que culminarían, en el siglo XX, en el Estado social. Su importancia para la paz, la libertad política, la dinámica económica y la cohesión social es incuestionable. Pero al mismo tiempo es necesario hacer frente a los nuevos desafíos como la mundialización, aunque muchas de las cuestiones siguen sin encontrar solución en el debate acerca de la forma y el contenido de estos cambios.

2.3. Es obvio que el debate sobre la reforma se desarrolla también a escala comunitaria. La evolución de los objetivos, desde los Tratados fundacionales hasta el Tratado de Amsterdam, exige reformas estructurales que deben emprenderse sin tardanza.

2.3.1. En este sentido, no debe olvidarse que el motor de la idea de integración europea fue en origen el propósito de garantizar la paz y no consideraciones de carácter puramente económico, y esa idea se menciona también en primer lugar en el Preámbulo del Tratado CECA (mantenimiento de la paz, contribución a una Europa organizada y dinámica, y el mantenimiento y la mejora del nivel de vida).

2.3.2. Las tareas de la Unión Europea se han ido ampliando desde entonces de modo correspondiente: el arco se extiende ahora desde las competencias originarias, puramente económicas, hasta la educación, la política social y el empleo, pasando por el medio ambiente, la salud y la protección del consumidor.

2.3.3. Todo esto demuestra que la *"integración europea"* debe entenderse no como un estado, sino como un proceso sometido a cambios pero capaz también de reaccionar ante ellos. En este sentido debe interpretarse también el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, que no otorga una configuración definitiva a la Unión Europea, sino que deja abierto el proceso mediante el empleo de la fórmula *"una unión cada vez más estrecha"*.

2.4. Actualmente, la Unión Europea debe hacer frente a cuestiones muy delicadas cuya carga emocional es a veces considerable, como la ampliación, la política exterior y de seguridad común y toda una serie de cuestiones institucionales. Además, se enfrenta con la falta de confianza de los ciudadanos de la Unión, que reprochan a la UE su falta de eficacia, denuncian los déficit democráticos y reclaman una mayor proximidad al ciudadano. Y ello en un momento en que la integración europea necesita más que nunca del compromiso y del apoyo de los ciudadanos. Ni uno ni otro parece suficientemente garantizado en la actualidad.

2.5. Precisamente en el contexto de esta (falta de) proximidad al ciudadano se habla cada vez más de la "sociedad civil". Se cita y se invoca a la sociedad civil en los contextos más dispares, sin que la relación sea siempre clara. Diríase que el término "sociedad civil" se ha convertido en un término de moda, utilizado a menudo sin que se sepa exactamente lo que quiere decir en realidad el que lo emplea. La experiencia demuestra que un debate sólo consigue buenos resultados si todo el mundo está de acuerdo sobre su punto de partida. El Subcomité considera por tanto fundamental presentar en

primer lugar las raíces históricas y la evolución de esta sociedad civil, con objeto de poder proponer a continuación, con ayuda de teorías científicas, una definición de este concepto² que se corresponda con la verdadera realidad política.

3. **Reseña histórica**

3.1. La historia del concepto de sociedad civil en el pensamiento político occidental se caracteriza por conflictos de interpretación que conviene ahora superar con una definición comprensiva.

3.2. Hasta la Ilustración, el concepto de sociedad civil se utilizó para designar un tipo de asociación política: la asociación política regulada por leyes. Para Aristóteles la *koinonia politikè* era una dimensión social que domina y engloba a todas las demás. Cicerón habla en ese sentido de *societas civilis*. En la Edad Media se mantiene esta definición política de la sociedad civil; no obstante, se carga de un nuevo matiz: se opone a la sociedad religiosa. De esta época data la connotación laica y secular del término. Es importante señalar que en esta tradición los términos "sociedad civil" y "Estado" son casi intercambiables. Desde esta perspectiva, el sentimiento moral vinculado a la sociedad civil es el *civismo*, es decir, de conformidad con la tradición romana, la asunción de los deberes de ciudadano por los miembros de la sociedad civil.

3.3. A partir de 1750 aproximadamente, el significado del término parece invertirse. Lejos de inscribirse en el campo semántico del concepto de Estado, la sociedad civil pasa a designar cada vez más un polo opuesto al Estado. En efecto, el pensamiento liberal de la burguesía ascendente se apropió de la noción para designar conceptualmente un espacio social autónomo con relación a la esfera política: el mercado y la vida privada. La virtud moral y social correspondiente no es ya el civismo, sino la *civilidad*, es decir las buenas maneras, la delicadeza de costumbres en las relaciones sociales.

