

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La libertad de asociación en los países socios mediterráneos»

(2008/C 211/20)

El 17 de enero de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema

«La libertad de asociación en los países socios mediterráneos».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de febrero de 2008 (ponente: Sr. Moreno Preciado).

En su 444º Pleno de los días 22 y 23 de abril de 2008 (sesión del 22 de abril de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 El respeto a la libertad de asociación viene expresamente mencionado como uno de los compromisos de los gobiernos firmantes de la Declaración de Barcelona de noviembre de 1995 que puso en marcha la Asociación Euromediterránea.

Los acuerdos de asociación suscritos entre la UE y cada uno de los países socios mediterráneos (PSM ⁽¹⁾) incluyen una cláusula que dice que «el respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales constituye uno de los elementos fundamentales de los acuerdos de asociación».

Los planes de acción que la Unión Europea está suscribiendo con los PSM en virtud de la Política Europea de Vecindad introducida en 2004 también incluyen referencias a «la buena gobernanza y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales».

1.2 Sin embargo, la realidad es que (aunque en grados diferentes) en los PSM la libertad de asociación no está garantizada y el florecimiento de la sociedad civil está entorpecido por obstáculos políticos y administrativos que van desde la denegación de la constitución de una asociación, en algunos casos, a la ilegalización o suspensión, en otros.

Las asociaciones legalizadas también encuentran trabas para su funcionamiento normal, siendo particularmente graves las prohibiciones o restricciones que imponen las autoridades para acceder a las ayudas financieras de la cooperación internacional.

1.3 La emergencia de colectivos sociales libremente asociados en los distintos sectores de la sociedad civil (trabajadores, empleadores, agricultores, economía social, mujeres, jóvenes, consumidores, etc.) es un requisito imprescindible para el proceso de democratización de los países socios mediterráneos. La Asociación Euromediterránea, bien encauzada en el plano económico a través de los Acuerdos de Asociación de la UE con los PSM, debe completarse con una dimensión social y democrática, para la cual es necesaria la participación de la sociedad civil organizada.

1.4 Los sindicatos, en sus diferentes niveles organizativos, reciben interferencias desde el poder político que limitan la protección de los representantes de los trabajadores en el ejercicio de sus derechos, incluido el recurso a la huelga.

1.5 Hay que señalar como déficit del asociacionismo empresarial y sindical el bajo desarrollo del diálogo y la concertación social. Este diálogo bipartito o tripartito es menor en los países de Oriente Medio que en los del Magreb.

1.6 El CESE pide a la Comisión Europea que se respeten los compromisos democratizadores de la Asociación Euromediterránea de los Acuerdos de Asociación y de los planes de acción de la Política de Vecindad, y que plantee a los gobiernos concernidos que las asociaciones no sean objeto de ninguna medida de disolución o de suspensión administrativa, si no es por medio de un proceso judicial justo.

1.7 Asimismo, el CESE pide a la Comisión que los gobiernos de los PSM garanticen que los miembros y responsables de las asociaciones no sean privados de libertad por el ejercicio de sus legítimas tareas asociativas.

1.8 El CESE pide a la Comisión Europea que los informes estratégicos sobre el país (IEP) que establecen el marco de la cooperación comunitaria comprometida en los planes de acción se elaboren teniendo en cuenta el grado de cumplimiento de los gobiernos de los países socios en materia de libertad de asociación y derechos humanos.

Esta exigencia está basada también en el Programa de Acción Comunitaria 2005-2010 para el área mediterránea con referencia al punto 1 (asociación política y seguridad) donde se proponen como principales objetivos el fomento de la participación ciudadana; aumentar la participación de las mujeres; asegurar la libertad de expresión y de asociación; fomentar el papel de la sociedad civil, e implantar las convenciones internacionales.

1.9 El CESE pide a la Comisión Europea que exija la participación a la sociedad civil de los PSM en el seguimiento de los acuerdos de asociación y de los planes de acción.

1.10 El CESE propondrá a la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, de la que es miembro observador, que se transmita a los parlamentos de los países socios la necesidad de reformar la legislación en todo lo que obstaculice la libertad de asociación.

(1) Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, Territorios Palestinos, el Líbano, Siria, Turquía, Mauritania y Albania (Mauritania y Albania forman parte del proceso de Barcelona desde diciembre de 2007).

