

## La Unión Europea y el dialogo con la sociedad civil después de 2011 en los casos de Marruecos y Jordania

Recibido: Mayo 2015

Aceptado: Junio 2015

**Laurence THIEUX<sup>1</sup>**

### Resumen

*El objetivo del artículo es analizar el diálogo de políticas que la Unión Europea mantiene con la sociedad civil de los países del Sur del Mediterráneo. En diferentes documentos estratégicos la UE resalta el papel clave que ha de jugar la sociedad civil y la importancia de establecer un diálogo estructurado con ella y las autoridades locales para reforzar la cooperación de la Unión Europea en materia de desarrollo. Este reconocimiento teórico no se ha traducido, sin embargo, en instrumentos, canales, espacios adaptados para estructurar este diálogo, darle continuidad y garantizar una participación efectiva de la sociedad civil. A través de dos casos de estudios (Marruecos y Jordania) se analizarán estos procesos valorando en qué medida introducen cambios sustanciales de estrategias en materia de diálogo y apoyo a la sociedad civil de los países socios.*

**Palabras claves:** sociedad civil, Unión Europea, Jordania, Marruecos, diálogo de políticas

### Abstract

*The aim of the paper is to analyze the policy dialogue that the EU maintains with civil society in the countries of the southern Mediterranean. In various strategic documents, the EU*

---

**THIEUX, Laurence (2015), "La Unión Europea y el dialogo con la sociedad civil después de 2011 en los casos de Marruecos y Jordania", REIM 18, pp. 210- 237**

<sup>1</sup> Investigador TEIM

*highlights the key role the civil society has to play and the importance of establishing a structured dialogue with it in order to strengthen the European Union's cooperation policy and development strategies. This theoretical commitment has not been translated into practice. The creation of spaces, channels and tools suited to ensure a continue and effective participation of civil society in policy dialogue and policy making is still lacking. Through two case studies (Morocco and Jordan) the paper analyse these processes, assessing to what extent they introduce substantial changes in strategies for dialogue and support for civil society in partner countries.*

**Key words:** Civil society, European Union, Jordan, Morocco, Policy dialogue

## Introducción

El papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo y gobernanza democrática ha sido ampliamente reconocido por la Unión Europea. Este reconocimiento formal ha sido recogido en numerosas declaraciones, comunicaciones y otros documentos estratégicos. En respuesta a las transformaciones políticas en curso en la región MENA desde el 2011 la UE ha vuelto a poner el énfasis en el papel de la sociedad civil en el espacio político y en la necesidad de propiciar entornos más favorables para que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) puedan desempeñar de forma plena y efectiva su papel en los procesos de desarrollo y democratización en la región.

Dos comunicaciones fueron adoptadas, anunciando la reorientación de la política europea hacia el sur del Mediterráneo: una asociación por la democracia y la prosperidad compartida en el Mediterráneo meridional y una nueva respuesta para una vecindad en cambio<sup>2</sup>. En 2012 la Unión Europea reafirmó su voluntad de reforzar el papel de la sociedad civil en la comunicación de la Comisión sobre la sociedad civil y su papel en la acción exterior de la UE: “Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en sus

---

<sup>2</sup> Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0200&from=ES> y <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0303&from=ES>

relaciones externas”<sup>3</sup> que otorga a la sociedad civil un papel político y reafirma que su participación en los procesos políticos y en la construcción de procesos democráticos y sistemas de rendición de cuenta es clave para conseguir mejores resultados de desarrollo.

La UE ha adoptado nuevas estrategias y diferentes mecanismos e instrumentos para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de que tengan mayor protagonismo en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de los países con los cuales cooperan así como en la participación en el mismo proceso de elaboración de las políticas de cooperación de la UE destinadas a estos países. Muchos obstáculos internos como externos han impedido, sin embargo, la obtención de mayores avances en estas dos vertientes. La participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión pertenece más al ámbito de la formulación política que al de la práctica concreta (Álvarez Ossorio et al. 2013).

En el artículo se hace un repaso de la documentación estratégica de la UE y del lugar que ocupa la sociedad civil. La segunda parte del artículo analiza, a través de ejemplos concretos cómo estas estrategias se han traducido en la práctica. De acuerdo con el compromiso de la UE de avanzar en la construcción de un diálogo estructurado con la sociedad civil, sus delegaciones en los países socios están desarrollando unas hojas de ruta para reforzar la cooperación estratégica y el diálogo estructurado entre la UE, los Estados miembros y la sociedad civil local de los países implicados en el proceso. A través de dos casos de estudios concretos (Marruecos y Jordania) se analizan estos procesos valorando en qué medida introducen cambios en las relaciones entre la Unión Europea y las organizaciones de la sociedad civil.

## **El papel de la sociedad civil en el discurso de la UE**

La UE ha reiterado en numerosos documentos que la sociedad civil tiene que tomar parte activa en el diálogo de políticas y que su papel es esencial para reforzar la cooperación de la Unión Europea en materia de desarrollo.

---

<sup>3</sup> Disponible en [http://eeas.europa.eu/delegations/el\\_salvador/documents/content/20141016\\_comm.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/documents/content/20141016_comm.pdf)

El compromiso de la UE con la inclusión de las OSC como actores de pleno derechos en el diálogo de políticas y en el diseño de sus programas de ayuda al desarrollo figura en el Tratado de Lisboa y los Acuerdos de Cotonou. En el consenso sobre desarrollo adoptado en diciembre de 2005 se reiteran, entre los objetivos definidos, la necesidad de fomentar la participación de la sociedad civil<sup>4</sup>.

El Consejo Europeo adoptó en 2003 unos estándares que debe cumplir la Comisión para garantizar un nivel adecuado de consulta y participación de los actores no estatales (ANE) en la preparación de las estrategias de desarrollo nacionales y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza: consultas sistemáticas en el proceso de programación; representación de todos los sectores y temáticas de interés; transmisión clara de la información y con tiempo suficiente para una participación efectiva; desarrollo de capacidades permitiendo a los ANE un papel constructivo en el proceso de desarrollo; coordinación entre los Estados miembros y otros donantes. Estas directrices fueron transmitidas a todas las delegaciones de la UE y teóricamente aplicadas en la elaboración de las estrategias país para el periodo 2007-2013.

El reconocimiento teórico del papel de la sociedad civil en el diálogo de políticas no se ha traducido, sin embargo, en instrumentos, canales o espacios adaptados para estructurar este diálogo, darle continuidad y garantizar su participación efectiva. Así lo puso de manifiesto el informe de auditoría del tribunal de cuentas de 2009<sup>5</sup> cuyas conclusiones apuntaban que el apoyo que la Comisión había brindado a la sociedad civil se había focalizado más en la capacidad de gestión de proyectos que en reforzar su capacidad de participar en el diálogo de políticas (fortaleciendo sus funciones de incidencia política, monitoreo, promoción de los derechos humanos y coordinación). El informe indicaba también que la implicación de las OSC en la preparación de las estrategias país había sido muy restringida, a menudo limitada a una participación puntual a un seminario de presentación pero sin que se estableciera un diálogo estructurado y periódico con la sociedad civil.