3.4. Es en este sentido liberal en el que Ferguson hará el elogio de la sociedad civil. Y es precisamente este enfoque no político lo que rechazaron algunos pensadores del siglo XIX como Hegel y Marx, quienes lo denunciaron como parcial y unilateral. En ellos, el concepto de sociedad civil se identifica en gran medida con el atomismo burgués y el contractualismo formal del derecho civil.

3.5. Liberalismo y socialismo polemizarán en torno al concepto de sociedad civil, definido ahora por oposición a la esfera política; el primero ve en él el lugar de la libertad individual y la asociación contractual, mientras que el otro pone en evidencia las relaciones de dominación y la división de clases.

3.6. Sin embargo, hay que señalar que desde el siglo XIX una parte del pensamiento político y social pretende superar esta oposición entre la versión "antigua-medieval" y la versión

² Cf. puntos 6.1 y 7.1.

"moderno-burguesa" de la sociedad civil, y, dentro de ésta, entre una versión liberal y una versión socialista.

3.7. Inspirada en particular por Tocqueville, Durkheim y Weber, se abre paso una nueva versión de la moderna sociedad civil que hace hincapié simultáneamente en cuatro dimensiones:

- *la sociedad civil cuenta con instituciones más o menos formalizadas*: esta red constituye un nivel social autónomo tanto respecto al Estado como respecto a la vida familiar y doméstica en sentido estricto. Estas instituciones tienen múltiples funciones (no solamente económicas, sino también religiosas, culturales, sociales, etc.) y desempeñan un papel determinante en los procesos de integración social;
- *la pertenencia a las instituciones de la sociedad civil es voluntaria*: los miembros de las asociaciones, las empresas y los colectivos que constituyen la sociedad civil no son forzados nunca a adherirse, ni en virtud de una obligación política, ni en virtud de una supuesta pertenencia "natural" a una comunidad cualquiera;
- *la sociedad civil se estructura mediante el Derecho*: los principios democráticos del respeto de la vida privada, la libertad de expresión y la libertad de asociación forman el armazón normativo de la sociedad civil. Independiente del Estado, la sociedad civil no es sin embargo un espacio sin Derecho;
- *la sociedad civil es un lugar de formación de la voluntad colectiva y de representación de los ciudadanos*: las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante de "órganos intermedios" entre el individuo y el Estado. El discurso democrático no podría constituirse sin su mediación.
- la sociedad civil crea un espacio de subsidiariedad, tal como lo sugiere una tendencia del pensamiento cristiano; este concepto de la subsidiariedad abre la posibilidad de instituir niveles de poder independientes del Estado pero reconocidos por él.

4. **La sociedad civil: un punto de encuentro para los movimientos democráticos en Europa**

4.1. Los cambios acaecidos en las sociedades europeas fueron la razón principal del profundo interés, tanto teórico como práctico, prestado en estos últimos años al concepto de "sociedad civil" a nivel internacional. Es preciso constatar que este tema constituye hoy un punto de convergencia para los grupos y movimientos de ciudadanos surgidos tanto en Europa Occidental como en Europa Oriental, a partir de dinámicas históricas, no obstante, muy diferentes. El tema de la sociedad civil se ha abordado en numerosas ocasiones en el contexto de la búsqueda de un modelo de sociedad que ofrezca un equilibrio entre el individualismo ilimitado y la tendencia al colectivismo autoritario.

4.2. Mientras que en Europa occidental y Estados Unidos la cuestión fundamental era cómo los ciudadanos podían volver a adquirir sentido cívico y reforzar así los vínculos sociales que son necesarios en una comunidad, en Europa Central y Oriental se trataba en primer lugar de reducir la omnipotencia del Estado, heredada de los regímenes comunistas.

4.3. En efecto, las dificultades que encuentran hoy los Estados occidentales no son exclusivamente de carácter económico, social y financiero. Radican sobre todo en las transformaciones internas de las formas de organización de la sociedad civil y en los límites de la acción pública en una sociedad compleja.

4.4. Por su parte, los Estados de Europa Central y Oriental no habían conseguido, y a veces aún no lo han logrado totalmente, crear confianza en las nuevas instituciones del Estado ni crear las estructuras necesarias para la existencia de una sociedad civil fuerte. Esta situación es especialmente importante para la Unión Europea con vistas a la ampliación. El Comité ya ha emprendido numerosas iniciativas para apoyar el proceso que se está llevado a cabo en los PECO; es fundamental dar continuidad a estas actividades en el marco de los trabajos del Comité.

5. La sociedad civil: tentativa de descripción

5.1. No existe ninguna teoría aceptada con carácter general sobre la sociedad civil. Este concepto está tan vinculado a la evolución histórica concreta en las distintas sociedades y es tan normativo que su único elemento obligado no puede ser sino la defensa del sistema democrático. La sociedad civil es un concepto colectivo que designa todas las formas de acción social (de individuos o grupos) que no emanan del Estado y que no son dirigidas por él. La sociedad civil tiene la particularidad de ser un concepto dinámico que describe a la vez una situación y una acción. El modelo participativo de la sociedad civil presenta también la ventaja de reforzar la confianza en el sistema democrático, por lo que crea de este modo un clima más positivo para las reformas y las innovaciones.

