Los compromisos de Copenhague y el concepto de desarrollo social

Capítulo 1

El informe y su contexto

Capítulo 2

El concepto de desarrollo social

6265

PRIVADO

PARTE Iª. LOS COMPROMISOS DE COPENHAGUE Y EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL

CAPÍTULO 1. EL INFORME Y SU CONTEXTO

En 1995 se celebró en Copenhague la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social propiciada por las Naciones Unidas. Antes de la realización de esta Cumbre Mundial, una serie de Organizaciones Sociales en España constituyeron un grupo de trabajo para estudiar los temas que se iban a tratar para poder exponer al Gobierno un conjunto de propuestas que reflejasen una visión no gubernamental del desarrollo social. Más de 100 organizaciones de distintos sectores (cooperación internacional, acción social, derechos humanos, medio ambiente,...) participaron en un Seminario de trabajo en el que se llegó entre otras conclusiones a plantear la urgente necesidad de que en la Delegación Oficial española tuviese representación estas organizaciones.

A pesar del escaso tiempo de preparación y su cercanía a la Cumbre, se consiguió elaborar una propuesta de trabajo en la que se incluía la necesidad de realizar un seguimiento pormenorizado de los Acuerdos de la Cumbre. Además se consiguió que dos organizaciones no gubernamentales fuesen incluidas en la Delegación Oficial española (Cáritas Española e Intermón). Las organizaciones que participaron en el Seminario tuvieron además una importante participación en la Cumbre Mundial de ONGs que simultáneamente a la Cumbre Oficial se celebró en Copenhague.

Al final de la Cumbre se realizó una Declaración que como señalaba Boutros-Ghali constituía un auténtico *"contrato social de alcance mundial en el que sus firmantes se comprometen a luchar contra los grandes males de nuestros días en el campo del "desarrollo social"*. Esta Declaración final, en la que se incluía un Plan de Acción, fue aprobada por 118 Jefes de Estado o de Gobierno y supuso un compromiso claro de luchar contra la pobreza, el pleno empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas. Para hacer todavía más hincapié en los acuerdos llegados se aprobó una relación de 10 compromisos en los que se sintetizaron los principales objetivos.

Una vez realizada esta Cumbre, el seguimiento de los acuerdos y compromisos quedó dependiente de cada una de las organizaciones. Cáritas Española e Intermón han seguido interesadas y en contacto con las iniciativas de seguimiento de la Cumbre

Mundial. La iniciativa más importante está siendo liderada por la "RED DEL TERCER MUNDO", y se ha concretado en la publicación anual de "CONTROL CIUDADANO" (Social Watch). En esta publicación se intenta realizar un seguimiento de los compromisos de las Cumbres de Copenhague y Pekín, a nivel global y de cada país, y es realizada por distintas Redes constituidas en cada país.

En Enero pasado la ONU adoptó el acuerdo de realizar una nueva Cumbre Mundial "Copenhague + 5", y en el pasado mes de mayo se realizó el primer comité preparatorio de la Cumbre (PREPCOM). En este PREPCOM se adoptó el acuerdo que la Cumbre Mundial de seguimiento de los compromisos de Copenhague se realizará en Abril del año 2000 en Ginebra.

Ante la proximidad de estos eventos, y dada la experiencia de preparación de la anterior Cumbre Mundial, Cáritas Española e Intermón han considerado esencial iniciar la preparación de la nueva Cumbre con el tiempo suficiente. Su designación para formar parte de la anterior Delegación Oficial supone asumir la responsabilidad de evaluar con objetividad los compromisos contraídos en la Cumbre de Copenhague.

Esta evaluación se debe fundamentar en análisis rigurosos que permitan obtener la información necesarias para valorar de forma seria, objetiva y razonada la evolución y la situación actual de los compromisos sobre Desarrollo Social.