---

<sup>4</sup> Disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r12544\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm)

<sup>5</sup>European Court of Auditors, special report nº4, 2009, The Commission's management of Non-State Actors' involvement in EC development Cooperation <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200909/20090923ATT61115/20090923ATT61115EN.pdf>  
Número 18 (Junio 2015)  
ISSN: 1887-4460

Desde entonces la Comisión Europea ha tratado de reforzar e incrementar las interacciones con los actores no estatales a partir del proceso de desconcentración de los programas más relevantes, dando más peso a las delegaciones de la UE con líneas y convocatorias propias a nivel local. La necesidad de reforzar esta vertiente de participación y consulta de la sociedad civil ha sido reiterada en las directrices para la revisión intermedia de los documentos de estrategia 2007-2013.

Con el “estallido de la primavera árabe” se ha dado un renovado impulso a la voluntad de integrar a la sociedad civil como actor de pleno derecho en los diferentes procesos de diálogo de políticas y de concepción de las políticas de ayuda en el marco de la política de vecindad. En respuesta a los profundos cambios en curso en el sur del Mediterráneo la Unión Europea revisó su política y trató de adaptar su respuesta a los cambios, y corregir los déficits de la política seguida hacia la región hasta la fecha. Las dos comunicaciones adoptadas en aquel momento<sup>6</sup> subrayaban la necesidad de apoyar sin reservas las demandas de una mayor participación política, dignidad, libertad y oportunidades de empleo y adoptar un enfoque basado en el respeto de los valores universales y el interés compartido. Introducían también el principio de “más por más” según el cual se concedería ayudas adicionales en término de asistencia financiera, movilidad y acceso a los mercados de la UE a los países realizando progresos en materia de reforma y la posibilidad de aplicar también medidas de condicionalidad negativa en caso de que los países no cumplieran con sus compromisos (Schumacher, 2011).

La Unión Europea reafirmó su voluntad de reforzar el papel de la sociedad civil, considerando que la participación de las OSC en los procesos políticos es esencial para desarrollar unas políticas eficaces e inclusivas. En 2012 la comunicación de la Comisión sobre la sociedad civil y su papel en la acción exterior de la UE: “Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en sus relaciones externas”<sup>7</sup> otorga a la sociedad civil un papel político y reafirma que su participación en los procesos políticos y en la construcción de procesos democráticos y sistemas de rendición de cuenta es clave para conseguir mejores resultados de

---

<sup>6</sup>[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-268\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-268_es.htm)

<sup>7</sup> Disponible en [ur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:ES:PDF](http://ur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:ES:PDF)

desarrollo. La comunicación identifica tres prioridades: promover un entorno favorable para las OSC en los países socios; alentar una participación constructiva y estructurada de las OSC en las políticas internas de los países considerados y el ciclo de programación de la UE; incrementar la capacidad de las OSC locales para que puedan desempeñar su rol de forma más independiente y efectiva. Prevé la elaboración de hojas de ruta para la implicación de las OSC por países.

## **La promoción de un entorno favorable**

De acuerdo con la comunicación de 2012 la capacidad de las OSC de participar en diferentes campos de la vida pública depende de una serie de pre-condiciones: un sistema judicial y legal democrático y un contexto legal seguro. Señala asimismo que la UE tiene que presionar a los gobiernos a través del dialogo político y la diplomacia para permitir la emergencia de un entorno favorable. Se indica también que la UE tomará medidas en el caso de que los países socios no reconozcan a las OSC y no cumplan con sus compromisos en materia de derechos humanos, como suspender la cooperación con las autoridades nacionales y reforzar su apoyo a la población local a través de las OSC. Asimismo, la comunicación menciona la responsabilidad de las OSC en garantizar su independencia del Estado, su representatividad y su gobernanza interna, la transparencia y la responsabilidad de rendir cuenta a las comunidades que representan.

## **La Participación de las OSC en el proceso de elaboración de políticas públicas**

La UE considera crucial la voluntad política de las autoridades públicas de crear espacios de diálogo con la sociedad civil que incluyan a todos los actores interesados en el proceso. Se subraya también el papel de la sociedad civil en fomentar la rendición de cuentas a través del flujo de información libre claro y accesible.

De acuerdo con los compromisos enunciados en la comunicación de 2012, la UE está tratando de avanzar en la construcción de un diálogo estructurado con la sociedad civil a través de sus

delegaciones en los países socios. Las delegaciones de la UE están desarrollando unas hojas de ruta para reforzar la cooperación estratégica y el diálogo estructurado entre la UE, los Estados miembros y la sociedad civil local de los países implicados en el proceso.

El objetivo principal de las hojas de ruta es desarrollar un marco estratégico común para las delegaciones de la UE y los Estados Miembros para el desarrollo de las relaciones con la sociedad civil y así mejorar el impacto, la predictibilidad y la visibilidad de la acción de la UE y garantizar las sinergias y coherencia entre los diferentes sectores que abarca la acción exterior de la UE. También tienen el objetivo de impulsar la coordinación y el intercambio de buenas prácticas entre los estados miembros y otros actores internacionales, incluyendo la simplificación y armonización de los mecanismos de financiación. Mejorar la coherencia de la cooperación de la UE con la sociedad civil y promover una mejor coordinación entre actores e instrumentos. Se menciona que en este proceso se tiene que tomar en cuenta las visiones y percepciones de las OSC así como las estructuras de coordinación existentes.

Mediante la elaboración de estas hojas de ruta la UE pretende definir objetivos a largo plazo para la cooperación de la UE con la sociedad civil. La primera fase del proceso comenzó en enero de 2014 y finalizó en julio de 2014. Se envió a las delegaciones de la UE unas líneas directrices<sup>8</sup> para orientar el proceso que cada delegación ha adaptado en función del contexto y capacidades internas. En un principio se había indicado que la primera etapa de este proceso con la finalización de las hojas de ruta tendría que acabar en julio de 2014. En el caso de países como Marruecos y Jordania la elaboración de la hoja de ruta se ha demorado. Como se trata de un proceso la idea inicial era actualizar cada año el informe.

La UE ha puesto en marcha también varios programas temáticos destinados al fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el diálogo de políticas: entre ellos cabe citar el programa sociedad civil y autoridades locales dirigido a ambos actores con el fin de promover la emergencia de estrategias

---

<sup>8</sup> Las líneas directrices proponen una estructura para la elaboración de las hojas de rutas compuesta de 4 apartados principales: el primero el análisis de la situación actual (entorno legal y participación de las OSC en las políticas públicas), el segundo consiste en analizar los procesos de diálogo anteriores con las OSC y el nivel de coordinación entre las DUE y los Estados miembros, el tercer apartado pretende definir unas prioridades y el cuarto establecer un plan estratégico con unos indicadores de procesos y resultados.

coherentes y favorecer los enfoques multiactores y partenariados inclusivos con el objetivo de la erradicación de la pobreza.

Existen por otra parte diversos instrumentos destinados a apoyar la sociedad civil: el Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos (IEDDH); la facilidad sociedad civil; el Fondo Europeo para la Democracia; los programas temáticos para los actores estatales y las autoridades locales en el marco del Instrumento de cooperación al desarrollo ; el Instrumento de paz y Estabilidad; los programas de desarrollo de cooperación en el marco de Instrumento de la política de vecindad.

## **La inclusión de la sociedad civil en el diálogo de políticas en la práctica**

El diálogo de políticas entre la UE y la sociedad civil de los países socios tiene dos grandes vertientes paralelas y que interactúan entre sí. Por un lado la UE pretende fomentar la participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas a nivel nacional (en los países con los cuales la UE ha establecido un partenariado) y por otro lado ha reiterado la voluntad de asociar a la sociedad civil al proceso de elaboración de las políticas de cooperación de la UE hacia el país. A la luz de diferentes casos de estudios analizaremos en este apartado como estos compromisos se han plasmado en la práctica.