5.2. Algunos elementos del concepto de sociedad civil

5.2.1. El desarrollo de la sociedad civil es un proceso cultural, de modo que la "cultura"³ constituye un factor determinante de aquélla y guarda relación con todos los conceptos mencionados a continuación. Si se acepta la –amplísima– definición de "cultura" como sistema de valores que son importantes para los miembros de una sociedad, entonces la cultura estructura también el cambio de acción de la sociedad civil.

- **Pluralismo:** en una comunidad pluralista, cada miembro determina por sí mismo su contribución a la comunidad, que, a su vez, aspira a mejorar las condiciones de la vida común. Ello se refiere no

³ En sentido amplio, la cultura se define como el sistema vigente –en el pasado y en el presente– de valores y necesidades (materiales o no materiales: la cultura determina la jerarquía de dichos valores y necesidades, así como los "medios" empleados para realizar estos valores y satisfacer dichas necesidades.

sólo al contenido, sino también a la forma de acción, de manera que la sociedad civil conecta también entre sí a los distintos grupos de que se compone gracias al intercambio de ideas y de contactos sociales, ofreciendo así una cierta estabilidad de su acción comunicativa. Cabe señalar que este discurso abierto no se limita a una mera comunicación, sino que los participantes intercambian también contenidos normativos. Esta armonía entre diferentes opiniones y actitudes no es sin embargo automática: requiere una voluntad permanente de consenso. En una sociedad estructurada de manera pluralista, cada individuo reconoce al otro como sujeto de los mismos derechos e intercambia con él ideas en un debate abierto. Todo ello tiene lugar sobre la base de los principios de **tolerancia y voluntariedad**. La cultura democrática de los sistemas pluripartidistas ilustra a la perfección estas afirmaciones.

- **Autonomía:** los propios ciudadanos deciden por sí mismos las estructuras de su acción social. No obstante, su actividad debe llevarse a cabo en el marco de un Estado –constituido por sus ciudadanos– que garantice el marco de funcionamiento de la sociedad mediante derechos fundamentales sancionados por una constitución. La autonomía implica también la presencia de instituciones autónomas que preserven los valores espirituales como la educación, la religión y la cultura como garantes de la dignidad humana, derecho fundamental que no debe ser garantizado exclusivamente por el Estado.
- **Solidaridad:** la sociedad civil se basa en una "cultura de la solidaridad", que se traduce en la voluntad de los ciudadanos de imponerse a sí mismos límites y asumir obligaciones, condición de toda acción solidaria. El ciudadano actúa en función de su experiencia vital (cultura, educación, formación, experiencia) y se beneficia de la interacción con los demás.
- **Visibilidad:** la sociedad civil, mediante acciones de comunicación, construye un espacio social, la "visibilidad política". Esta "visibilidad política" se caracteriza por estructuras de comunicación muy próximas a la base. La **sociedad de la información** es, por un lado, un factor determinante de esta visibilidad. Aunque la sociedad de la información sigue siendo en cierta medida, como tipo de "sociedad civil no organizada", una sociedad elitista, es de prever que experimente transformaciones profundas; ello afecta no sólo a las estructuras de la sociedad civil sino también a su actitud.
- **Participación:** la representación política de los ciudadanos puede realizarse, en una democracia activa, por medio de dos canales privilegiados:
 - mediante una serie de mandatos políticos ejercidos en diferentes niveles: en este caso la participación de los ciudadanos consiste, esencialmente, en una participación en los debates electorales y en las elecciones subsiguientes;
 - mediante la actuación de grupos de interés y de acción: en este caso, los ciudadanos participan en asociaciones que fomentan un conocimiento especializado y próximo a la base sobre los aspectos de la vida social de los que se ocupan. Estas organizaciones participan en los procesos de información y comunicación públicos y contribuyen así a la formación de una idea común del

bien colectivo. Es este segundo tipo de participación ciudadana la que se corresponde con el concepto de "*sociedad civil*".