Tanto Cáritas Española como Intermón entienden que se trata de un momento de hacer un balance sobre el cumplimiento de los principales compromisos. Por ello se ha considerado necesario la elaboración de un Informe de debate sobre bases racionales que sirva para potenciar la participación de otras organizaciones, y sobre todo, que posibilite un posicionamiento con bases sólidas que permita valorar con objetividad los avances realizados desde 1995, y sobre todo los déficit e incumplimientos habidos durante este período.

1.1. Objetivos del Informe

Este Informe se ha apoyado en un trabajo de documentación persiguiendo cuatro objetivos fundamentales:

1.- La construcción de un marco analítico que permita valorar la situación de desarrollo social existente en España.

2.- La construcción de una base documental suficiente para valorar la acción del Gobierno Central para el cumplimiento de los compromisos de Copenhague.

3.- La valoración del cumplimiento de los acuerdos y compromisos de Copenhague, señalando los principales déficit, y sobre todo los problemas más importantes que están bloqueando el desarrollo social.

4.- El planteamiento de un conjunto de propuestas que permitan avanzar en los temas más problemáticos del desarrollo social en España y en el desarrollo social en el mundo, especialmente en los países más pobres.

El núcleo fundamental de este estudio se constituye en torno a la tarea de formular un marco general de análisis que permita evaluar de forma pormenorizada el cumplimiento de los compromisos alcanzados en la Cumbre de Copenhague indicando los principales déficits y planteando las propuestas necesarias para superarlos.

1.2. El problema de medir los déficit del desarrollo social

Sin embargo, antes de entrar de lleno en los déficit de desarrollo social es conveniente mostrar la estrategia adoptada en este Documento para abordar el problema de cómo medirlos. Evidentemente existe un primer problema que es el de seleccionar una estrategia de análisis que permita detectar las situaciones más problemáticas. Habitualmente se toma partido por un tipo de análisis en el que se suele destacar lo realizado por las políticas públicas, para indicar a continuación algunos problemas que indicarían lo que queda por hacer. Al mismo tiempo que se dice lo que se ha hecho, se plantea lo que se va a hacer, de tal manera que los problemas siempre pasan a un segundo plano.

Adoptar una estrategia de centrar el análisis en lo realizado supone además abordar los problemas sociales desde la óptica de las políticas públicas, en detrimento de los análisis que tratan de buscar y analizar las raíces de los problemas sociales. Se puede entrar y de hecho se debe entrar en un debate de políticas públicas, pero siempre y cuando no se olvide el debate de las estructuras y las causas que generan esos problemas.

Un segundo problema también complejo de abordar, sobre todo en una temática tan general como es la del desarrollo social, es el de diseñar un plano de análisis en el que no se diluya la realidad. Cuando se abordan problemáticas tan amplias se suele hacer un trabajo descriptivo muy exhaustivo en el que se señalan todos los aspectos de cada uno de los problemas analizados. Esta óptica es muy positiva, pero a veces esconde una

posición escéptica, en la que se esconde una falta de definición y de opciones que impide y bloquea la concreción de un Programa de Intervención sobre los problemas analizados.

En este Informe se ha tratado de construir una posición diferente basada en la idea de que resulta imprescindible definirse sobre el núcleo de la problemática del desarrollo social. Lo que se trata es de seleccionar los temas centrales de la problemática del desarrollo, lo cual permite construir una batería de indicadores básicos, para valorar el nivel alcanzado, y los déficit. Toda selección implica una toma de postura sobre el problema, y una adecuación de los conceptos que se utilizan.

La selección realizada parte de una concepción del desarrollo social donde lo fundamental es su extensión al mayor número de personas y de familias que viven en el mundo. El desarrollo social es un concepto que se construye desde la óptica de las necesidades sociales y desde la calidad de vida, tanto para las generaciones actuales como para las generaciones futuras. Además se debe poner en primer plano su coste medioambiental. La hipótesis que subyace a esta idea es que no es válido cualquier modelo de desarrollo, sino que el modelo deseable es aquel que muestra una tendencia de ampliación y de respeto de los recursos medioambientales que se utilizan para crearlo y hacerlo posible.

