

## El Consejo de Europa y la Cohesión Social

Si bien la Unión Europea decidió hace algunos años empezar a trabajar y desarrollar toda una estrategia en torno al concepto de la *inclusión / exclusión social*, el Consejo de Europa (organismo paneuropeo al que pertenecen 41 estados) ha elegido para su programa el de la *cohesión social*; a su entender, un concepto más amplio y que engloba al conjunto de la sociedad y no sólo a los excluidos.

INTERNACIONAL

Aunque esta organización internacional tiene como objetivo fundamental proteger y promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, el Consejo de Europa desarrolla un amplio programa de cohesión social, y es que, las experiencias de los últimos años han demostrado que la cohesión social es una condición esencial para la seguridad democrática. Sociedades divididas y desiguales no sólo son injustas, sino que no garantizan la estabilidad a largo plazo. Los gobiernos no sólo necesitan que la economía funcione, sino que la sociedad funcione, y han constatado que el desarrollo económico, si no va acompañado de desarrollo social, tarde o temprano genera problemas e inestabilidad.

Hoy en día, mucha gente está excluida de los beneficios del progreso económico y social a los que el Consejo de Europa está comprometido por su estatuto fundador. Por eso los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa, reunidos en octubre de 1997, identificaron la cohesión social como "una de las principales necesidades de una Europa más amplia y (...) un complemento esencial para la promoción de los derechos humanos y la dignidad".

El Comité de Ministros, órgano principal, decidió crear un nuevo Comité Ejecutivo Intergubernamental, el **Comité Europeo para la Cohesión Social**, reuniendo varias áreas de trabajo que antes estaban dispersas, y reflejando así el carácter multidisciplinar de la cohesión social. La primera tarea del Comité fue la elaboración de la **Estrategia para la Cohesión Social**, que establece las principales directrices para un enfoque integral de los problemas sociales de la Europa actual.

### El contexto político

Varios elementos se han conjugado en los últimos años que han llevado a la decisión del Consejo de Europa de comprometerse con una Estrategia para la Cohesión Social. El Consejo, que considera los derechos sociales como parte fundamental del compromiso con los derechos humanos, ha basado siempre su trabajo en la dignidad del individuo y ha visto que esto implica una preocupación especial por los miembros más vulnerables de la sociedad que, en la mayoría de los casos, necesitan protección y asistencia para su integración social.

Como vehículo para la cooperación internacional en el ámbito de la cohesión social, el Consejo de Europa ofrece su condición única, como foro paneuropeo que reúne a 41 Estados europeos, por su compromiso con una Europa basada en la democracia pluralista, el respeto por los derechos humanos y el Estado de Derecho. A lo largo de sus 50 años de cooperación intergubernamental, el Consejo de Europa ha establecido normas europeas para los derechos sociales y contribuido con una amplia experiencia a través de los mecanismos de supervisión de sus instrumentos legales, y a través de Recomendaciones e informes. Sus diversos comités y grupos de trabajo hacen de él un foro para el intercambio de ideas y experiencias en todo el continente europeo.

A ello se une el hecho de que, cada vez más, a través de sus programas de cooperación, el Consejo de Europa asiste a sus Estados miembros en el establecimiento de los estándares de la organización y en su aplicación práctica en el marco de sus situaciones nacionales. Aunque como norma general no financia programas operativos, excepto por la vía de los préstamos del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, sus muchos y variados medios de acción le dan el potencial suficiente para ejercer una considerable influencia en el desarrollo social del continente europeo y para ser el motor de nuevas políticas e iniciativas.

El reforzamiento de la cohesión social puede entonces ser considerado como una estrategia preventiva diseñada para reducir el riesgo de una ruptura social y política futura. Todos los países europeos sin excepción se enfrentan con el reto de construir y mantener sociedades sostenibles, y el Consejo de Europa pretende apoyarles asesorándoles en:

- cómo hacer los derechos sociales y económicos más efectivos;
- cómo prevenir el surgimiento de una sociedad "de dos velocidades" donde algunos disfrutan de la prosperidad mientras otros están confinados a una existencia marginal;
- cómo crear un nuevo sentido de solidaridad social y responsabilidad mutua en una sociedad caracterizada por la búsqueda del interés individual;
- cómo integrar a los inmigrantes en la sociedad y combatir efectivamente todas las formas de racismo y discriminación;

■ cómo hacer de la creciente diversidad cultural y étnica una fuente de riqueza en un mundo globalizado.

