

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las organizaciones de la sociedad civil y la presidencia del Consejo de la UE» (Dictamen de iniciativa)

(2010/C 354/09)

Ponente: **Miklós BARABÁS**

El 25 de marzo de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Las organizaciones de la sociedad civil y la presidencia del Consejo de la UE».

El Subcomité «Las organizaciones de la sociedad civil y las presidencias de la UE», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su proyecto de dictamen el 12 de enero de 2010.

En su 461º Pleno de los días 17 y 18 de marzo de 2010 (sesión del 17 de marzo de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, ha aportado modificaciones importantes al sistema institucional de la Unión Europea, creando en particular el puesto permanente de Presidente del Consejo Europeo. Al mismo tiempo, el Tratado de Lisboa ha dotado de fundamento jurídico al «trío de Presidencias»<sup>(1)</sup>, en cuyo marco tres Estados miembros desempeñan, durante un período de dieciocho meses y tomando como base un programa acordado previamente, los cometidos propios de la presidencia del Consejo de la UE.

1.2 Desde el punto de vista de la sociedad civil, el artículo 11 del Tratado de Lisboa reviste una importancia especial. Efectivamente, prevé el refuerzo de la democracia participativa, la intensificación y la institucionalización del diálogo con los ciudadanos, la celebración de consultas en profundidad en el marco de la elaboración de las políticas comunitarias y la implantación de la iniciativa ciudadana. Todas estas medidas pueden contribuir a reforzar el diálogo civil.

1.3 El objetivo del presente documento es examinar los temas mencionados en los puntos anteriores. Para ello, insiste en la función particular del CESE como representante institucional de la sociedad civil organizada a nivel europeo, presenta propuestas para consolidar esta función y, paralelamente, apoya plenamente las disposiciones del Tratado de Lisboa destinadas a hacer que el funcionamiento de la Unión Europea sea más eficaz y transparente y aumentar la legitimidad de la UE.

### 2. Hacia la nueva Presidencia en ejercicio, el «trío de Presidencias»

2.1 La Presidencia en ejercicio, o más concretamente la Presidencia en ejercicio del Consejo de la Unión Europea, no constituye una novedad: es una función cuya característica principal

consiste en que es ejercida por turnos durante un período de seis meses por cada uno de los Estados miembros de la Unión. Durante este período, el Estado miembro que ejerce la Presidencia es «la cara y la voz» de la UE, determina las estrategias y asume una función y misiones de organización y representación.

2.2 Las misiones de la Presidencia van acompañadas de importantes responsabilidades y dependen de los esfuerzos del conjunto del gobierno. El Estado miembro que ejerce la Presidencia no tiene derecho a defender posiciones nacionales.

2.3 Las normas relativas a la Presidencia fueron modificadas el 15 de septiembre de 2006 mediante una Decisión del Consejo por la que se aprueba su Reglamento interno (2006/683/CE) y sentaron las bases necesarias para la implantación del sistema de «trío» de Presidencias. En sustancia, este Reglamento establece que, para cada período de dieciocho meses, las tres Presidencias que estarán en ejercicio en ese período elaboran, en estrecha cooperación con la Comisión y una vez realizadas las consultas adecuadas, el programa de las actividades del Consejo para dicho período.

2.4 ¿Cuál es la ventaja de esta nueva forma de Presidencia? El sistema sigue manteniendo la característica de la Presidencia semestral, que deja cierto margen de maniobra al Estado miembro que ejerce la Presidencia. El programa elaborado de forma conjunta por el «trío» permite una mejor colaboración entre los Estados miembros, que de esta forma pueden garantizar una mayor continuidad y coherencia de las políticas de la Unión y, por lo tanto, de las actividades de la Comunidad.

2.5 El primer grupo de la Presidencia de tipo «trío», compuesto por Alemania, Portugal y Eslovenia, comenzó a funcionar el 1 de enero de 2007 y fue seguido, del 1 de julio de 2008 al 31 de diciembre de 2009, por el «trío» constituido por Francia, la República Checa y Suecia. Se considera, no obstante, que por diversos motivos, pero sobre todo debido a la ausencia de fundamentos jurídicos, son las consideraciones y las aspiraciones nacionales las que predominaban en los trabajos de estos «tríos», en lugar de las posiciones comunes del «trío».

<sup>(1)</sup> «La Presidencia del Consejo... será desempeñada por grupos predefinidos de tres Estados miembros durante un período de dieciocho meses.» (DO C 115 de 9 de mayo de 2008, p. 341; Declaración relativa al apartado 9 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea sobre la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, artículo 1, punto 1). Es lo que se denomina habitualmente como «trío» de Presidencias.