- **Educación:** es un elemento esencial de la sociedad civil. La educación transmite los valores esenciales de la sociedad humana. Los actores del sistema educativo determinan los criterios de desarrollo de la sociedad civil. De ahí que la política educativa no pueda estar exclusivamente en manos del Estado.
- **Responsabilidad:** la sociedad civil no es sólo el lugar de ejercicio de los derechos individuales; estos derechos van unidos a deberes en relación con el bien colectivo. Los miembros de la sociedad civil tienen que responder ante los demás en relación con el cumplimiento de esos deberes. Por esta razón, la sociedad civil es el lugar privilegiado de ejercicio de una determinada forma de civismo, dado que es una sociedad solidaria.
- **Subsidiariedad:** En el marco de este principio de organización política y social, el nivel inferior tiene una primacía fundamental; el nivel superior solo entra en acción cuando el inferior no puede hacer frente a la tarea. En el ámbito de la sociedad civil, la subsidiariedad hay que entenderla también como subsidiariedad externa, es decir, como recomendación de dejar a los ciudadanos que aborden ellos mismos los problemas que les conciernen.

5.3. La sociedad civil en el debate contemporáneo

5.3.1. A grandes rasgos, el debate teórico se orienta en torno a tres ejes :

- La **tradición liberal** considera al ciudadano como un elemento económico y racional de la sociedad, definido sobre todo por sus derechos y obligaciones. Los ciudadanos se organizan en grupos de interés y cuidan de que el Estado garantice el derecho a la libertad, universalmente reconocido. La sociedad civil se realiza mediante el ejercicio más completo posible de los derechos de los ciudadanos. El elemento fundamental es la aplicación de los principios liberales.
- La **teoría del comunitarismo** considera al ciudadano como un miembro de una comunidad basada en valores que ella misma eligió. El ciudadano debe adaptar su comportamiento a los objetivos de la comunidad que, en sí misma, es necesaria como red entre el individuo y el Estado.
- La **teoría discursiva de la democracia**, que concilia las posturas liberales y comunitaristas. Se basa en los conceptos de comunicación e interacción: en el marco de esta estructura de la comunicación, la sociedad civil crea una "visibilidad política". El discurso democrático resultante se alimenta no solo de opiniones sino también de contenidos normativos; el proceso de información se convierte así también en un proceso de decisión, en cuyo marco la sociedad civil se pone de acuerdo sobre determinados valores. Su puesta en práctica, por ejemplo en cuestiones de justicia o de protección de minorías, tiene que llevarse a cabo a través de las instituciones democráticas (el Estado).

6. Estado, mercado, sociedad civil

6.1. Es incuestionable que el Estado social de Derecho ha hecho posible la libertad política, la dinámica económica y la cohesión social. El modelo dual de las anteriores teorías políticas y económicas, centrado en el eje "Estado-mercado", ignoraba más o menos todas las relaciones fuera de ese contexto, pero que son las que mejor reflejan la realidad humana y social.

6.2. La idea de la sociedad civil tiene así gran importancia como tercer elemento de la entidad nacional. Mientras que el modelo teórico de la sociedad estatal considera al ciudadano sobre todo como ciudadano del Estado (en sus relaciones definidas por el Estado), el modelo de la sociedad económica define al ciudadano como un actor del mercado. El ciudadano en el sentido de la sociedad civil sirve de vínculo entre ambos ya que encarna también él mismo todos los aspectos (*homo politicus* - *homo economicus* - *homo civicus*).

7. La sociedad civil organizada

7.1. Dicho en términos abstractos, la sociedad civil organizada puede definirse como el conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros prestan servicio al interés general por medio de un procedimiento democrático basado en el discurso y el consenso y sirven como mediadores entre las autoridades públicas y los ciudadanos. Su papel positivo depende fundamentalmente de hasta qué punto los actores de la sociedad civil organizada están dispuestos a contribuir, en un discurso democrático y abierto, al entendimiento y a aceptar los resultados obtenidos en un proceso de formación de la voluntad llevado a cabo de forma democrática.

7.2. Desde un punto de vista dinámico, se podría también describir la sociedad civil organizada como un lugar de aprendizaje colectivo. En las sociedades complejas, imposibles de gestionar de manera centralizada, los problemas solo pueden resolverse mediante la participación activa de los ciudadanos. La existencia de distintos experimentos sociales y foros de debate plurales es una condición previa para una democracia "inteligente", capaz de generar un aprendizaje social continuo. Vista así, la sociedad civil es una "escuela para la democracia".

7.3. Estas consideraciones se aplican por analogía al ámbito comunitario; en este caso se añade el hecho de que el proceso de integración europea relativiza el Estado nacional y de que cada vez se es más consciente de que las pretensiones clásicas de soberanía del Estado nacional no se corresponden ya con la realidad social. Hoy día, los problemas del medio ambiente, las cuestiones de justicia social o los contratos entre generaciones no pueden tratarse solamente en el nivel nacional.