1.11 El CESE (con la colaboración de las redes Euromed de empresarios, de sindicatos, de la economía social y otras) podrá elaborar periódicamente informes detallados sobre la situación de la libertad de asociación y de los derechos humanos en los PSM y los enviará a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo. Este dictamen se debatirá en la próxima Cumbre de Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares que se celebrará en Marruecos en 2008 y las opiniones y datos que se aporten servirán para ese seguimiento.

1.12 El CESE proseguirá en su labor de apoyo a la constitución de órganos institucionales de consulta a la sociedad civil de los PSM (consejos económicos y sociales o mecanismos similares) y de reactivación de los que ya existen en Líbano y Jordania, y recomendará que estos órganos estén compuestos por organizaciones representativas de los distintos sectores civiles y cuenten con los recursos necesarios para permitir un funcionamiento independiente y eficaz.

1.13 El CESE reitera la necesidad de reforzar la posición de la mujer en la sociedad y particularmente en la vida asociativa de los países socios en línea con las importantes recomendaciones del dictamen sobre fomento del espíritu empresarial de las mujeres en la región euromediterránea ⁽²⁾.

En ese sentido, también resalta la importancia de las conclusiones de la conferencia ministerial euromediterránea ⁽³⁾ en las que se apuesta por el fomento de la representación y de la participación de la mujer en los puestos de decisión económica, en particular en las asociaciones de empresarios, de los sindicatos y de otras estructuras socioeconómicas.

1.14 El CESE favorecerá el encuentro y diálogo de las organizaciones empresariales (UMCE) y sindicales (Foro Sindical) y su desarrollo así como el de otras redes y organizaciones de la sociedad civil de ámbito euromediterráneo como la Red Euromediterránea de la Economía Social (ESMED) o las organizaciones de mujeres.

2. Fundamentos de la libertad de asociación para el cumplimiento de los objetivos democratizadores del Proceso de Barcelona

2.1 La necesidad de este dictamen se basa en los déficit señalados por las conclusiones de la 1ª Cumbre Euromed de Jefes de Estado y de Gobierno (noviembre de 2005) en lo relativo al papel de la sociedad civil. Y también como desarrollo de las Declaraciones Finales de las últimas Cumbres Euromediterráneas de Consejos Económicos Sociales e Instituciones Similares (Ammán, noviembre de 2005; Liubliana, noviembre de 2006; Atenas, octubre de 2007). El objetivo de este dictamen de iniciativa es contribuir al pleno ejercicio de los derechos de asociación en los países socios del sur del Mediterráneo.

2.2 Entre los compromisos adquiridos por los países firmantes de la Declaración de Barcelona, hay que resaltar:

- actuar de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como con otras obligaciones de Derecho internacional, en particular las derivadas de los instrumentos regionales e internacionales en los que son parte;
- desarrollar el Estado de Derecho y la democracia en sus sistemas políticos, reconociendo al mismo tiempo el derecho de cada uno de ellos a elegir y a articular libremente sus propios sistemas políticos, socioculturales, económicos y judiciales;
- respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales y garantizar el ejercicio efectivo y legítimo de estos derechos y libertades, incluidas la libertad de expresión, la libertad de asociación con fines pacíficos y la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a título individual y entre los miembros del mismo grupo, sin discriminación alguna por motivos de raza, nacionalidad, lengua, religión o sexo.

2.3 La 1ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Euromediterráneos de Barcelona de 2005, convocada para evaluar los diez primeros años del proceso Euromed, fue valorada en general en términos positivos ya que contenía algunos avances respecto a la Declaración de 1995 y nuevas disposiciones relativas al desarrollo del papel de la sociedad civil. Pero el elemento de la democracia y de los derechos humanos siguió siendo una grave preocupación expresada en la propia Cumbre.

2.4 Por ello la Cumbre de 2005 adquirió un compromiso de hacer extensivo el pluralismo político y la participación a todos los ciudadanos, particularmente a mujeres y jóvenes, con la promoción de un marco político competitivo, incluidas elecciones justas y libres así como pasos hacia la descentralización y una mejor gestión pública.

2.5 Por su parte, la Comisión Europea reconoció implícitamente el escaso avance en los temas de derechos humanos cuando en una Comunicación al Consejo y al Parlamento ⁽⁴⁾ los identifica entre los tres temas prioritarios para la región mediterránea y también para la intensificación de las relaciones entre la Unión Europea y los países socios y señala en primer lugar el objetivo de «hacer avanzar los derechos humanos y la democracia». El CESE comparte esa opinión de la Comisión y considera imprescindible la apertura y consolidación de los procesos democratizadores en los PSM.