## El Comité Europeo para la Cohesión Social

La decisión de crear un Comité para la Cohesión Social, formado por representantes de los Estados miembros que se reúne dos veces al año, vino seguida del encargo de elaborar una estrategia de cohesión social que debería incluir un programa de trabajo a medio plazo.

Las **principales áreas de trabajo** que se establecen para el Comité son las siguientes:

1. Elaborar y desarrollar la Estrategia para la Cohesión Social aprobada por el Comité de Ministros;
2. Promover la ratificación de los instrumentos legales del Consejo de Europa sobre seguridad social y llevar a cabo el seguimiento de su aplicación;
3. Elaborar directrices políticas sobre el acceso a los derechos sociales, cubriendo en particular el acceso al empleo, a la protección social y a la vivienda;
4. Coordinar, guiar y promover la cooperación entre los Estados miembros con el objetivo de impulsar la cohesión social en Europa, desarrollando respuestas integrales multidisciplinares a las cuestiones sociales;
5. El Comité incluirá dentro de su programa de actividades el intercambio regular de puntos de vista, información y buenas prácticas en temas relacionados con la cohesión social;
6. Finalmente, actuará como foro para la reflexión estratégica sobre los problemas clave de la política social.

## Estrategia para la Cohesión Social

En mayo de 2000, el Comité Europeo para la Cohesión Social adoptó su Estrategia para la Cohesión Social. Este documento, aprobado por el Comité de Ministros el 13 de julio, representa una declaración de intereses que establece una agenda precisa para el Consejo en el ámbito social para los próximos años.

La cohesión social, en la acepción del Consejo de Europa, es un concepto que engloba una serie de valores y principios con el objetivo de asegurar que todos los ciudadanos, indistintamente y en igualdad de condiciones, tengan acceso a los derechos sociales y económicos fundamentales. La cohesión social no es un concepto homogeneizador; basado únicamente en las formas tradicionales de integración social tales como la identidad, compartir la misma cultura, la adhesión a los mismos valores, que, sin embargo, son importantes. Es sobre todo un concepto para una sociedad abierta y multicultural.

La Estrategia no define la cohesión social como tal, pero intenta identificar algunos de los factores de cohesión social y luego diseñar o facilitar los mecanismos, procesos e instituciones que eviten que los factores de división lleguen a suponer un peligro para la estabilidad social:

- La diversidad no es en sí misma un factor de división. Las sociedades europeas han ido aprendiendo a ver el pluralismo ideológico, étnico, religioso y cultural no como un obstáculo a la cohesión social, sino como una fuente de riqueza, dinamismo, adaptabilidad y fuerza. Gestionar la diversidad de manera que aparezca su potencial positivo es, sin embargo, un reto. Supone enfrentarse a formas de discriminación racial, étnica, religiosa, de género; requiere políticas activas para integrar a los inmigrantes, todo tipo de minorías y otros grupos con necesidades especiales dentro de la sociedad en general, sobre la base del respeto a la diferencia y el pleno reconocimiento de sus derechos.
- Otro importante factor de división dentro de la sociedad es la excesiva brecha entre ricos y pobres. Las economías basadas en el libre mercado, generan diferencias de riqueza y estatus social. Esas diferencias se toleran en la medida en que la gente sienta que existe una igualdad de oportunidades para mejorar su situación. Si, no obstante, las diferencias se hacen muy flagrantes, y sobre todo si los menos privilegiados sienten que tienen pocas posibilidades reales de mejora, de que están atrapados en una situación de pobreza y exclusión social, y de que esta situación pasa de generación en generación, entonces, las divisiones socioeconómicas empiezan a poner en serio peligro la cohesión social.
- Un empleo digno y adecuadamente remunerado es una de las formas de promover la cohesión social. La promoción del empleo debe estar en el núcleo de la estrategia impulsando políticas económicas apropiadas, niveles de protección social adecuados y medidas de apoyo al empleo. Debe prestarse una atención especial a la educación, la formación, la búsqueda de empleo y la promoción de la iniciativa empresarial.
- Una estrategia de cohesión social implica acciones para combatir la pobreza y la exclusión social, particularmente en áreas tales como la vivienda, los servicios sociales, la salud, la educación, el empleo y la distribución de subsidios sociales. Pero debe ir más allá, analizando los síntomas de exclusión y también buscando, desde un enfoque más positivo, consolidar esas fuerzas que ayudan a crear solidaridad social y un sentido de pertenencia.
- Los sistemas de seguridad social son una de las más poderosas expresiones institucionales de solidaridad social. Toda estra-