8. Los actores de la sociedad civil organizada

8.1. La sociedad civil organizada comprende en particular :

- los denominados "actores del mercado de trabajo", es decir, los interlocutores sociales;
- organizaciones representativas de los medios sociales y económicos, que no son interlocutores sociales en sentido estricto;
- las ONG (organizaciones no gubernamentales), que unen a las personas en torno a causas comunes: por ejemplo, las organizaciones de protección del medio ambiente, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las asociaciones de consumidores, las asociaciones caritativas, las organizaciones escolares y de formación, etc.;
- las organizaciones de base o "*Community-based Organisations*" (CBOs) (es decir, las organizaciones surgidas del centro y de la base de la sociedad, que persiguen objetivos orientados hacia sus miembros); por ejemplo, los movimientos de juventud, las asociaciones de familias y todas las organizaciones de participación de los ciudadanos en la vida local y municipal;
- las comunidades religiosas.

9. El papel de la sociedad civil organizada en el nivel comunitario: el diálogo civil

9.1. En el proceso de integración europeo, la sociedad civil organizada ha ido configurándose también en el nivel europeo, en el que la densidad de organizaciones y el grado de representatividad de las mismas es muy variable. El arco va desde los grupos de presión que actúan con un objetivo específico hasta las asociaciones con un alto grado de organización. Todas estas organizaciones reivindican representatividad y derecho de intervención en su sector respectivo. No obstante, sólo puede esperarse que presten una contribución constructiva a la construcción de Europa aquellas organizaciones que dispongan de determinadas estructuras organizativas y sean cualitativa y cuantitativamente representativas en su ámbito.

9.2. Una característica fundamental que es común a estos actores de la sociedad civil organizada en el nivel europeo es su función de mediadores transferida desde el nivel nacional. Como ejemplos cabe citar a los interlocutores sociales europeos, que introdujeron sus estrategias de comunicación nacionales en un procedimiento de negociación institucionalizado en el nivel comunitario. Este diálogo social es en esencia un procedimiento de decisión basado en el consenso cuyos participantes, desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, actúan sobre una base casi constitucional. La importancia del diálogo social en los ámbitos centrales de la política social es indiscutible, sobre todo en las relaciones laborales. No obstante, debe hacerse particular hincapié en su función paradigmática en la aplicación de una forma de comunicación inmanente a la sociedad civil organizada, el diálogo como proceso evolutivo y orientado hacia la obtención de resultados. De este modo, los participantes en el diálogo social han fijado los parámetros de una forma de cultura política que debería difundirse a ámbitos ajenos al diálogo social.

9.3. Existen ya numerosos proyectos para crear estructuras de discurso democrático a nivel europeo junto al diálogo social. Dentro de la Comisión, la Dirección General V juega un papel central en la impulsión concreta del diálogo civil. Por iniciativa suya se celebró en marzo de 1996 el primer "Foro Europeo de Política Social", donde se acuñó el concepto de "diálogo con el ciudadano". En su Comunicación "El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa"⁴ la Comisión hace suya esta propuesta y formula como objetivo político "la construcción a medio plazo de un sólido diálogo civil a nivel europeo que ocupe su lugar junto al diálogo sobre políticas con las autoridades nacionales y al diálogo social con los interlocutores sociales". El Comité se ha ocupado más a fondo de esta temática en su Dictamen sobre dicha Comunicación⁵, señalando entre otras cosas lo siguiente: "Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a los que toman las decisiones políticas. Fortalecer las estructuras democráticas exteriores a la esfera parlamentaria revierte en el fortalecimiento y la dotación de un sentido concreto al concepto de la Europa de los ciudadanos."

9.4. El diálogo civil está destinado a ser el foro de comunicación de la sociedad civil organizada en el nivel comunitario. Sin embargo, no sería justo considerarlo como algo alternativo al diálogo social o en competencia con él. El diálogo civil debe verse más bien como un complemento necesario del diálogo social, en el que los interlocutores sociales, al igual que el resto de los actores competentes de la sociedad civil organizada, participarán en función de los problemas que deban abordarse. A Europa le interesa mejorar y desarrollar todas las estructuras que hacen posible que los ciudadanos europeos colaboren en un trabajo de construcción común.

9.5. Hay que crear para Europa una visibilidad política que ofrezca transparencia y se base en la cooperación. En las sociedades modernas esta visibilidad política la crean en primera línea los medios de comunicación de masas, que, sin embargo, tienen en general poco interés por el tema "Europa". Las noticias se limitan en su mayor parte a temas de actualidad y a denuncias de irregularidades para aumentar las tiradas. Por eso no es de extrañar que haya aumentado la desconfianza de los ciudadanos hacia "Bruselas", como sinónimo de burocracia alejada de la gente y estructuras de decisión opacas. La "falta de proximidad al ciudadano" y el "déficit democrático" se han convertido en tópicos en relación con Europa.