## **La UE y el diálogo de políticas con la sociedad civil en Marruecos**

Marruecos es uno de los principales beneficiarios de la cooperación técnica y financiera de la política de vecindad de la UE (de 2011 a 2013 el monto total de los fondos destinados a Marruecos alcanzó los 580,5 millones €). Fondos adicionales de 80 m € en 2011-2012 et 48 m € en 2013 han sido desembolsados para apoyar el proceso de reformas democráticas y el desarrollo económico sostenible e inclusivo en el marco del programa SPRING<sup>9</sup>. La UE tiene unas relaciones

---

<sup>9</sup> El "Support For Partnership, Reform and inclusive Growth" es un Programa de apoyo a las reformas democráticas.  
Número 18 (Junio 2015)  
ISSN: 1887-4460

privilegiadas con Marruecos, que ha sido uno de los primeros países junto con Jordania a obtener un estatuto avanzado (Govantes Romero, 2013).

Las movilizaciones populares y las protestas encabezadas por el movimiento 20 de febrero (M20F) empujaron a la monarquía a iniciar un proceso de reformas anunciado por el Rey Mohamed VI en su discurso del 9 de marzo de 2011. La Constitución adoptada en 2011 concede un papel importante a la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas<sup>10</sup>. El gobierno marroquí ha promovido la creación de instancias de concertación con el fin de asociar los diferentes actores sociales a la elaboración y aplicación de las políticas públicas tal como lo estipula el artículo 13 de la Constitución. Sin embargo la creación de estas instancias, como la Comisión Nacional encargada del diálogo con la sociedad civil, a cargo del nuevo Ministerio de Relaciones con el Parlamento y la Sociedad Civil, ha generado cierto recelo por una parte sustancial de las organizaciones de la sociedad civil. 400 asociaciones criticaron su falta de representatividad al formar parte de dicha comisión una serie de personas y expertos que no tienen representatividad ni cualificación profesional, mientras que se han excluido otras que son una referencia en el movimiento de los derechos humanos. Así mismo la apertura de estos espacios de diálogo institucionales no ha sido acompañado por unas mejoras sustanciales en el ámbito de los derechos humanos lo que genera mucha desconfianza por parte de la sociedad civil que percibe la participación en estos espacios como un riesgo de cooptación y desvío de su agenda de trabajo por procesos que no conducen a cambios sustanciales (García Luengos, 2013; Cubertafond, 2011; El Hashimi, 2014).

La UE ha acogido muy favorablemente el proceso de reforma y está apoyando diversos programas gubernamentales dirigidos hacia este cometido: la UE apoya los programas de gobierno de promoción de la igualdad (ICRAM) y el programa de gobernanza pública (programa HAKAMA).

En lo que concierne la sociedad civil, la UE le ha brindado su apoyo a través de diferentes instrumentos y líneas presupuestarias. Desde el año 2000 ha apoyado unos 140 proyectos por un monto total de 40 millones de euros. De forma paralela al apoyo financiero a proyectos de sociedad civil, la UE ha iniciado un proceso de diálogo que empezó con la adopción del primer

---

<sup>10</sup> El artículo 12 estipula: “las asociaciones contribuyen, en el marco de la democracia participativa a la elaboración, aplicación y evaluación de las decisiones y de los proyectos de las instituciones elegidas y los poderes públicos”.

programa MEDA (1996), sin embargo es solo a partir de 2004 cuando este diálogo empezó a estructurarse con el proceso de desconcentración de la UE y la atribución de mayores competencias a las delegaciones incluido las relativas al diálogo con la sociedad civil.

Los espacios de diálogo entre la sociedad civil marroquí y la UE son heterogéneos: a los espacios creados por la propia delegación de la UE, habría que sumar el proceso de diálogo que cada Estado Miembro mantiene a nivel bilateral.

Inicialmente el diálogo de políticas se limitaba al Comité de gobernanza y de derechos humanos, un espacio formal destinado a realizar un seguimiento de los compromisos del gobierno marroquí en estos ámbitos. El diálogo se ha extendido luego a otras temáticas como el medio ambiente, los asuntos sociales, las migraciones, los derechos humanos, la gobernanza. En el marco del seguimiento del Estatuto avanzado se ha creado un sub-comité de derechos humanos donde se organizan encuentros con la sociedad civil, antes y después de las reuniones oficiales planificadas con los interlocutores gubernamentales.

Existen otros espacios y mecanismos que permiten el diálogo entre la UE y la sociedad civil: la preparación de los informes de seguimiento del Plan de acción, la programación bilateral plurianual. Hay también vías de consulta por temáticas con puntos focales en el seno de las organizaciones que disponen de cierta capacidad de análisis y cuentan con autonomía e independencia. La frecuencia de las reuniones depende de la agenda política de la UE (en general sin embargo es una vez al año). En los últimos años el diálogo se ha ampliado a nuevas temáticas como el medio-ambiente y la gobernanza pero falta en el seno de las asociaciones implicadas en estos sectores capacidades para realizar un seguimiento de las políticas públicas en estos ámbitos y elaborar respuestas estratégicas.

La DUE consulta también a algunas OSC a través del envío de cuestionarios para conocer su opinión respecto a la definición de las prioridades y preparar las convocatorias de subvenciones.

Las OSC han sido también consultadas en el marco de misiones de expertos relativas al apoyo que la UE está prestando a la puesta en marcha de algunas políticas públicas marroquíes: Las OSC forman parte del comité de pilotaje del programa de apoyo a las recomendaciones del IER en

materia de historia y de memoria (IER III) cuyo objetivo es contribuir a la aplicación efectiva de las recomendaciones de la instancia.

Encontramos otro ejemplo de este diálogo triangular en torno al proceso de elaboración y ejecución del Plan Gubernamental de igualdad apoyado por la UE. Las OSC han sido implicadas desde el inicio y entre los indicadores identificados figura la existencia de mecanismos de diálogo con la sociedad civil.

Para otros procesos, sin embargo, la sociedad civil no ha sido consultada como es el caso del acuerdo sobre movilidad firmado el 7 de junio de 2013 y en el cual la dimensión de protección e integración de los migrantes ha quedado muy reducida.

En estos espacios de diálogo las organizaciones invitadas a participar coinciden en general con las que han sido apoyadas por la UE. Suelen ser organizaciones grandes con capacidades ya reforzadas para presentar proyectos y con un trabajo de incidencia política reconocido: entre ellas podemos citar la Asociación Marroquí de derechos humanos (AMDH), El Foro Marroquí de Alternativas (FMAS), Transparency-Maroc, la Asociación Democrática de las Mujeres Marroquíes (ADFM), El grupo antirracista de defensa y acompañamiento de los extranjeros y migrantes (GADEM) y otros Colectivos trabajando con discapacitados o de defensa del medio-ambiente (WWF). En general quedan fuera de estos procesos de consulta las organizaciones más pequeñas o las que ciñen su trabajo en el ámbito local o regiones periféricas.

En general los procesos de diálogo que la UE ha iniciado con la sociedad civil marroquí tienen un alcance limitado por el número reducido y selecto de organizaciones consultadas<sup>11</sup>.

## **El proceso de elaboración de la hoja de ruta para el compromiso con la sociedad civil en los países socios**

---

<sup>11</sup> El presente trabajo se apoya en el desarrollo de una investigación conducida en el 2014 sobre la sociedad civil marroquí y su participación en el diálogo de políticas en el marco de la cual fueron entrevistado varios representantes de la sociedad civil marroquí.