**La cohesión social combina la determinación política de los gobiernos de introducir políticas de desarrollo social y hacer que funcionen, con las aspiraciones de los ciudadanos hacia una mayor solidaridad**

tegia de cohesión social debe, por tanto, tener como objetivo fundamental el reforzamiento de los sistemas de seguridad social, especialmente en un momento en el que se cuestiona tanto su futuro desarrollo y financiación.

- La familia es un factor fundamental de cohesión social en el ámbito privado; puede describirse como el lugar donde la cohesión social se experimenta y construye, a pesar de los cambios de gran alcance que atraviesa. Las políticas dirigidas a las familias, por lo tanto, tendrán su lugar en la Estrategia para la Cohesión Social. Especial atención debe prestarse a las necesidades de los miembros más vulnerables, es decir, los niños y los ancianos, y a la reconciliación de la vida laboral y familiar.
- Toda una variedad de órganos de la sociedad civil, iglesia, partidos políticos o sindicatos, son también factores importantes de cohesión social, a pesar de que en muchos países cada uno de éstos ha visto reducidos sus miembros y su influencia, un reflejo, quizás, de una sociedad que da más importancia a la libertad individual que a la pertenencia a una colectividad. Sin embargo, surgen ONG de todo tipo y cada vez más se convierten en socios indispensables de los gobiernos en la construcción de la cohesión social.

La cohesión social, por tanto, combina la determinación política de los gobiernos de introducir políticas de desarrollo social y hacer que funcionen, con las aspiraciones de los ciudadanos hacia una mayor solidaridad. Esto significa que la cohesión social no puede basarse en políticas *ad hoc* diseñadas para tratar con situaciones de emergencia, sino que debe centrarse en un nuevo compromiso por parte de los Estados miembros en el ámbito social.

Es necesario resaltar que el Consejo de Europa decidió desarrollar una estrategia para la cohesión social mejor que una estrategia para combatir la exclusión social. En esta elección de terminología hay más que un mero deseo de presentar una imagen positiva del trabajo de la organización en el ámbito social. Los Estados miembros necesitan no sólo encontrar formas de tratar los problemas de aquellos que se encuentran excluidos de la sociedad, sino también, y con un objetivo más ambicioso, ver cómo construir sociedades más cohesionadas en las que el riesgo de exclusión social se minimice. La cohesión social, por tanto, concierne a la sociedad en su conjunto y a todos y cada uno de sus miembros, no sólo a aquellos que se encuentran marginados.

En la medida en que afecta al individuo, la cohesión social debería ser en primer lugar una cuestión tendente a desarrollar un concepto de ciudadanía renovado, cuyo objetivo sea promover la participación activa en la toma de decisiones, restaurar los lazos sociales y cívicos, y desarrollar fuertes relaciones con el Estado, el mercado y la sociedad civil. Una parte importante de la cohesión social consiste en encontrar un adecuado equilibrio entre la responsabilidad del individuo y la solidaridad de la sociedad. Sin solidaridad el individuo no será capaz de adaptarse a los cambios estructurales que se llevan a cabo cada vez más deprisa en la estructura social y económica. El reto es desarrollar un fuerte sentido de interdependencia, de responsabilidad mutua y de pertenencia entre los diversos individuos y grupos que componen las sociedades actuales.