2.6 Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el equipo España-Bélgica-Hungría asume las funciones del «trío de Presidencias» desde el 1 de enero de 2010. Su actuación se basa en el programa de trabajo adoptado en la reunión del Consejo Europeo del 17 de diciembre de 2009. Dicho programa, que es muy ambicioso, abarca un gran abanico de ámbitos. Uno de los principales aspectos que contribuyen al éxito de los trabajos es la composición del «trío»: un gran Estado miembro o un país fundador – que disponen, por lo tanto, de considerable experiencia – con un país que se adhirió posteriormente a la Unión y un «nuevo» Estado miembro.

2.7 La experiencia muestra que, aunque los países con mayor peso político también tienen un poder de negociación más fuerte, los países más pequeños pueden compensar sus desventajas –que a veces sólo son aparentes– o su posible falta de experiencia mediante una selección acertada de las prioridades, una buena estrategia de negociación y una disposición nada desdeñable al compromiso.

2.8 Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la acción de la Presidencia «trina» creará, en efecto, un precedente en cuanto a la distribución de funciones entre el Presidente del Consejo de la Unión Europea elegido por dos años y medio (y reelegible por una sola vez) y el «trío» que opera con carácter rotatorio, una distribución de funciones cuyos elementos todavía no se perciben claramente en su totalidad. El éxito en este ámbito implica una colaboración estrecha. Considerando que, por lo demás, el sistema actual seguirá aplicándose para un gran número de ámbitos, cabe esperar que los gobiernos nacionales sigan por supuesto esforzándose por «lograr que se hable de ellos» y por ser eficaces durante el semestre de su presidencia. Esta nueva situación también conlleva elementos importantes para las organizaciones de la sociedad civil.

### 3. Las organizaciones de la sociedad civil y la práctica actual: características esenciales

3.1 Se parte del principio de que las misiones que debe realizar la Presidencia rotatoria del Consejo dependen fundamentalmente de los gobiernos nacionales. Para realizarlas se cuenta con la participación determinante de funcionarios públicos (diplomáticos), expertos y responsables políticos. Ni los documentos por los que se rige el desempeño de las funciones de la Presidencia ni el Tratado de Lisboa abordan la participación organizada e institucional de la sociedad civil.

3.2 Al mismo tiempo, tanto las instituciones de la UE como los gobiernos de los Estados miembros que ejercen la Presidencia rotatoria del Consejo reconocen cada vez más que la participación de la colectividad, es decir, de las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, puede contribuir de manera apreciable al éxito de los trabajos. Ello demuestra el reconocimiento del valor de la democracia participativa y la importancia del diálogo civil.

3.3 No obstante, de ello no puede deducirse que existan una política y una práctica únicas en la UE respecto de la manera en que las organizaciones de la sociedad civil se asocian y participan en la realización de los programas de las presidencias del Consejo. En cuanto a la situación a nivel nacional, ésta puede ser muy distinta de un país a otro, y el grado de organización y actividad de la sociedad civil del Estado miembro que ejerce la Presidencia de del Consejo así como la calidad de sus relaciones con su gobierno tienen una influencia determinante. Las relaciones de «asociación» no pueden considerarse en este ámbito como algo característico.

3.4 De lo expuesto puede concluirse también que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de las prioridades propuestas por el Estado miembro que asume la presidencia del Consejo no es algo que se haya generalizado; esta situación genera lógicamente en la sociedad civil un sentimiento de apropiación insuficiente, e incluso inexistente.

3.5 Dado que el «trío de Presidencias» es un concepto relativamente nuevo, no es sorprendente que solo se asista de vez en cuando a acciones o iniciativas conjuntas, acordadas por adelantado, de las organizaciones de la sociedad civil de los tres Estados miembros correspondientes. A este respecto, los primeros indicios alentadores aparecerán con la presidencia del Consejo ejercida por el «trío» España, Bélgica y Hungría, concretamente en el marco de la preparación y organización de actos de la sociedad civil que gozarán de gran visibilidad (en Málaga en 2010 y en Budapest en 2011).

3.6 Desde hace algunos años existe la costumbre de que el Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo organice, con el apoyo de la Comisión Europea, una reunión representativa de la sociedad civil, lo que se tradujo durante la Presidencia francesa en la organización de un foro de la sociedad civil, de gran alcance, en La Rochelle, en septiembre de 2008. En estas reuniones se debaten las cuestiones que afectan directamente a las organizaciones de la sociedad civil y, en el mejor de los casos, debería incluirse en las prioridades elaboradas por el Estado miembro correspondiente.

3.7 Los años temáticos que decide la Unión Europea (por ejemplo, 2010 como Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social) brindan buenas posibilidades para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los programas y actividades de la presidencia del Consejo.