2.6 El informe 2004 ⁽⁵⁾ del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye entre las principales recomendaciones una progresiva transición hacia una gobernanza más representativa, cuya primera etapa debería ser «liberar las fuerzas de la sociedad civil y de permitir la expresión de las tres libertades fundamentales, es decir la libertad de opinión, la libertad de expresión y la libertad de asociación».

⁽²⁾ REX/233 — CESE 1004/2007.

⁽³⁾ Estambul, 14 y 15 de diciembre de 2006.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, del 12 abril de 2005, titulada «Décimo aniversario de la asociación euromediterránea — Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años», COM(2005) 139 final.

⁽⁵⁾ Informe sobre el desarrollo humano en el mundo árabe. PNUD (abril 2005).

En este sentido, y para facilitar la participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida pública de los PSM, es importante que se introduzcan cambios en la legislación, y en particular en las leyes sobre el «estatuto personal», que les permitan tomar decisiones libremente en el ejercicio de las libertades fundamentales.

2.7 Las declaraciones finales de las dos últimas cumbres de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares han tratado aspectos que afectan al tema central de este dictamen de iniciativa.

2.8 La reunión de 2006 en Liubliana remarcó la necesidad de reforzar el diálogo y la cooperación entre gobiernos y agentes no gubernamentales en la región Euromed, especialmente las asociaciones de mujeres y de jóvenes y las organizaciones socio-profesionales. En este sentido la Declaración Final proponía que la Presidencia eslovena del Consejo de la Unión Europea (primer semestre de 2008) organice una conferencia tripartita sobre los avances en el diálogo social.

2.9 La Declaración Final de la última Cumbre de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (Atenas, 15 y 16 de octubre de 2007) incluyó varias referencias significativas: a) petición de un seguimiento periódico de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de los planes de acción nacionales proponiendo a los CES (y similares) como instrumento para ello; b) reclamó recursos, apoyo y reconocimiento para los CES para poder expresarse de forma independiente y compromiso de estos para abrirse a representantes de la sociedad civil no incluidos en ellos; c) se pronunció expresamente en su punto 12 reclamando respeto para la libertad de asociación para facilitar el diálogo de la sociedad civil.

3. Estado de la libertad de asociación en los países socios mediterráneos

3.1 La seguridad y la búsqueda de la paz son fundamentales para la creación de un ambiente favorable al desarrollo de un proceso de democratización en la generalidad de los países socios mediterráneos.

La situación dramática de los territorios palestinos, la guerra de Irak y el aumento del extremismo y del terrorismo han tenido un impacto muy negativo para el desarrollo de las libertades. Algunos gobiernos han utilizado el riesgo o la amenaza exterior para justificar el retraso en las reformas democratizadoras. Esta situación ha provocado, en determinados países, un retroceso de las libertades individuales y del derecho de asociación.

3.2 La garantía del ejercicio de los derechos humanos es sin duda condición insoslayable para realizar estos proclamados propósitos democratizadores. La libertad de asociación, y el fomento y desarrollo de las asociaciones, sirve a los intereses de los diferentes sectores, y es un elemento clave para el desarrollo de la Asociación Euromediterránea y particularmente para la participación en ella de la sociedad civil y de sus diferentes colectivos.

3.3 Es preciso reafirmar que el derecho a la libertad de asociación incluye el derecho a afiliarse o asociarse y a formar y

retirar su adhesión a grupos, asociaciones y sociedades de distintos tipos. Requiere la no intervención del Estado en la formación y en los asuntos de las asociaciones que funcionan en el marco de la Ley. Exige también la ayuda del Estado en la creación y el mantenimiento de un ambiente que favorezca el ejercicio del derecho a la libertad de asociación.

3.4 El derecho a asociarse no puede desvincularse de los demás derechos cívicos y políticos, como el de la libertad de expresión y opinión y los derechos a la libre circulación o de asilo. A su vez, la eclosión de la sociedad civil contribuirá a la introducción o consolidación de sistemas políticos más pluralistas.

3.5 En la mayoría de los PSM existe una contradicción entre los convenios internacionales (que garantizan el derecho a la libertad de asociación) suscritos por sus gobiernos y los textos legales nacionales y entre ambas legalidades y la realidad a la que se aplican. A excepción de algunos países, la creación de asociaciones y el ejercicio de sus actividades están sometidos a distintas restricciones con el fin o excusa de preservar la seguridad y la unidad nacional.