## Actividades en el marco de la Estrategia de Cohesión Social

Se llevan a cabo actividades de cuatro tipos:

- **Establecimiento de estándares y seguimiento de la aplicación de los instrumentos legales.** Los derechos sociales son el punto de partida de la estrategia. El Consejo de Europa promueve entre sus Estados miembros la adhesión y ratificación a la normativa social establecida por el propio Consejo, especialmente a la Carta Social Europea y a la Carta Social Europea revisada, y a otros instrumentos del ámbito social, como el Código Europeo de Seguridad Social y su versión revisada.
- **El desarrollo de políticas.** Además de legislar sobre derechos sociales, es necesario que éstos se garanticen para todos los ciudadanos, y esto requiere políticas y programas diversos e innovadores. Por esta razón, una parte importante del trabajo llevado a cabo por el Comité se dirige a facilitar a los gobiernos el intercambio de experiencias en el diseño y ejecución de políticas sociales para identificar buenas prácticas. Este trabajo, que llevan a cabo a través de comités de expertos y seminarios, se traduce normalmente en la adopción de informes, directrices y la publicación de libros. Están en marcha grupos de trabajo en los siguientes ámbitos:
  - Acceso a la protección social;
  - Acceso a la vivienda;
  - Acceso al empleo;
  - Políticas sociales urbanas;
  - Derechos y protección de los niños;
  - Personas ancianas dependientes.
- **Proyectos en los Estados miembros.** El Comité comprobará los resultados de su trabajo de desarrollo de políticas organizando proyectos piloto a nivel local en los Estados miembros. Los resultados de dichos proyectos retroalimentarán a su vez el proceso del desarrollo de políticas. Con esta acción, el Comité busca reforzar las actividades de cooperación con los gobiernos de los Estados miembros, responder a las necesidades más urgentes en países concretos y cooperar más estrechamente con el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, especialmente a través del nuevo Programa Conjunto, que será coordinado por la Unidad de Desarrollo. El objetivo es apoyar el desarrollo de proyectos locales específicos en los Estados miembros en línea con la Estrategia de Cohesión Social del Consejo y potencialmente adecuados para las solicitudes de préstamos al Banco.
- **Investigación y análisis.** La División de Desarrollo de la Cohesión Social es la encargada de suministrar investigación al trabajo del Comité. La División elabora documentos de reflexión sobre conceptos relacionados con la cohesión social, así como indicadores demográficos y sociales para diseñar instrumentos y medir el progreso en la cohesión social.

■ Carolina Fernández

## Desarrollo de la cohesión social

El Comité de Ministros creó en 1998 la *División de Desarrollo de la Cohesión Social* para emprender, en estrecha cooperación con los Estados miembros, un análisis conceptual y metodológico sobre temas relacionados con la cohesión social. Su objetivo fundamental es apoyar en el desarrollo de la Estrategia para la Cohesión Social y lleva a cabo otras numerosas funciones:

- Seguimiento de las tendencias del desarrollo de las políticas sociales;
- Establecimiento de foros para debatir el futuro de las políticas sociales;
- La difusión de información relacionada con el análisis de herramientas de evaluación y seguimiento;
- Promover la investigación comparada;
- Iniciar el trabajo en red entre diferentes actores del desarrollo de las políticas sociales;
- Examinar y promover la transferencia de modelos y buenas prácticas.

Entre las actividades que ha desarrollado destacan algunos proyectos de investigación interesantes:

- Beneficios sociales para los grupos más vulnerables
- Combatir la pobreza en el Cáucaso
- Modelos de buenas prácticas de inclusión social de los gitanos en cinco países de Europa central y oriental.
- Indicadores sociales
- Red de instituciones de investigación en el ámbito social

Publica además la **Newsletter electrónica** *Avances de la Cohesión Social*, con tres números al año. Ofrece información para el público interesado en los progresos y las actividades que se han llevado a cabo en el campo de la cohesión social. Un número especial de la Newsletter por año ofrece un análisis en profundidad de un aspecto específico de la cohesión social. El del año 2002 está dedicado al empleo.