Otro aspecto muy importante es que el modelo de desarrollo adoptado debe ser capaz de solucionar y suplir los déficit previos que se derivan de una sociedad con fuertes niveles de desigualdad, y con estructuras permanentes que la generan. Partir de la existencia de un contexto de desigualdad conlleva necesariamente un planteamiento de apoyo positivo a los grupos desfavorecidos y vulnerables. La igualdad de oportunidades como principio sólo se convierte en realidad ajustando los procesos de desigualdad desde intervenciones políticas que vayan dirigidas a apoyar a los grupos más vulnerables.

La dinámica social introduce un elemento permanente de ponderación y de cambio social que repercute en las estructuras del desarrollo. En los procesos de desigualdad esto es especialmente relevante pues la dinámica social altera y modifica las estructuras de la desigualdad, provocando el nacimiento de nuevas situaciones y la transformación de los procesos tradicionales.

1.3. Contenido del Informe

El informe consta de cuatro partes diferenciadas, a través de las cuales se intenta dar respuesta a los interrogantes que se plantearon al inicio de la investigación. La primera parte trata de encuadrar el informe en el marco de la Cumbre sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995. A partir del concepto de desarrollo social que se puede extraer de ella y de los compromisos que allí se acordaron, establece una selección de las principales líneas a partir de los cuales valorar el grado de cumplimiento por parte del gobierno español de los acuerdos de Copenhague. La definición de las principales líneas de intervención que surgen de la Cumbre, conduce a las dos partes siguientes de que consta el informe. Ambas, tratan de evaluar la situación de desarrollo social en España desde una doble perspectiva, la nacional (capítulos 3, 4 y5), y la internacional (capítulos 6, 7, 8, 9 y 10), aunque desde una única óptica, el análisis de los procesos sociales implicados en el desarrollo social.

La cuarta parte de este informe tiene un doble objetivo. En primer lugar, establecer un balance global del nivel de desarrollo social alcanzado por la sociedad española (capítulo 11). Así, de manera sintética, se recogen los principales avances y déficit que definen la situación de la sociedad española en relación a los objetivos planteados en Copenhague. En segundo lugar, avanzar en positivo, a través de la presentación de propuestas concretas que surgen de la reflexión y del análisis que se ha llevado a cabo.

CAPÍTULO 2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL

2.1. Introducción

La Cumbre de Copenhague celebrada en 1995, en la que participaron 118 jefes de Estado, tuvo como finalidad establecer un compromiso social y político de amplio consenso para dar la máxima prioridad a los objetivos de la lucha contra la pobreza, la consecución del pleno empleo y la promoción de sociedades estables, seguras y justas, tanto en el ámbito político nacional como internacional.

Los participantes en la Cumbre mostraron la necesidad de situar el bienestar del ser humano y la satisfacción de sus necesidades, no sólo presentes sino también futuras, en el centro del desarrollo social. Así pues, el espíritu, tanto de la *Declaración* sobre Desarrollo Social como del *Programa de Acción* de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, no fue otro que redactar y englobar un *nuevo contrato social de alcance mundial,* basado fundamentalmente en el principio de solidaridad entre las personas, entre los pueblos, y entre las generaciones.

Las razones que apoyan la necesidad de establecer este nuevo contrato social derivan del impacto que los procesos de globalización y mundialización económica están teniendo sobre las sociedades a escala mundial. La situación social actual se caracteriza principalmente por la existencia de una evidente contradicción que debe ser remediada y superada: en el mundo se está produciendo el aumento de la prosperidad de algunos, acompañado de un incremento de la pobreza extrema de otros.