9.6. La sociedad civil organizada tiene por tanto el importante cometido, a nivel europeo, de prestar su contribución en un discurso público y democrático. El Comité, como foro de la sociedad civil organizada, está en condiciones de garantizar la proximidad al ciudadano y de contribuir al proceso democrático de formación de la voluntad política. Sus miembros son representantes directos de la sociedad civil organizada y representan en su conjunto la red de acciones de comunicación que, en tanto que emanación de la vida real, constituyen la necesaria base de acción de la sociedad civil.

⁴ COM(97) 241 final.

⁵ DO C 95 de 30.3.1998, p. 99.

9.7. En ese sentido, el Comité lamenta que tanto en la Comunicación de la Comisión sobre "El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa" como en el Informe sobre el segundo Foro Europeo sobre Política Social 1998 únicamente se mencione a la Comisión y al Parlamento Europeo como foros de diálogo con el ciudadano, sin mencionar para nada al Comité.

10. **El Comité como representante de la sociedad civil organizada**

10.1. Con la creación del Comité Económico y Social, los Tratados de Roma permitieron que distintos intereses funcionales tuvieran acceso al proceso de decisión europeo y convirtieron con ello al Comité en representante de la sociedad civil organizada a nivel europeo. El Comité puede así fundamentar su especial posición como representante de la sociedad civil organizada tanto en el lugar que ocupa dentro de la estructura institucional y en sus competencias como en su composición. Con la Convención que tendrá lugar en octubre próximo debería por tanto emitir señales claras en dirección al desarrollo ulterior del diálogo civil.

10.2. **Los miembros del Comité**

10.2.1. De conformidad con el artículo 257 del Tratado CE, el Comité está compuesto "por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, en particular, de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general". Esta enumeración meramente ilustrativa es deliberadamente abierta y responde así perfectamente a la naturaleza evolutiva de la sociedad civil organizada.

Queda por ver si la actual estructura de los miembros del Comité refleja realmente el cambio social de los últimos 40 años.

10.2.2. Los miembros del Comité son nombrados en general por organizaciones representativas nacionales, pero no están vinculados por sus instrucciones. Ejercen por tanto su mandato libremente. Pero no cabe duda de que aportan a su trabajo los conocimientos y la experiencia por los que fueron nombrados. De ese modo defienden los intereses pluralistas de la sociedad civil organizada. Por otro lado, están sujetos a la obligación de actuar en pro del interés general ("Los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Comunidad.", art. 258.3 TCE). Por tanto, las decisiones políticas adoptadas en el Comité no derivan automáticamente de la competencia entre diferentes grupos de interés; el Comité opera en líneas generales según el principio de acción de la sociedad civil organizada. La forma especial de elaborar sus dictámenes (grupo de estudio - sección - Pleno) se corresponde también con el principio de consenso como *leitmotiv* de la acción comunicativa de la sociedad civil. Una parte de la eventual falta de diversidad en la composición del Comité se ve así compensada por los criterios de ejercicio de su actividad y la forma tomar las decisiones.

10.2.3. Su justificación como órgano representativo de la sociedad civil organizada a nivel comunitario la encuentra el Comité no solo a través de su identidad como institución de la Comunidad Europea sino también en la existencia de sus tres grupos. El Comité incorporó a su reglamento interno este derecho a formar grupos –tomado de las directrices sobre nombramientos del Consejo de 1985– con la intención, en un principio, de facilitar su trabajo. Pero además se quería resaltar que en el Comité no se reúnen delegaciones nacionales sino grupos europeos con intereses similares. De ahí que el Comité se considere portavoz de la sociedad civil organizada.

10.3. El papel del Comité en la estructura institucional de la Comunidad

10.3.1. El papel del Comité como órgano consultivo se puede definir muy bien en último término por su relación con otras instituciones, en particular con el Parlamento Europeo: el Comité garantiza la aplicación del modelo participativo de la sociedad civil, posibilita su participación en el proceso decisorio, contribuye a la reducción de un cierto "déficit democrático" y apoya con ello la legitimidad de los procesos de decisión democráticos.

10.3.2. La democracia se expresa a través de la voluntad general, que se manifiesta mediante decisiones adoptadas por mayoría. Para que las minorías puedan aceptar esta voluntad mayoritaria, debe existir una cierta unidad entre mayoría y minoría: éstas deben tener una identidad común. A nivel nacional esto no plantea por lo general ningún problema; esta identidad se define aquí (en una acepción amplia del concepto de *demos*) como nacionalidad común (o residencia común en una determinada zona), cultura común, lengua común y jerarquía de valores común.

10.3.3. Sin embargo, la formación de la voluntad democrática a nivel europeo requiere criterios de identidad suplementarios para poder crear una identidad europea. Si la ciudadanía de la Unión se define sólo como suma de todas las ciudadanía nacionales, el "europeo" es la suma (o síntesis) de una multiplicidad de criterios de identidad (nacionales) basados en su conjunto en una tradición común y en los valores de la democracia y los derechos humanos.