El objetivo de la hoja de ruta en Marruecos tenía un doble cometido: se trataba por lado de contar con un análisis actualizado de la situación de la sociedad civil y elaborar un plan de acción. La otra vertiente iba destinada a reforzar la coordinación entre los Estados Miembros en relación con las relaciones con la sociedad civil y sus estrategias de apoyo.

La elaboración de la hoja de ruta en Marruecos empezó en mayo de 2014 y ha sido liderado por un grupo de Estados miembros (España, Francia, Bélgica). Ha sido un proceso largo que concluyó en la primavera de 2015 con la validación de un documento de mínimos. Se elaboró un primer borrador en septiembre de 2014 sobre la base de una primera ronda de consultas con la sociedad civil con temáticas relativas al entorno favorable y la relación con el gobierno. Otra sesión de consulta tuvo lugar para presentar el borrador y contar con los comentarios y reacciones de las OSC invitadas a participar.

Para la elaboración de la hoja de ruta se han consultado unas 30 organizaciones de las 44.771 censadas según datos de 2007<sup>12</sup> (lo que equivaldría al 0,06%). Respecto a la metodología seguido se ha realizado una primera reunión con un grupo reducido de asociaciones beneficiarias de fondos europeos y una segunda, con una participación de organizaciones más amplia, para la presentación del documento, previo a su validación final. Para la selección de las organizaciones invitadas a participar la delegación de la UE elaboró una primera lista (las organizaciones con las que mantiene una relación contractual o de diálogo) que los Estados miembros fueron invitados a completar. No hubo unos criterios claramente definidos para la selección de las organizaciones. Según fuentes entrevistadas uno de los criterios (discriminatorio) ha sido la lengua: estas consultas se hicieron en francés; los representantes de las organizaciones que no manejan el francés han quedado excluidas del proceso. Han participado sobre todo las organizaciones que cuentan con capacidad de interlocución y que desarrollan un trabajo de incidencia política. Estas organizaciones son minoritarias y se encuentran ubicadas en la mayor parte en el eje Casablanca-Rabat.

---

<sup>12</sup> A pesar de la existencia de muchos estudios sobre la sociedad civil marroquí no existe información actualizada sobre el número de organizaciones existentes. La cifra de 44.771 queda recogida en el informe elaborado por el Alto Comisionado del Plan publicado en el 2011 pero a partir de datos de 2007. Ver al respecto: *Enquête Nationale auprès des Institutions à but non lucratif (exercice 2007), rapport de synthèse*, Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc, diciembre 2011.

En relación con el primer objetivo de la hoja de ruta una de las mayores dificultades señaladas radica en el carácter triangular del diálogo y la dificultad de consensuar un texto entre las autoridades por un lado y la sociedad civil por otro lado.

En lo que concierne el segundo objetivo de refuerzo de la coordinación entre los Estados Miembros el proceso de elaboración de la hoja de ruta ha puesto a prueba tanto la voluntad como la capacidad de los EM de implicarse en el proceso.

Varios factores estructurales explican también la dificultad del ejercicio. Cada EM tiene sus propio ciclo de programación y modalidades propias de apoyo a la sociedad civil que no coinciden necesariamente. Otro problema evocado es la falta de recursos humanos en el seno de la delegación como en las diferentes estructuras establecidas por los EM (oficinas de cooperación en el marco de las misiones diplomáticas según el modelo) para implicarse en este proceso. El objetivo perseguido de llegar entre los Estados miembros a procesos de programación conjuntos está aún muy lejos de conseguirse. También se ha detectado un problema de apropiación. Los EM que han participado al ejercicio no han tenido plena consciencia de su carácter vinculante. Cada hoja de ruta supone la adopción de un plan de acción con sus indicadores y son reacios a aceptar este carácter vinculante que les obligaría a modificar sus propias reglas internas relativas a la programación y planificación presupuestaria de sus estrategias de apoyo orientadas hacia el fortalecimiento de la sociedad civil.

El hecho de que no fuera un asunto prioritario para la delegación explica según fuentes entrevistadas la lentitud del proceso<sup>13</sup>. En cualquier caso constituye un primer paso para la coordinación de todos los estados miembros y la delegación en relación al apoyo a la sociedad civil. Es un proceso abierto donde muchos aspectos quedan aun sin definir: los pasos a seguir; los mecanismos de seguimiento, la evaluación de su impacto, la definición de prioridades e indicadores más acotados.

En lo que concierne las percepciones y opiniones manifestadas por la sociedad civil marroquí respecto a este proceso, la principal observación apuntaba que el documento no había recogido

---

<sup>13</sup> Para la elaboración del presente artículo se han realizado entrevistas con responsables de la OTC de Marruecos y responsables del polo gobernanza de la Embajada de Francia en Marruecos (junio 2015).

suficientemente las dificultades a las cuales las OSC se enfrentan por las trabas administrativas legales impuestas por las autoridades a la libertad de expresión, prensa, asociación, reunión y manifestación. Otra de las observaciones reseñadas ha sido la falta de devolución a las asociaciones de los diferentes procesos de consulta; una mayor visibilidad del calendario de las consultas

Las dificultades para conseguir una plena y efectiva participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas no solo depende de la configuración y características específicas de los espacios de diálogo señalados también depende de las propias capacidades internas de la sociedad civil. Muchas organizaciones carecen de los recursos humanos y financieros necesarios para implicarse y participar activamente en el proceso de elaboración, aplicación seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Es precisamente uno de los objetivos del programa «Facilité société civile voisinage»<sup>14</sup>. El programa plantea como objetivos el fortalecimiento del papel y la implicación de los actores no estatales en la promoción de reformas nacionales y el monitoreo de las políticas públicas; el fortalecimiento de sus capacidades a través del apoyo concedido a proyectos regionales o nacionales; la promoción de su implicación en la puesta en marcha de los programas bilaterales y diálogos con los países socios. Se ha delegado a una consultora la puesta en marcha de la Facilidad Sociedad Civil Marruecos con varios objetivos: el fortalecimiento de capacidades de los actores de la sociedad civil; la promoción del diálogo entre los actores de la sociedad civil, las autoridades públicas y la delegación de la UE; el fortalecimiento de redes y el fomentar el intercambio de buenas prácticas; el apoyo a la comunicación interna y externa de las OSC; el mapeo sectorial. La “Facilidad Sociedad civil” contó con un presupuesto de 1,4 millones de euros para el periodo 2013-2015.

Cabe señalar también la puesta en marcha del Fondo Europeo para la democracia destinado a responder a las demandas de apoyo de las OSC independientemente de su talla o estatuto, y destinado a corregir la tendencia de la UE a apoyar solo las organizaciones que disponen ya de

---

<sup>14</sup> Este nuevo instrumento ha sido adoptado por la Comisión Europea en septiembre de 2011 por un monto de 22 millones de € para los países destinatarios de la política de vecindad y 11 millones destinados a los países de la Vecindad Sur.

capacidades, como los movimientos sociales y de jóvenes que protagonizaron las protestas de 2011.

## **El diálogo de la UE con la sociedad civil jordana**

Las primeras relaciones contractuales entre Jordania y la UE datan de 1977 mediante la firma de un acuerdo de asociación que entró en vigor en mayo de 2002. El primer programa indicativo nacional (2002-2004) permitió establecer los primeros contactos entre la UE y un grupo de ONG. Desde 2004 Jordania es parte de la Política de vecindad europea y es el primer país del sur del mediterráneo con el cual la UE ha iniciado negociaciones técnicas para el estatuto avanzado que permite una participación progresiva del país socio en cuestiones claves de las políticas y programas de la UE.