3.6 Bajo el pretexto de regular se limita (e incluso prohíbe a veces) mediante leyes el derecho de huelga, reunión, manifestación o de creación de asociaciones. La fuerte centralización del poder ejecutivo, que es una característica general de los sistemas políticos de los países socios, repercute en un control excesivo de las asociaciones.

3.7 La tolerancia, el control o la represión son tres fórmulas (a veces combinadas) que el poder utiliza en el tratamiento de las asociaciones. En determinados países hay un grado aceptable de libertad asociativa solo limitada en casos puntuales y selectivos; en otras partes se permite la actividad de asociaciones independientes pero se las presiona mediante controles administrativos y financieros; y también hay países donde solo se permiten las asociaciones progubernamentales.

3.8 La intervención y el control repercuten negativamente en las distintas fases de una asociación, desde el momento de su promoción hasta el de su disolución. Cuando la creación de las asociaciones es selectiva o discrecional estas asociaciones están a menudo reservadas a personas próximas al poder y suelen ser fuente de corrupción. Cuando la capacidad de disolución es arbitraria, las asociaciones funcionan de forma temerosa y no desarrollan todas sus expectativas y posibilidades.

3.9 Hay tres tipos de asociaciones que, por distintas motivaciones, son especialmente vigiladas. De un lado las asociaciones islamistas fundamentalistas por temor a que beneficien al islamismo extremista político, que se ha convertido en algunos países en la principal fuerza de oposición legal o clandestina. Por otro lado las asociaciones de derechos humanos, porque también aglutinan a veces a sectores políticos alternativos. Y también los sindicatos, por ser en algunos casos, organizaciones de masas que pueden cuestionar la política económica y social de un país y por estar en relación estrecha con organizaciones e instituciones internacionales.

3.10 Pese a esas restricciones señaladas hay que decir que el nivel de las libertades en los países socios, en lo que se refiere al derecho de asociación, no es el mismo en todos ellos. Y en muchos de ellos es posible, aun en medio de dificultades, la organización autónoma de trabajadores asalariados, autónomos, empleadores, mujeres, jóvenes, agricultores, etc.

4. Situación y características de las principales asociaciones en los países socios mediterráneos

4.1 Aun con relativa debilidad, las organizaciones tradicionales de trabajadores, de agricultores, de empresarios de la economía social y otras actividades diversas están extendidas en todos los países pese a las limitaciones señaladas.

4.2 Otro tipo de asociaciones son de naturaleza caritativa y de asistencia social y trabajan sobre poblaciones desfavorecidas, con ofertas de servicios principalmente en bases comunitarias, religiosas, regionales, tribales o familiares. En algunos casos estas asociaciones pasaron a ser verdaderos servicios sociales organizados.

4.3 Posteriormente, en los años noventa, aparecieron otros tipos de formas asociativas, de tipo ambientalista o cultural, que han pretendido asociarse a las labores públicas o estatales mediante propuestas de impulso e incluso de acción, y no como simples paliativos a las deficiencias del Estado. Estas nuevas asociaciones suscitan a menudo recelo y bloqueo por parte de los sistemas administrativos y políticos.

4.4 Otras asociaciones importantes son aquellas que se interesan por causas que afectan a los derechos humanos, los derechos de las mujeres, la defensa de las minorías y el desarrollo de la democracia en general.

4.5 La situación del mundo del trabajo y de las relaciones laborales en los PSM fue ampliamente abordada en la última Cumbre de los Consejos Económicos y Sociales a través del Informe Conjunto presentado por el CES español, algunas de cuyas valoraciones se incluyen en los cuatro puntos siguientes.

4.6 El principio de la libertad sindical está consagrado en los textos constitucionales de los PSM. En los últimos años se han producido avances en la ratificación de los convenios sociales fundamentales de la OIT. Sin embargo, no sucede lo mismo en su traslado a la normativa nacional. El Comité de Libertad Sindical de la OIT, encargado de examinar las quejas presentadas por organizaciones sindicales o empresariales contra sus gobiernos sobre las violaciones de la libertad sindical, ha recibido diversas quejas provenientes de los PSM, siendo en mayor número sobre Marruecos y Turquía ⁽⁶⁾.

4.7 En cuanto a las organizaciones sindicales hay diferentes modelos según los países. En algunos hay un sindicato único obligatorio (monopolio) y en otros la unidad es voluntaria (sindicato unitario) mientras que en diversos países hay pluralidad de centrales sindicales. Hay también una fuerte depen-

dencia funcional de las organizaciones sindicales respecto a los poderes políticos en general.