### 4. El Comité Económico y Social Europeo y las presidencias del Consejo: la práctica actual

Durante estos últimos años el CESE ha realizado numerosas actividades relacionadas con la presidencia del Consejo, entre otras en los siguientes ámbitos:

- invitación de representantes de alto nivel del Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo al pleno del CESE y a las reuniones de otros órganos (secciones, grupos, etc.);
- determinación de las prioridades y preparación de actividades específicas del CESE en relación con los programas de la Presidencia semestral del Consejo;
- dictámenes del CESE sobre distintos asuntos a petición y por iniciativa de la presidencia del Consejo;
- participación en los diferentes programas de la presidencia del Consejo; publicación de dictámenes del CESE sobre asuntos que son objeto de debate;
- visitas al Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo; participación en programas especializados y refuerzo de los vínculos con las distintas organizaciones de la sociedad civil;
- participación en manifestaciones de la sociedad civil de gran envergadura y de nivel europeo organizadas en el Estado miembro de la presidencia del Consejo;

- organización en la sede del CESE de conferencias, presentaciones, actos culturales, exposiciones, etc., que ofrecen al Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo y a las organizaciones de su sociedad civil la posibilidad de darse a conocer;
- recepción en el CESE de grupos de visitantes (representantes de la sociedad civil) procedentes del Estado miembro de la Presidencia;
- mayor atención, en el marco de la política de comunicación del CESE, al Estado miembro de la Presidencia y su sociedad civil.

### 5. Siguiente fase: el Tratado de Lisboa, la presidencia del Consejo y la sociedad civil organizada: propuestas

5.1 El punto de partida es el Tratado de Lisboa y su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, que establecen las condiciones adecuadas para que la Unión Europea pueda dar respuestas de futuro a los múltiples retos que afronta.

5.2 Nuestro objetivo es el desarrollo de la democracia participativa y la intensificación del diálogo con los ciudadanos, el fortalecimiento del diálogo civil con el fin de poder contribuir también al refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones europeas.

5.3 El artículo 11 del Tratado de Lisboa constituye una buena base para ello. Las nuevas posibilidades que permite este artículo concuerdan perfectamente con anteriores dictámenes del CESE, en particular con su dictamen relativo al documento de la Comisión titulado «La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración» (aprobado el 13 de julio de 2000) <sup>(2)</sup> y sobre «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil» (aprobado el 14 de febrero de 2006) <sup>(3)</sup>. Por lo tanto, no solo es posible sino también necesario que el CESE, como representante institucional de la sociedad civil organizada a nivel europeo, desempeñe un papel activo de impulsor respecto de la realización completa posible de las oportunidades que brinda el Tratado de Lisboa, especialmente su artículo 11, tal como lo ha hecho en su Dictamen sobre el tema «La aplicación del Tratado de Lisboa: la democracia participativa y el derecho de iniciativa de los ciudadanos (artículo 11)» aprobado también el 17 de marzo de 2010) <sup>(4)</sup>.

5.4 En este contexto, la presidencia del Consejo constituye un instrumento adecuado para:

- reforzar el compromiso en favor de la idea de Europa y contribuir a que la ciudadanía europea activa marque más nuestra vida diaria;
- procurar que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos sean los agentes y los impulsores directos de los procesos políticos que, en distintos niveles, tienen por objeto definir el futuro de la Unión Europea;
- reforzar el diálogo civil;
- garantizar que el CESE prosiga, innove e incremente de forma permanente sus actividades relacionadas con la presidencia del Consejo, y que, en este marco, además de la lista de actividades enumeradas en el punto 4:
  - a) haga hincapié en las iniciativas y acciones conjuntas de la sociedad civil, incluida la organización de actos de la sociedad civil con gran visibilidad en el país que ejerce la Presidencia;
  - b) trabaje por que las principales iniciativas de la sociedad civil, como resultado del diálogo de colaboración con las autoridades, se incluyan en los programas de la Presidencia, lo que permitiría reforzar su aceptación y apoyo por la sociedad;
  - c) examine periódicamente, en el marco del grupo de enlace del CESE con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil, los asuntos relacionados con la Presidencia en ejercicio del Consejo y que sean importantes desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil;
  - d) anime a los Consejos Económicos y Sociales (e instituciones similares) de los Estados miembros que ostenten la presidencia del Consejo a participar activamente en los programas y actividades relacionados;
  - e) garantice a sus consejeros procedentes del Estado miembro de la presidencia del Consejo toda la ayuda necesaria para poder realizar sus trabajos en relación con la Presidencia;
  - f) ayude, mediante la difusión de las mejores prácticas, a que las organizaciones de la sociedad civil puedan contribuir de manera eficaz a los trabajos del Estado miembro que ostente la presidencia del Consejo.

Bruselas, 17 de marzo de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

<sup>(2)</sup> DO C 268 de 19 de septiembre de 2000.

<sup>(3)</sup> DO C 88 de 11 de abril de 2006.

<sup>(4)</sup> Véase la página 59 del presente Diario Oficial.