La evaluación de 2007 relativa a las acciones de la UE en Jordania en materia de gobernanza señalaba la necesidad de seguir apoyando a las OSC para darles mayor capacidad de intervención en este ámbito. En el documento de programación de la política de vecindad para el periodo 2014-2020 se reitera la importancia de la sociedad civil en los procesos de diálogo de políticas y fija como uno de sus objetivos específicos el reforzar la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión. Se define como objetivo principal el apoyo al proceso de reforma, en los ámbitos de la democracia y los derechos humanos, la buena gobernanza, justicia, cooperación contra el extremismo.

Al igual que otros países de Oriente Medio y del Norte de África, Jordania ha conocido unas movilizaciones populares reivindicando reformas y cambios en el ámbito político y económico. Sin embargo, el impacto de las movilizaciones ha sido menor que en otros contextos por las particularidades políticas, económicas y sociológicas del país. También ha conocido un proceso de reforma que, sin embargo, no ha modificado sustancialmente la naturaleza del régimen. En lo relativo a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales el alcance de las reformas ha sido limitado. El marco legal que regula el derecho de asociación, la libertad de

expresión, el derecho de manifestación sigue siendo muy restrictivo y las prácticas no democráticas siguen siendo muy extendidas (Christophensen, 2013).

El entorno para la sociedad civil es en general escasamente favorable. El marco legal impone un control estrecho sobre el conjunto de las actividades de las organizaciones. El proceso de creación de asociación está sometida a un régimen de autorización previa y todo el ciclo de la vida asociativa está estrechamente controlado por el gobierno. Además el Ministerio de desarrollo social añadió nuevas medidas restrictivas como la introducción de un nuevo formato (compulsory form) para el informe anual que las OSC tienen que elaborar. Así mismo permanecen muchas restricciones a la libertad de expresión y reunión (Jarrah, 2009) (Ryan, 2011) (Muasher, 2011).

En lo que concierne la sociedad civil jordana se estima que en Jordania hay unas 1.500 organizaciones de base, 40% de ellas han sido creadas entre las décadas de los 70 y de los 90, estas organizaciones operan a nivel local y se limitan a la prestación de servicios. Las que desarrollan líneas de trabajo más enfocadas a la incidencia política o seguimiento de las políticas públicas son organizaciones de la sociedad civil que operan a nivel nacional cuyos programas son financiados por donantes internacionales (Richard, 2000).

## **Espacios y mecanismos de diálogo entre la UE y la sociedad civil**

La delegación de la UE mantiene un diálogo habitual y estructurado con unas pocas organizaciones de derechos humanos y organizaciones de mujeres (una decena a lo sumo). Hay otros canales de diálogo entre la UE y la sociedad civil jordana en Bruselas donde la UE mantiene un diálogo regular con algunas organizaciones de derechos humanos en el marco del sub-comité de derechos humanos, democracia y gobernanza. Para otras temáticas como los Acuerdos de Libre Comercio Profundo y Amplio (DCFTA en sus siglas en inglés) la sociedad civil está mucho menos implicada<sup>15</sup>. Algunas redes regionales como el Arab NGO Network for Development (ANND) han tratado de focalizar parte de su estrategia de incidencia política desde 2011 en la necesidad de

---

<sup>15</sup> Ver al respecto ECORYS, *Trade sustainability impact assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Jordan*, Final interim technical report, 8/7/2014.

revisar el modelo de relaciones comerciales y económicas de la UE con los países árabes que ha mostrado sus límites con los efectos sociales devastadores de las políticas neoliberales.

En la evaluación de 2007 del programa de apoyo de la Comisión a Jordania, la UE reconocía que los contactos mantenidos con las OSC se limitaban a unas pocas organizaciones que también eran las que canalizaban sus ayudas. Se explicaba esta pauta de actuación por varios motivos: la falta de capacidades y recursos humanos y financieros para entablar un diálogo más amplio y más estructurado por parte de la delegación, la dificultad del diálogo por el idioma: pocos documentos de la UE están traducidos al árabe<sup>16</sup>. La evaluación realizada en el 2007 subrayaba también que la UE había hecho poco para promover un entorno más favorable para las OSC en Jordania y recalca que los procedimientos establecidos para acceder a la financiación eran demasiado complejos para las asociaciones más pequeñas.

El diálogo entre la delegación de la UE y la sociedad civil es además filtrado por las autoridades gubernamentales. Las diferentes convocatorias para la concesión de ayudas a las ONG están también controladas por los ministerios correspondientes. El ministerio de planificación interfiere en las relaciones entre la UE y la sociedad civil por el papel central que desempeña en la gestión de los instrumentos de financiación de las OSC (Jonasson, 2013).

Respecto al papel de la sociedad civil en el seguimiento de los planes de acción cabe reseñar que los propios responsables europeos consideran que el diseño de la estrategia país y el diseño e implementación del plan de acción de la PEV es ante todo un proceso inter-gubernamental. Existen, sin embargo, posiciones divergentes: si bien la Comisión no descarta la contribución de la sociedad civil considera que es la Comisión la principal responsable de este seguimiento. Por su parte el Parlamento europeo está presionando para la inclusión de la sociedad civil en los diferentes sub-comités y sus reuniones.

Para la elaboración y el seguimiento de los planes de acción, se han creado sub-comités para garantizar la participación de la sociedad civil, sin embargo el principal interlocutor de la UE es el

---

<sup>16</sup> Ver: Evaluation of the European Commission Support to the Hashemite Kingdom of Jordan, final report overall assessment, june 2007 en [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-jordan-1087-main-report-200708\\_en\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-jordan-1087-main-report-200708_en_0.pdf)

ministerio encargado de desarrollar el plan de acción, el Ministerio de Planificación y cooperación internacional (MOPIC). Así mismo la mayoría de la ayuda europea de promoción de la democracia destinada a Jordania ha sido canalizada por las instituciones públicas jordanas. Los mismos representantes de la UE subrayan el carácter intergubernamental de las relaciones con la UE y consideran que mantener canales de diálogo abiertos es más importante que cortar las relaciones por la falta de progresos realizados.

Con el proceso de des-concentración y el mayor papel concedido a las delegaciones de la UE, los contactos con la sociedad civil se han ampliado pero existen todavía una gran brecha entre el discurso y la práctica. Se trata de un proceso todavía incipiente y reducido a unas pocas organizaciones.

La UE está apoyando iniciativas encaminadas a favorecer el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil<sup>17</sup>. Estas iniciativas de diálogo desarrolladas por el Ministerio de Asuntos políticos y Parlamentarios se inscriben en el programa “Apoyo al dialogo con la sociedad civil y la Participación en Jordania”, que pretende reforzar el papel de los actores no estatales en el ámbito de la buena gobernanza y rendición de cuentas. El programa ayuda las OSC a posicionarse en los procesos de elaboración de políticas<sup>18</sup>.

Las organizaciones jordanas, muy activas a nivel regional, consiguen vías de interlocución con las instituciones europeas (Parlamento y Comisión) a través de su pertenencia a redes regionales e internacionales<sup>19</sup>.

El proceso de reforma iniciado en Jordania en los ámbitos políticos, sociales y económicos ha sido valorado positivamente por la delegación de la UE que propuso usar parte de los fondos SPRING<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> En el marco de un proyecto financiado por la UE el Ministerio Jordano de Asuntos Políticos y Parlamentarios ha conducido una serie de seminarios-talleres de formación sobre la cuestión del apoyo al diálogo y a la participación de la sociedad civil.