10.3.4. Pero eso significa que la democracia a nivel europeo –aún más que a nivel nacional– debe ofrecer diferentes cauces de participación que representen a las personas en sus diferentes identidades o en función de sus distintos criterios de identidad, y que tengan en cuenta la heterogeneidad del concepto de identidad europea.

10.3.5. El Parlamento Europeo es elegido por los ciudadanos europeos en su calidad de ciudadanos nacionales (establecidos en un Estado miembro determinado), es decir, ejercen su derecho democrático en el marco de su identidad nacional (territorial).

10.3.6. Pero la identidad del ciudadano se materializa también a través de su pertenencia a grupos sociales en la forma diversa de la sociedad civil organizada. La representación del PE no cubre estos criterios de identidad relativos a su función en el marco de la sociedad civil organizada. Pero son

precisamente esos criterios de identidad los que tiene en cuenta el Comité como representante de la sociedad civil organizada: el Comité contribuye así a la democratización a nivel europeo y puede demostrar al Parlamento que constituye un auténtico valor añadido en el proceso democrático de toma de decisiones europeo. Por sus competencias, el Comité no puede ser un competidor del Parlamento, sino que constituye un complemento lógico de su legitimidad.

11. Medidas para reforzar el papel del Comité

11.1. **Cooperación con la Comisión:** actualmente las relaciones de trabajo con la Comisión son estrechas y se consideran satisfactorias por ambas partes. No obstante, deberían establecerse contactos con los distintos Comisarios para lograr que la Comisión consulte más a menudo al Comité antes de tomar una decisión. El Comité debería ser consultado en la fase lo más temprana posible (sobre todo tratándose de cuestiones que afectan a los grupos sociales representadas en él), con la posibilidad en todo caso de emitir eventualmente un dictamen de iniciativa.

11.2. **Cooperación con el Consejo:** cada Presidencia del Consejo fija generalmente sus prioridades. El Comité debería intensificar la cooperación –ya satisfactoria– en las fases preparatorias y prever durante cada Presidencia las medidas de acompañamiento que correspondan (dictámenes de iniciativa; audiencias y manifestaciones in situ; iniciativas comunes con la Presidencia en ejercicio, etc.).

11.3. **Cooperación con el Parlamento Europeo:** El Tratado de Amsterdam otorga al Parlamento (o a sus comisiones) la posibilidad de encargar al Comité la elaboración de un dictamen. El Grupo de trabajo interinstitucional sobre las relaciones CES-PE desempeña a ese respecto una función clave de gran importancia política. Si se lograra crear a partir de ahí una base sólida para la cooperación en el futuro, podría terminarse eventualmente con el actual alejamiento mental de los ciudadanos de Europa respecto de las instituciones europeas, recordándoles, a través de sus organizaciones representativas, su responsabilidad hacia Europa y motivándoles para colaborar.

11.4. **Cooperación con el Comité de las Regiones:** la representación de los intereses locales y regionales por el CDR no se opone en modo alguno a la representación funcional del Comité Económico y Social; al contrario, en muchos casos se complementan. También aquí cabría buscar sinergias. La Mesa dio en julio pasado un primer paso hacia esa cooperación instituyendo un Comité de enlace con el CDR, encargado de acompañar el seguimiento de un dictamen CES sobre la "Explotación infantil y turismo sexual"⁶ y de llevar a la práctica, junto con el CDR, una de las propuestas de dicho dictamen: la creación de una red europea de ciudades adaptadas a los niños.

El Comité debería redoblar sus esfuerzos con vistas a desarrollar tales formas de cooperación sobre cuestiones específicas.

⁶ DO C 284 de 14 de septiembre de 1998, p. 92.

12. **Elaboración de un plan de acción "Sociedad civil organizada" en el Comité**

12.1. El Comité es el foro apropiado para seguir desarrollando el diálogo civil. En consecuencia, debería crear cuanto antes las estructuras necesarias para que ese diálogo se pueda llevar a cabo también con aquellos actores de la sociedad civil organizada que no están representados actualmente en el Comité. Con ello se contribuiría decisivamente al desarrollo del modelo de democracia participativa.