## Otras publicaciones

**"Tendencias de la cohesión social"**. Esta nueva serie se lanzó con el objetivo de crear un foro para la observación y el análisis de las tendencias que se desarrollan sobre las materias de cohesión social en los Estados miembros y no miembros del Consejo de Europa. Cada número se centra en importantes aspectos relacionados con la protección social y la cohesión social.

Volumen 1: *Promoción del debate político sobre exclusión social desde una perspectiva comparada.*

Volumen 2: *Tendencias y progresos de las pensiones y servicios sanitarios en Europa durante la década de los noventa.*

Volumen 3: *Utilización de los subsidios sociales para combatir la pobreza y la exclusión social: oportunidades y problemas desde una perspectiva comparada.*

Volumen 4: *Nuevas demandas sociales: los retos de la gobernanza.*



## Otras actividades

Al margen de la Estrategia para la Cohesión Social, el Consejo de Europa desarrolla otras actividades encaminadas a promover la cohesión social y en el marco de otros órganos de la organización:

**El Banco de Desarrollo** es la institución financiera internacional más antigua de Europa (1956) y la única con una vocación exclusivamente social. Es además el instrumento financiero de la política de solidaridad desarrollada por el Consejo y funciona como un organismo multilateral con su propio estatus jurídico y autonomía financiera. A través de la concesión de préstamos, el Banco participa en la financiación de los proyectos sociales, responde a las situaciones de emergencia y contribuye así a mejorar las condiciones de vida y a la cohesión social en las regiones menos avanzadas de Europa.

**Comité Europeo de Salud.** La implicación del Consejo de Europa en el ámbito de la salud se dirige a elevar el estándar de los servicios sanitarios y promover unas condiciones de vida que favorezcan la salud. El papel que desempeña el Comité es proporcionar directrices prácticas en temas sociales que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Basa su estrategia en un enfoque integrado de la salud y en la humanización de los servicios sanitarios.

**Migración.** El trabajo del Consejo de Europa en este campo es consolidar la cooperación europea. Las relaciones entre los grupos de inmigrantes y las sociedades de acogida generan numerosos conflictos. La educación, los servicios sociales y los medios de comunicación deben adaptarse a las demandas de una sociedad multiétnica. Para ello se llevan a cabo proyectos de igualdad de oportunidades y de integración social para inmigrantes, diseñados sobre todo para prevenir los fenómenos de discriminación y racismo. El órgano responsable de estas actividades es el Comité Europeo sobre Migración.

**Grupo Pompidou.** El compromiso del Consejo de Europa en la lucha contra el abuso y el tráfico de drogas se lleva a cabo a través de este grupo de cooperación multidisciplinar conocido como "Grupo Pompidou". Ofrece un foro de debate para los representantes de los Estados miembros, especialistas y otros profesionales en la materia para cooperar e intercambiar información.

**El Comité Europeo sobre Población** hace un seguimiento y analiza las tendencias demográficas en los Estados miembros del Consejo de Europa. Esto incluye la publicación de un informe anual sobre "Progresos demográficos recientes en Europa", que proporciona datos actualizados sobre población.

**Gitano.** Desde 1993, el tema de los gitanos ha estado en el centro de tres prioridades del Consejo de Europa: protección de las minorías, lucha contra el racismo y la intolerancia, y lucha contra la exclusión social. En realidad, la difícil situación de algunas comunidades gitanas representa una amenaza a la cohesión social en los Estados miembros. Para situar estos temas sobre una base institucional, en 1995 el Comité de Ministros estableció un **Grupo de Especialistas sobre Gitanos**, con la tarea de asesorar a los Estados miembros en todos los temas relacionados con los gitanos e impulsar acciones por parte de las autoridades internacionales y nacionales a favor de la mejora de su situación.

Para más información: [http://www.coe.int/T/E/Social\\_Cohesion/](http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/)