<sup>18</sup> [http://www.gfa-group.de/Support\\_to\\_parliament\\_and\\_civil\\_society\\_organizations\\_3696652.html](http://www.gfa-group.de/Support_to_parliament_and_civil_society_organizations_3696652.html)

<sup>19</sup> La Red Euromediterránea de derechos humanos (REMDH) junto con organizaciones locales lanzó en varios países la iniciativa de presentar antes de la celebración de los Consejos de Asociación un informe con recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos. El *Arab NGO Network for development* (ANND) realizan un trabajo continuo de incidencia política dirigido a las diferentes instituciones organizan “advocacy tour » en Bruselas) para intentar influir en la agenda europea <http://www.annd.org/english/program.php?programId=4>

para establecer un contrato de buena gobernanza y desarrollo (GGDC) para el periodo 2012-2013 que consiste en un apoyo presupuestario con indicadores relacionados con gobernanza y adhesión a los valores fundamentales<sup>21</sup>.

También se han financiado otros proyectos destinados a la sensibilización ciudadana y la promoción de nuevos actores políticos y el profesionalismo de los medios de comunicación.

Para el periodo 2014-2017 el ciclo de programación prevé que la participación y la implicación de la sociedad civil sea integrada de forma transversal en el diálogo de políticas, el monitoreo y la prestación de servicios, relacionados con los tres sectores prioritarios identificados y mencionados más arriba. La UE pretende también reforzar la creación de redes y plataformas de OSC y organizaciones de base, reforzar las capacidades de las OSC y su poder de movilización entorno a agendas comunes y promover su papel en el funcionamiento del sector público para una mayor rendición de cuenta y transparencia, así como su participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Se ha fijado también como objetivo la emergencia y desarrollo de nuevos movimientos cívicos de jóvenes cuyos objetivos y enfoques difiere de los clásicos actores de la sociedad civil.

Como ha sido el caso en Marruecos la UE ha puesto en marcha nuevos instrumentos de apoyo a la sociedad civil como el “civil society facility” con un presupuesto global de 34 millones de euros para el periodo 2011-2013. En 2013 el programa anual del instrumento de vecindad ha incluido una partida de 10 millones de euros para la sociedad civil y los medios de comunicación, cuyo objetivo principal es la reforma democrática en Jordania a través del incremento de la participación ciudadana en la vida política y la construcción de capacidades para fortalecer los medios de comunicación independientes. Se trata de una iniciativa conjunta entre la UE y el

---

<sup>20</sup> En el marco del programa SPRING, 7 millones de € han sido desembolsados para el apoyo a la Comisión electoral independiente a través del UNDP.

<sup>21</sup> La UE ha desbloqueado un monto de 116 millones de euros en el marco del programa que complementa los 210 millones del Programa indicativo nacional para el periodo 2011-2013. Jordania y la UE han firmado un memorando de entendimiento para la cooperación bilateral para el periodo 2014-2017 y una asignación financiera orientativa de 382 M€ con las prioridades siguientes: Estado de derecho y refuerzo de la rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos; empleo y desarrollo del sector privado; energías renovables. En el marco del programa SPRING, 7 millones de € han sido desembolsados para el apoyo a la Comisión electoral independiente a través del UNDP

gobierno jordano para establecer un fondo para la sociedad civil para mejorar la coordinación entre los fondos de la UE para la sociedad civil en varios sectores y evitar los solapamientos.

El apoyo a la sociedad civil jordana se canaliza también a través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDH). Cabe mencionar también otros proyectos impulsados por la UE como el programa Demoqrati un programa de empoderamiento democrático lanzado en junio 2013. La delegación de la UE lanzó una convocatoria de propuestas en el marco del instrumento europeo de democracia y derechos humanos para las OSC con prioridades en la prevención de la tortura y malos tratos los derechos y condiciones de vida de la infancia.

El instrumento de estabilidad ha sido también puesto a contribución en el caso de Jordania con el fin de contribuir a la estabilización de las crisis, la construcción de la paz, la mediación a través del papel de la sociedad civil en los procesos de transición.

El despliegue de instrumentos para fortalecer la sociedad civil y los reiterados compromisos con la promoción de la democracia y derechos humanos en el discurso europeo en relación con Jordania no se ha plasmado, sin embargo, en el ejercicio de presiones más directas para que el gobierno jordano siga avanzando en la senda de las reformas. También cabe reseñar que la mayoría de la ayuda europea de promoción de la democracia destinada a Jordania ha sido canalizada por el mismo gobierno que impone sus propios límites a las reformas a las cuales se compromete y la UE se somete en aras de los intereses compartidos y prioritarios de mantener la seguridad y estabilidad del país. El deterioro de la situación de seguridad de la región con la radicalización del conflicto sirio y la extensión del conflicto a Irak ha convertido a Jordania en un refugio de estabilidad lo que invita los actores a adoptar una posición aún más conservadora frente a la agenda de reforma pendiente.

## Valoraciones de los espacios de diálogo por parte de la sociedad civil<sup>22</sup>

El logro de una participación plena y efectiva de la sociedad civil en el diálogo de políticas con la UE requiere valorar dos vertientes fundamentales: por un lado los elementos que condicionan la configuración de estos espacios y las características de los diferentes espacios establecidos para el diálogo y su contenido; por otro lado la otra vertiente del análisis tiene que ver con las capacidades internas de las OSC para poder participar de forma efectiva en este diálogo. Estas dos vertientes están a su vez estrechamente vinculadas.

El análisis de los mecanismos de diálogo existentes en los dos casos de estudios señala una serie de déficits relacionados con el diseño, el alcance, la metodología seguida y los resultados e impacto de estos procesos de consulta:

- Los mecanismos creados han sido diseñados de forma unilateral sin que los principales actores interesados pudieran pronunciarse sobre el propio diseño del mecanismo de consulta: sus modalidades de funcionamiento, sus objetivos y resultados esperados.
- Las críticas de las OSC vierten sobre la falta de representatividad y pertinencia de los actores de la sociedad civil invitados a participar en estos espacios. Los motivos que sustentan estas alegaciones apuntan a la escasa diversidad geográfica y temática de los actores representados. La falta de claridad de los criterios de selección utilizados por la UE para invitar determinadas organizaciones a participar en los mecanismos de consulta es otra de las críticas más frecuente. En general las organizaciones invitadas a dialogar son las que han tenido financiación de la UE.
- El acceso a la información es otro de los aspectos claves que condicionan en gran parte el éxito o el fracaso del diálogo estructurado establecido con la sociedad civil. Aunque la mayoría de los documentos están disponibles en la web de la UE, su accesibilidad es limitada para muchas organizaciones por cuestiones de idioma (muchos documentos no están traducidos al

---

<sup>22</sup> Este apartado está basado en las conclusiones del trabajo de campo en Marruecos y Jordania en el marco de un estudio sobre sociedad civil y diálogo de políticas, realizado para Alianza por la Solidaridad. El trabajo de campo ha sido realizado entre septiembre 2014 y enero de 2015.

árabe). La misma complejidad institucional y de los procedimientos de la UE constituye también un freno para muchas organizaciones a la hora de acercarse a la UE. Para algunos procesos la difusión de información es escasa: la documentación disponible sobre los procesos de elaboración de las hojas de rutas es casi inexistente en las diferentes páginas web de la UE y cierta opacidad ha caracterizado su elaboración.