CUADRO 1

LA NATURALEZA DE LA CUMBRE DE DESARROLLO SOCIAL DE COPENHAGUE

- La Cumbre de Copenhague significó la necesidad de un nuevo contrato social de alcance mundial.
- El principio que sustentó el espíritu de este contrato social fue el de la *solidaridad* entre las personas, los pueblos y las generaciones presentes y futuras.
- La necesidad de este contrato social tiene su origen en el *impacto desigual* que los procesos de globalización y mundialización económica están teniendo sobre las sociedades a escala mundial, originando una *dualización económica y social* entre grupos sociales y entre países.

Este proceso de segmentación y dualización del bienestar económico y social se produce tanto en las economías más fuertes del planeta, como a escala mundial, y se refleja en la existencia de diferencias socioeconómicas, cada vez más pronunciadas, entre países que pueden valerse por sí mismos y disfrutan de un nivel medio de bienestar aceptable, y países que dependen en gran medida de la cooperación de la comunidad internacional para satisfacer las necesidades más elementales de su población.

Si bien es cierto que durante las últimas décadas se han logrado progresos importantes a escala mundial en algunos ámbitos del desarrollo social, económico y político - aumento de la esperanza de vida, reducción de la tasa media de mortalidad infantil, extensión de la educación obligatoria, acceso a la atención básica de la salud, la mejora de la renta per cápita, expansión del pluralismo democrático, y el mayor reconocimiento de las libertades civiles fundamentales -, existen procesos (demográficos, sociales, políticos y económicos) que están reforzando la pobreza, el desempleo y la exclusión social como manifestaciones de la problemática actual del desarrollo (NN.UU, 1996:6)

En la actualidad más de mil millones de personas viven en la extrema pobreza, y más de 120 millones de personas de distintas partes del mundo viven oficialmente desempleadas, y muchas más están en situación de subempleo. La incidencia de las enfermedades de transmisión es cada vez más acusada, sobre todo en los llamados países en desarrollo, constituyendo un grave problema de salud y marginación de los afectados en todos los países. Por otro lado, las tendencias insostenibles del consumo y la producción, especialmente en los países industrializados, y el crecimiento continuo de la población mundial, están deteriorando el medio natural, poniendo así en cuestión la capacidad de supervivencia de generaciones futuras (NN.UU, 1996:7).

Estos procesos tienen consecuencias importantes para la estabilidad humana, presente y futura, adquiriendo por tanto una dimensión mundial que se escapa del confinamiento de las fronteras nacionales, y que constituye en sí misma una buena justificación de la celebración de la Cumbre de Copenhague. En ella se defendió que la dimensión planetaria que ha adquirido actualmente la problemática del desarrollo social tiene dos implicaciones fundamentales para la acción. Por un lado, se entiende que es necesario prestar atención a los problemas y definir soluciones a escala mundial, llevadas a cabo mediante el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional y la responsabilidad que ha de adquirir cada Estado Nación con la promoción del desarrollo social. Por otro, la

lucha contra la pobreza, el desempleo, y la desintegración social necesita de la cooperación y participación de todos los agentes sociales - gobiernos, expertos, organizaciones comunitarias y religiosas, sindicatos y organizaciones empresariales, y organizaciones no gubernamentales - en la tarea colectiva de formar un futuro mejor para todas las naciones, comunidades y pueblos.

2.2. La declaración de Copenhague: conceptos, principios y objetivos

En síntesis, la Declaración sobre Desarrollo Social constituye un reconocimiento de la trascendencia de resolver los problemas sociales que afectan a todos los países, y el deber de atender eficazmente las necesidades materiales y espirituales de las personas, sus familias y comunidades, de manera urgente y sostenida, respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales. En ella se reconoce que la pobreza, el desempleo y la exclusión social tienen causas estructurales contra las que es necesario luchar, estableciéndose como marco de esta acción, y como principio general que dota de contenido concreto a la práctica, un concepto de desarrollo social (NN.UU, 1996:3).