4.8 Por otro lado, la representatividad tanto de las organizaciones sindicales como empresariales se caracteriza por la carencia de una regulación legislativa clara y bien definida, lo que deja amplios márgenes de maniobra al poder discrecional de los poderes políticos.

4.9 La mayoría de las centrales sindicales de los PSM están afiliadas a nivel internacional y se coordinan con los sindicatos europeos a través del Foro Sindical Euromed. Este foro está compuesto por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Confederación Internacional de Sindicatos Árabes (CISA) y la Unión Sindical de Trabajadores del Magreb Árabe (USTMA). Entre sus objetivos está el desarrollo de la cooperación Norte-Sur y la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores en el cuadro del Proceso de Barcelona.

4.10 El asociacionismo empresarial está ampliamente extendido en todos los PSM y en general no sufre tantas limitaciones legales políticas o administrativas para ejercer su función representativa. Están generalizadas las asociaciones patronales sectoriales, y de forma progresiva se han creado en la mayoría de los países confederaciones interprofesionales. Además de las asociaciones empresariales hay que señalar el importante papel que juegan en los PSM las cámaras de comercio.

Hay un pluralismo más consolidado en el asociacionismo patronal que en el sindical. Las organizaciones de cada país pueden agruparse en una sola confederación empresarial, como por ejemplo en Túnez, donde la UTICA ⁽⁷⁾ abarca todos los sectores económicos no agrícolas; pero en otros hay varias organizaciones, como es el caso de Marruecos, donde hay tres patronales ⁽⁸⁾.

4.11 Las organizaciones empresariales de once países socios ⁽⁹⁾ (y de Malta) forman la Unión Mediterránea de Confederaciones de Empresas (UMCE), con sede en Túnez, que tiene entre sus objetivos establecer una concertación institucionalizada entre las organizaciones socioprofesionales y contribuir a la puesta en marcha de una zona de libre cambio euromediterránea.

4.12 La economía social en sus diferentes formas (cooperativas, mutualidades, asociaciones de desarrollo) ocupa a una parte muy amplia de la población en los PSM y su papel es decisivo para el crecimiento económico y el empleo especialmente en las PYME y en las microempresas, y también desarrollan un papel importante como prestadores de un servicio social.

4.13 El asociacionismo en los sectores de la economía social no tiene en principio restricciones por motivaciones políticas pero sí padece de algunas de los controles administrativos señalados para otros colectivos. Este asociacionismo está particularmente extendido en las cooperativas agrícolas en países como Marruecos, Palestina, Turquía, Egipto e Israel.

⁽⁷⁾ Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat.

⁽⁸⁾ Unión Marroquina de l'Agriculture; Union Générale de l'Industrie et du Commerce; Confédération Générale des Entreprises du Maroc.

⁽⁹⁾ CGEA-Argelia, OEB-Chipre, FEI-Egipto, MAI-Israel, JCI-Jordania, ALI-Líbano, MFOI-Malta, CGEM-Marruecos, PFI-Palestina, FSCC — CCI-Siria, UTICA-Túnez, TUSIAD-TISK-Turquía.

⁽⁶⁾ De momento, el tema de los derechos sindicales en Turquía está siendo tratado por el Comité Consultivo Mixto UE-Turquía.

4.14 Los diferentes colectivos: interlocutores sociales y socio-profesionales; organizaciones medioambientales; asociaciones familiares y de consumidores; de la economía social, etc. intentan jugar un papel activo en la aplicación de las políticas de asociación y de vecindad, tal y como expresa el reciente documento informativo aprobado por el CESE ⁽¹⁰⁾.

4.15 En el año 2000 se creó en Madrid la Red Euromediterránea de la Economía Social (ESMED), en la que por el momento participan organizaciones de Francia, Grecia, Italia, Portugal, España, Marruecos y Túnez. ESMED ha participado en

diversos trabajos y foros del CESE y de la Asociación Euromediterránea.

4.16 Con las dificultades ya referidas para otros colectivos, las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones de promoción social también juegan un destacado papel particularmente en la defensa de los derechos humanos. Su actividad es también muy visible en el desarrollo de los objetivos del Proceso de Barcelona. La Plataforma No Gubernamental Euromed constituida en 2005 integra a numerosas redes y ONG, entre otras la Red Euromediterránea de Derechos Humanos.

Bruselas, 22 de abril de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ REX/223 — CESE 504/2007 «La participación de la sociedad civil a nivel local en la aplicación de los planes de acción de la política Europea de vecindad para un desarrollo equilibrado y sostenible».