- Déficit de planificación: una de las observaciones más reiteradas en relación con las experiencias de diálogo trasladadas por las organizaciones es el carácter puntual, y ad hoc de los espacios de diálogo en los cuales han participado, la falta de regularidad y el poco tiempo dejado para preparar con antelación su participación en estos espacios. La sociedad civil, teniendo en cuenta su naturaleza (pluralidad de actores, diversidad de posicionamiento) necesita tiempo para poder consensuar un posicionamiento común o una estrategia para participar de forma eficiente en los espacios de diálogo.
- La elección del lugar de los encuentros presenciales es otra de las cuestiones que merece reflexión ya que muchas veces los procesos de consulta organizados por las DUE tienen lugar en las capitales. Los actores “periféricos” se ven de alguna manera marginados por esta concentración geográfica. Es una cuestión relacionada además con los recursos de los actores ya que en muchas ocasiones las organizaciones tienen que asumir los gastos de desplazamientos. Una inversión que muchas organizaciones están dispuestas a realizar si consideran que van a obtener resultados concretos.
- La definición de las temáticas no suele ser objeto de un proceso participativo. El orden del día es definido de antemano y en general se impone las prioridades o se invita las OSC a discutir, debatir sobre una agenda pre-definida.
- En términos generales los resultados y el impacto de la participación de la sociedad civil en los diferentes espacios de diálogo de políticas son escasos o no conocidos. No suele haber una devolución posterior de los procesos de consulta. No se justifica tampoco los motivos que explican por qué determinadas recomendaciones no han sido integradas en las versiones finales de los documentos sobre los cuales se abrió un proceso de consulta. La ausencia de

resultados tangibles es uno de los principales factores que desanima las organizaciones a la hora de participar. Lo que lleva a las OSC a sentirse objetos más que sujetos en el proceso.

Las organizaciones de la sociedad civil consideran que su influencia en el proceso de diseño, aplicación y evaluación de las políticas diseñadas por la UE es casi nula. Son procesos dirigidos y decididos de antemano. Incluso los actores más fuertes (plataformas, coaliciones que han tenido la oportunidad de participar en algunos de los procesos de consulta) consideran que no tienen las capacidades suficientes para lograr incidir o tener un impacto significativo y que además no hay una voluntad política de integrar las aportaciones de las organizaciones.

La exclusión de la sociedad civil del diálogo sobre determinadas políticas es otra de las cuestiones a reseñar: como la nueva generación de acuerdos de libre comercio firmados por la UE en el marco de su “renovada política de vecindad”<sup>23</sup>.

La participación de las OSC en el diálogo de políticas no sólo depende de las condiciones externas y de las características de los espacios y mecanismos establecidos, también depende de las propias capacidades de las organizaciones que abarcan varias dimensiones:

- El grado de coordinación, cooperación y consenso al cual pueden llegar las OSC entre sí para dar más peso a sus reivindicaciones y demandas frente a los poderes públicos o las instituciones europeas.
- El fortalecimiento de la legitimidad y la representatividad de las organizaciones y sus bases sociales (transparencia, rendición de cuentas, códigos de conducta).

Las diferentes líneas de fractura que dividen el tejido asociativo debilitan la capacidad de participación de la sociedad civil en los espacios de diálogo, en la medida en que dificulta el logro de consensos y visiones comunes para establecer estrategias de movilización y diálogo coherentes. A esta dificultad inherente a la sociedad civil en la medida que es una expresión colectiva de los diferentes intereses que representa, se suma los intentos en la mayoría de los

---

<sup>23</sup> <http://www.socialwatch.org/fr/node/16197>

casos exitosos de dividir y fragmentar a la sociedad civil, sobre todo cuando se trata de sistemas políticos autoritarios que temen la emergencia de fuerzas susceptibles de cuestionar el unanimismo sobre el cual descansa su poder.

- El acceso a la información y el conocimiento de los procesos políticos (procesos de toma de decisión, oportunidad de diálogos) es una debilidad observada en el caso de muchas organizaciones. Las organizaciones carecen en general de recursos para garantizar el seguimiento de las políticas públicas y estrategias europeas que afectan directamente su sector de intervención. Las organizaciones también reconocen que los sistemas de intercambio de información entre organizaciones tienen a menudo un carácter informal y deberían ser reforzados.

## Conclusiones

La UE ha manifestado en muchas declaraciones y comunicaciones su voluntad política de estructurar y profundizar el diálogo con la sociedad civil, pero este compromiso aún no se ha trasladado a la práctica. La UE sigue teniendo un perfil bajo cuando se trata de ejercer presiones sobre los gobiernos de la región para conseguir un entorno más favorable para la sociedad civil aunque figura entre los objetivos enunciados en la comunicación de la Comisión de 2012 sobre la sociedad civil y su papel en la acción exterior de la UE.

La continuidad, viabilidad y calidad del diálogo que la UE establece con la sociedad civil depende mucho de la existencia de un entorno favorable a la sociedad civil que requieren de la existencia de otros elementos claves como marcos legales favorables, entornos políticos y socioeconómicos propicios y la disponibilidad de recursos económicos.

En contextos políticos no democráticos donde el marco legal que regula la vida asociativa no permite a los actores de la sociedad civil desarrollar una actividad autónoma, independiente del Estado, con libertades y derechos reguladas jurídicamente y sin interferencias administrativas o políticas, hablar de diálogo de políticas y participación en la elaboración de políticas públicas parece prematura y no encaja con las estrategias de los actores de la sociedad civil. En estas

Número 18 (Junio 2015)  
ISSN: 1887-4460

situaciones donde severas limitaciones externas reducen o asfixian el espacio asociativo, los actores de la sociedad civil consideran que previamente hay que definir estrategias para conseguir aliviar las presiones y restricciones que pesan sobre la vida asociativa.

Los espacios creados por la UE para entablar un diálogo con la sociedad civil en los dos casos de estudio considerados en el presente artículo no reúnen las condiciones para garantizar una participación amplia y representativa de la sociedad civil. La elaboración de las hojas de ruta iniciado por la UE representa un primer paso importante para mejorar la calidad del diálogo y afianzar las relaciones entre la UE y la sociedad civil. Esta primera fase debería ser el objeto de una evaluación sistemática con el fin de mejorar los procedimientos, pautas y criterios a seguir para garantizar una participación más representativa y efectiva de la sociedad civil.

La UE, a pesar de los cambios anunciados, sigue prisionera de la lógica de la primacía de los intereses particulares (prioridad de cada EM) sobre los intereses colectivos que pesa sobre su política exterior cuando se trata de ejercer presiones sobre los gobiernos socios en relación con la creación de un entorno más favorable a la sociedad civil.