Concepto

Cabe argumentar que en la Declaración se sostiene una determinada visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, aún cuando a veces parezcan detectarse ambigüedades (NN.UU, 1996:4-5,43). ***La base de este desarrollo social es la ampliación de las capacidades y la mejora de las condiciones de vida de todas las personas, situando la satisfacción de sus necesidades básicas y de sus necesidades sociales, como ser social, en el centro de las políticas y actividades nacionales e internacionales***. Menor pobreza, mayor participación, menos desempleo, mayor cohesión e integración social, y mayor equidad son algunos de los referentes básicos del modelo de desarrollo social propugnado en la Declaración de Copenhague.

1.- En la Declaración se reconoce el derecho de todas las personas al desarrollo social (*"el desarrollo social es un elemento fundamental de las necesidades y aspiraciones del mundo entero"*), sobre la base de la plena participación de todos (NN.UU, 1996:4). Aunque en la Declaración no se explícita el contenido de esta participación, puede

entenderse la misma en una triple dimensión[1], y en un doble ámbito (nacional e internacional): primera, participación pasiva en los frutos del desarrollo colectivo, limitada actualmente por los fenómenos de la pobreza y la desigualdad en el acceso a oportunidades iguales de vida para todas las personas; segunda, participación activa en la construcción de ese desarrollo colectivo, fundamentalmente a través del empleo y del logro de la cohesión social; y por último, participación activa en la toma de decisiones, basada en un sistema democrático que actúe de forma transparente y responsable, dotando a todas las personas de recursos válidos de participación.

Resulta interesante destacar que detrás del planteamiento de desarrollo social postulado por la Declaración, subyacen también tres principios básicos: primero, el desarrollo social como un *derecho individual* al desarrollo, materializado en el derecho a esa triple participación,: segundo, el desarrollo social como *derecho colectivo*; y tercero, el desarrollo social no sólo como derecho, sino también como *responsabilidad,* tanto *individual* como *colectiva.*

2.- La relación que establece la Declaración de Copenhague entre el concepto de desarrollo social y los principios de *universalidad* y *sostenibilidad*, constituye la base sobre la cual se asienta la configuración del desarrollo social como derecho colectivo. ***La afirmación de la universalidad del desarrollo social enfatiza que el derecho a una mejor calidad de vida y a la satisfacción de las necesidades, no sólo es un derecho propio de las generaciones presentes y de los países llamados desarrollados, sino también es un derecho del que han de disfrutar las generaciones futuras y los países menos desarrollados.*** (NN.UU, 1996:11-12)Cabe preguntarse hasta qué punto en este sentido es concebible la universalidad del actual modelo de desarrollo social, limitado en la realidad sólo a unos pocos países y basado en unos patrones consumistas, o por el contrario es necesaria la mundialización de otra pauta de desarrollo social, como modelo de desarrollo viable para toda la humanidad.

En este sentido, la Declaración introduce el concepto de desarrollo *sostenible*, en el que la protección al medio ambiente desempeña un papel fundamental. De esta manera, es

[1] Así fue conceptualizada por el Catedrático de Política Económica de la Universidad de Málaga, Antonio García Lizana, en el Seminario sobre Desarrollo Social en España y en la Cooperación Española al Desarrollo de los Países del Tercer Mundo, celebrado en Madrid el 19 de noviembre de 1998, y organizado conjuntamente por Cáritas Española e Intermón.

interesante reflexionar sobre cómo las limitaciones de recursos y del medio ambiente a las que se enfrenta el planeta hacen que modelos de desarrollo sean inviables a medio plazo. En este sentido habría que partir de que se trata de garantizar recursos para todos, desde una perspectiva de calidad y no de cantidad, que los hay, pero que el nivel de consumo existente en algunos países los está agotando. Así, habría que reafirmar, y la Declaración no lo hace de manera tan explícita, cómo la solución a las situaciones de insatisfacción severa de necesidades básicas en amplias capas de la población del planeta pasa por cambios significativos en los países del Centro desarrollado.