12.2. El Comité es el lugar institucional de encuentro de la sociedad civil organizada. Por consiguiente, se propone crear una estructura organizativa "sociedad civil organizada" que sea capaz de poner en marcha, conforme a un plan de acción a corto plazo, las iniciativas siguientes:

- la organización de actos en el Comité, así como de audiencias fuera de él, brindaría a un público más amplio la posibilidad de participar. Las posibilidades que ello ofrecería para la formación de opiniones y fijación de objetivos a través del diálogo contribuiría en medida notable al desarrollo del diálogo civil;
- paralelamente cabría consolidar y desarrollar el contacto interinstitucional dentro de ese marco. Los dictámenes conjuntos podrían prepararse con mesas redondas en las que participaran expertos de fuera;
- las contribuciones de los expertos de los grupos, que a menudo tienen un excelente nivel pero que no se aprovechan suficientemente, ofrecen también grandes posibilidades. El tratamiento periodístico o científico de las contribuciones referentes a la sociedad civil no sólo enriquecería los conocimientos de los miembros del Comité, sino que podría también interesar a un público más amplio.

12.3. Como foro para el desarrollo de una identidad europea: como ya se dijo, la identidad europea es multiforme y se compone de distintos criterios, entre los cuales figura en primera línea la adhesión a un sistema de valores común, basado en el respeto de la dignidad humana y los derechos humanos.

- La Presidencia alemana lanzó una iniciativa en favor de la elaboración de una "Carta de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos". Como afirmó la Ministra alemana de Justicia en la Cumbre de Colonia, la creación de un sistema de valores común es de un interés tan fundamental para los ciudadanos de la Unión que parece deseable el grado más alto posible de legitimación democrática.
- El Comité, como representante de la sociedad civil organizada, puede contribuir de manera esencial a esta legitimación democrática. Sobre ese tema tiene previsto elaborar un dictamen de iniciativa, y

dará también su parecer, en el marco del procedimiento de comité, sobre la elaboración de un catálogo de derechos fundamentales, que habrá de definirse más concretamente bajo la Presidencia finlandesa.

- Con la organización de procedimientos de consulta y audiencias el Comité puede garantizar desde el primer momento la participación del mayor número posible de actores de la sociedad civil organizada.

12.4. Como cabeza de puente de la sociedad civil organizada en el marco de la ampliación:

- Con vistas a la ampliación de la UE, un aspecto inestimable de los trabajos del Comité es la ayuda a la creación de estructuras de la sociedad civil en aquellos países que aún no han logrado –o no completamente– aplicar este modelo social. Al margen de los criterios jurídicos, económicos, sociales y políticos, la integración de nuevos miembros en la Comunidad exige también estructuras equiparables que permitan realmente la aplicación del sistema común de valores mencionado anteriormente.
- El Comité ha hecho ya un gran esfuerzo para facilitar la creación, en los países candidatos, de estructuras similares al Comité o a los Consejos económicos y sociales nacionales: en el seno de comités consultivos mixtos coopera con los órganos de los países candidatos encargados de crear tales estructuras. Organiza programas de intercambio de visitas y en ocasiones presta su asistencia en relación con problemas técnicos y administrativos. Junto con la sección competente y otros servicios de la administración, cabría seguir avanzando en esa dirección en el marco de este observatorio (o de este subcomité).

13. **Resumen**

Las nuevas formas de organización política –y la Unión Europea, precisamente en la fase posterior a Amsterdam, es una de ellas– requieren nuevas ideas. En tiempos de cambio, de lo que se ha dado en llamar cambio de paradigmas, como ocurre actualmente, se necesitan ideas visionarias y voluntad común de llevarlas a cabo. Para Europa en particular, este período previo a una posible ampliación representa un inmenso reto: junto a la realización de grandes proyectos socioeconómicos, llevar a la práctica, a partir de un sistema de valores común, los compromisos adquiridos con la democracia, la legitimidad y una identidad europea común.

El Comité tiene la posibilidad de acompañar esta evolución y de contribuir eficazmente a la integración europea de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Maastricht.

Bruselas, 22 de septiembre de 1999.

La Presidenta
del Comité Económico y Social

El Secretario General
del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Patrick VENTURINI

*

* *

A N E X O

al

Dictamen del Comité Económico y Social (conforme al artículo 47.3 del Reglamento Interno)

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de las deliberaciones.

Enmienda del Sr. Nyberg

Punto 12.1

Añádase la siguiente frase entre la primera y la segunda:

" Los distintos actos organizados en el marco de semejante diálogo deberían permitir una participación más destacada –al lado de los miembros del CES– de otros representantes de las organizaciones representadas actualmente en el CES."

Exposición de motivos

Aparte del problema de la participación de las organizaciones que actualmente no están representadas en el CES, existe el de la información de las organizaciones que sí pertenecen a él sobre lo que realmente hace el Comité. Por otro lado, entre los miembros hay conocimientos que no se aprovechan en la labor corriente del CES. Esos conocimientos conviene sacarlos a la luz en distintos trabajos internos y en actos con proyección al exterior, lo cual se conseguiría también que los círculos de personas correspondientes se enterara mejor de nuestra labor.

Resultado de la votación

Votos en contra: 40

Votos a favor: 27

Abstenciones: 11