## Bibliografía

ADELY Fida. (2013), "The emergence of a new labor movement in Jordan", Middle East Research, nº264, noviembre, MERIP, disponible en <http://www.merip.org/mer/mer264/emergence-new-labor-mov> [consulta: 13 de febrero de 2015]

ALVAREZ OSSORIO, Ignacio; CERROLAZA, Érika; KETITI Awatef; GARCÍA LUENGOS, Jesús y THIEUX, Laurence. (coords) (2013), *Sociedad civil y transiciones en el Norte de África, Egipto, Túnez, Argelia y Marruecos*, Barcelona: Icaria editorial- Encuentro Civil Euromed, pp. 15-70, disponible en [http://euromed.eurosur.org/IMG/pdf/sociedad\\_civil\\_norte\\_Africa.pdf](http://euromed.eurosur.org/IMG/pdf/sociedad_civil_norte_Africa.pdf) [consulta: 14 de septiembre 2014]

CHRISTOPHENSEN, Mona.(2013), "Jordan's 2013 elections: a further boost for tribes", NOREF report, marzo, disponible en

[http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/3cfcb191c3644dd32cda0c2c3431d149.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/3cfcb191c3644dd32cda0c2c3431d149.pdf) [consulta: 10 de febrero de 2015]

CUBERTAFOND, Bernard. (2011), "La transition marocaine après le printemps arabe et la nouvelle Constitution", *Les études et essais du Centre Jacques Berque*, nº 5, noviembre, disponible en [http://www.cjb.ma/images/stories/publications/Cubertafond\\_EE\\_5.pdf](http://www.cjb.ma/images/stories/publications/Cubertafond_EE_5.pdf) [consulta: 10 de diciembre de 2014]

DIMITROVA, Bohdana. (2009), « Reshaping Civil Society in Morocco, Boundary Setting, Integration and Consolidation », *CEPS Working Document*, nº 323, diciembre, disponible en [http://aei.pitt.edu/14587/1/WD\\_323\\_Dimitrovova\\_on\\_Reshaping\\_civil\\_society\\_Morocco.pdf](http://aei.pitt.edu/14587/1/WD_323_Dimitrovova_on_Reshaping_civil_society_Morocco.pdf) [consulta: 8 de noviembre de 2014]

ECHAGÜE, Ana. (2008), *La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania*, Documento de trabajo de FRIDE, nº56, marzo, disponible en [http://fride.org/download/WP56\\_Reforma\\_Jordania\\_ES\\_abr08.pdf](http://fride.org/download/WP56_Reforma_Jordania_ES_abr08.pdf) [consulta: 18 de febrero 2015]

EL HASHIMI, Mohamed. (2014), « Société civile et démocratisation au Maroc, le grand malentendu », *Euromesco Paper*, nº21, disponible en [http://www.euromesco.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2150%3Aeuromesco-paper-21-societe-civile-au-maroc-le-grand-malentendu-&catid=61%3Aeuromesco-papers&Itemid=48&lang=en](http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&view=article&id=2150%3Aeuromesco-paper-21-societe-civile-au-maroc-le-grand-malentendu-&catid=61%3Aeuromesco-papers&Itemid=48&lang=en) [consulta: 23 de noviembre 2014]

GARCÍA LUENGOS, Jesús (2013), "La primavera árabe en Marruecos. La sociedad civil marroquí", en Álvarez Ossorio, Ignacio; Cerrolaza, Érika; Ketiti Awatef; García Luengos, Jesús y Thieux, Laurence. (coords), *Sociedad civil y transiciones en el Norte de África, Egipto, Túnez, Argelia y Marruecos*, Barcelona: Icaria editorial- Encuentro Civil Euromed, pp. 15-70, disponible en [http://euromed.eurosur.org/IMG/pdf/sociedad\\_civil\\_norte\\_Africa.pdf](http://euromed.eurosur.org/IMG/pdf/sociedad_civil_norte_Africa.pdf) [consulta: 14 de septiembre 2014]

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012), Popular protest in North Africa and the Middle East (ix): dallying with reform in a divided Jordan, Middle East/North Africa Report N°118 – 12 March, disponible en

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Jordan/118-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-ix-dallying-with-reform-in-a-divided-jordan.pdf> [consulta: 13 de noviembre 2014]

JARRAH, Sameer (2009), "Civil society and public freedom in Jordan, the path of democratic reform", *Working Paper* Saban Centre for Middle East Policy, nº3, Julio, disponible en [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/7/07-jordan-jarrah/07\\_jordan\\_jarrah.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/7/07-jordan-jarrah/07_jordan_jarrah.pdf) [consulta: 17 diciembre 2014]

JONASSON, Ann-Kristin (2013), *The EU's Democracy Promotion and the Mediterranean Neighbors Orientation, Ownership and Dialogue in Jordan and Turkey*, Londres: Routledge.

GOVANTES ROMERO, Juan Bosco (2013), "La lógica de la construcción de intereses en la política de la UE hacia Marruecos (2005-2010) : democracia, derechos humanos, migraciones y seguridad", Tesis doctoral, disponible en <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/976> [consulta: 28 junio 2015]

LEGRAND, Vincent (2014), "The situation in Jordan, an overview", en el Anuario del IEMED, 2014, pp.209-213, disponible en [http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/anuari-2014/Legrand\\_jordan\\_political\\_overview\\_IEMed\\_yearbook\\_2014\\_EN.pdf](http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/anuari-2014/Legrand_jordan_political_overview_IEMed_yearbook_2014_EN.pdf) [consulta: 14 de enero 2015]

MUASHER, Marwan (2011), "A Decade of Struggling Reform Efforts in Jordan: The Resilience of the Rentier System," *The Carnegie Papers*, mayo, disponible en: [http://carnegieendowment.org/files/jordan\\_reform.pdf](http://carnegieendowment.org/files/jordan_reform.pdf) [consulta: 18 diciembre 2014]

RICHARD T Antoun (2000), "Civil society, tribal process and change in Jordan", *Middle East Studies*, 32, pp-441-463

RYAN, Curtis (2010), "'We Are All Jordan' But Who is We?", *Middle East Report Online* (MERO), Middle East Research and Information Project, (MERIP), disponible en <http://www.merip.org/mero/mero071310> [consulta: 18 diciembre 2014]

SCHUMACHER, Tobias (2011), "The EU and the Arab spring between spectatorship and actorness", *Insight Turkey*, Vol 13, nº3, pp.107-119, disponible en

<http://www.geema.org/documentos/1311769182S1INM2er7Ad46NI6.pdf> [consulta: 28 junio 2015]

SHTEIWEI, Musa (2010), "The role of civil society organizations in the political reform process in Jordan", Center for Strategic Studies, Foundation for the Future: <http://foundationforfuture.org/en/Portals/0/PDFs/PDF%202013/F-The%20Role%20of%20Civil%20Society%20Organizations%20in%20the%20Political%20Reform%20Process%20in%20Jordan.pdf> [consulta: 18 diciembre 2014]

SIDI HIDA, Bouchra (2011), "Mobilisations collectives à l'épreuve des changements au Maroc", en BEN NEFISSA, Sarah. y DESTREMAU, Blandine (eds), *Protestations sociales, révolutions civiles, transformations du politique dans la Méditerranée arabe*, *Revue du Tiers Monde*, hors série, pp.163-189

WILLIAMSON Winkie y HAKKY, Huda (2010), *Mapping study of non state actors in Jordan*, The European Union's MED – Mediterranean Programme for the Hashemite Kingdom of Jordan, disponible en [http://eeas.europa.eu/delegations/jordan/documents/news/mapping\\_study\\_executive\\_summary\\_bilingual\\_en\\_ar.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/jordan/documents/news/mapping_study_executive_summary_bilingual_en_ar.pdf) [consulta: 18 diciembre 2014]

YACOUB, Mohammed (2010), "The status of civil society in Jordan", Informe de la Foundation for the Future, disponible en [http://foundationforfuture.org/en/Portals/0/Conferences/Research/Research%20papers/Mohammad\\_Yacoub\\_English.pdf](http://foundationforfuture.org/en/Portals/0/Conferences/Research/Research%20papers/Mohammad_Yacoub_English.pdf) [consulta: 18 diciembre 2014]