3.- Una vez postulado el desarrollo social como derecho, tanto individual como colectivo, la Declaración de Copenhague afirma la *responsabilidad* de todos a contribuir a que el modelo de desarrollo social propugnado se haga realidad: *"Nos reunimos aquí para contraer el compromiso, junto a nuestros gobiernos y naciones, de promover el desarrollo social en todo el mundo, para que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en pobreza, puedan ejercer sus derechos, utilizar los recursos, y compartir las responsabilidades que les permitan llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad"*. (NN.UU, 1996:4) Esta responsabilidad para la mejora del bienestar común es tanto individual como colectiva. En este sentido, los gobiernos nacionales, todos los sectores de la sociedad civil, y la comunidad internacional, han de implicarse en una acción coordinada y cooperativa.

Principios

De acuerdo con este paradigma universal y sostenible de desarrollo social, en la Declaración se establecieron unos principios generales de intervención, que han de guiar los procesos de cambio y transformación necesarios a todos los niveles de la vida social y económica mundial para alcanzar el patrón propuesto de desarrollo social (NN.UU, 1996:3).

El punto de partida clave en este sentido es el reconocimiento de la necesidad de integración de las políticas económicas y sociales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La Declaración reafirma la interdependencia entre desarrollo social y desarrollo económico, sosteniendo que las funciones de cada uno de ellos interfieren en la esfera del otro, y apartándose así de los planteamientos que conciben la relación entre Crecimiento y Equidad como de suma cero.

Trascendiendo esta perspectiva, cabría plantear la funcionalidad que el desarrollo económico tiene para el desarrollo social, y a la inversa. Por un lado, hay que considerar que el crecimiento económico supone mayores recursos para atender a las necesidades colectivas, lo que le convierte en un elemento fundamental para sostener el desarrollo y la cohesión social. Por otro, que la existencia de desigualdades y de pobreza se convierte en un freno, no sólo para el desarrollo social, sino también para el crecimiento económico, en la medida que reduce las capacidades y las oportunidades de vida de los individuos. En este sentido, habría que reivindicar el papel que las políticas sociales también desempeñan en la garantía del desarrollo económico, apartando planteamientos que las conciben como meras consumidoras de recursos, subordinadas a las políticas económicas de los gobiernos.

Objetivos

En este marco, el desarrollo social sostenido tiene su base en tres objetivos de intervención fundamentales.

1.- El primero está constituido por la promoción de políticas económicas sólidas que persigan como objetivo un crecimiento económico orientado hacia la satisfacción más eficaz de las necesidades humanas, la mejora de la justicia y la cohesión social, y el respecto a la dignidad humana.

2.- El segundo se plantea el logro del bienestar común como fin en sí mismo, potenciando una distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad e igualdad de oportunidades para todos, reconociendo especialmente el esfuerzo que hay que realizar en este campo con los grupos más desfavorecidos y vulnerables, y con las mujeres. En esta tarea, la Declaración reconoce la función fundamental que cumple la familia, como unidad básica de la sociedad, en el desarrollo social. Como tal, tiene el derecho de recibir todos los apoyos y protección necesaria, sea cual sea su forma en los distintos sistemas culturales, políticos y sociales.

3.- Por último, se contempla la promoción de mecanismos de participación para todos, fortaleciendo los sistemas democráticos, las libertades fundamentales, y la sociedad civil, y el papel fundamental que el acceso a la información desempeña en el logro de una participación plena en los procesos de toma de decisiones dentro de la comunidad.

CUADRO 2

CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE

- El concepto de desarrollo social acordado en la Cumbre hace referencia a la ampliación de las capacidades individuales y colectivas de todos los pueblos, y a la mejora de las condiciones de vida de todas las personas, situando la satisfacción de las necesidades básicas y de las necesidades sociales, como ser social, en el centro de las políticas y actividades nacionales e internacionales.
- El desarrollo social es un *derecho individual* a una triple participación:
  - *Participación pasiva en el desarrollo económico y social colectivo* = pobreza y desigualdad social.
  - *Participación activa en la construcción de ese desarrollo* = empleo y cohesión social.
  - *Participación activa en la toma de decisiones* = recursos de participación social y política.
- El desarrollo social también es un *derecho colectivo*, basado en los principios de:
  - *Universalidad:* el derecho al desarrollo social no sólo es un derecho propio de las generaciones presentes y de los países llamados desarrollados, sino también es un derecho del que han de disfrutar las generaciones futuras y los países menos desarrollados = desarrollo social como *derecho universal.*
  - *Sostenibilidad* = desarrollo *sostenible*: modelo de desarrollo que haga viable la existencia de recursos para todos, desde una perspectiva de calidad y no de cantidad, protegiendo al medio ambiente.
- El desarrollo social también es una *responsabilidad*, en un doble plano:
  - El de la *responsabilidad individual* para la mejora del bienestar común = participación activa en la construcción del desarrollo social y en la toma de decisiones.
  - El de la *responsabilidad colectiva* = cooperación entre los gobiernos nacionales, la sociedad civil y la comunidad internacional.

2.3. Los Compromisos de la Cumbre

Sobre la base de esa visión compartida de desarrollo social delineada en el apartado anterior, los países participantes en la Cumbre de Copenhague elaboraron una propuesta mundial en pro del progreso y del desarrollo social, reflejada también en la *Declaración* sobre Desarrollo Social. Esta propuesta quedó plasmada en diez compromisos, que debían de servir de guía para la aplicación de medidas y programas concretos de desarrollo social, respetando la diversidad, económica, social y ambiental de cada país concreto. Además, constituyeron el marco general del *Programa de Acción* que en la Cumbre se adoptó.

PRIMER COMPROMISO:

"Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social".

Se trata de lograr un marco jurídico, político y social estable que posibilite la garantía pública de los derechos de ciudadanía para todas las personas y comunidades, en su triple manifestación de derechos civiles, políticos y sociales. Ello implica como elemento fundamental el reconocimiento de la necesidad que tienen los poderes públicos de intervenir en los mercados - dinámicos, abiertos y libres -, para prevenir y contrarrestar su ineficiencia, velando por una competencia leal, una conducta ética y la armonización del desarrollo económico y social.

En el ámbito internacional se considera necesario el aumento de la cooperación internacional para posibilitar el desarrollo social de los países del Tercer Mundo, a través de la formulación de políticas económicas y sociales integradas entre el Norte y el Sur, la liberalización del comercio y el acceso más equitativo de los países en desarrollo a los mercados mundiales, a las inversiones y a las tecnologías productivas.

SEGUNDO COMPROMISO:

"Erradicar la pobreza absoluta, antes de una fecha fijada por cada país, mediante una acción nacional enérgica, y la cooperación internacional como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad".

La base fundamental de este compromiso es que la lucha contra la pobreza pase a ser considerada como un objetivo estratégico de la acción de gobierno, al cual se comprometan recursos dentro de los presupuestos nacionales y de los organismos internacionales. Para ello se deberán formular políticas y estrategias nacionales inmediatas, orientadas a superar las causas más próximas de la pobreza, a reducir las desigualdades, y a atender las necesidades básicas de todas las personas.

En especial, y de manera urgente, se velará porque las personas pobres tengan acceso a los recursos de producción, al crédito, a la tierra, a la educación y formación, a la tecnología, a la información, y a los servicios públicos, así como a la participación en la adopción de decisiones. Cabría reflexionar en este sentido sobre la obligación de diseñar y aplicar Planes de Lucha contra la Pobreza, tanto en el ámbito regional, nacional como internacional.

En el plano internacional la Declaración defiende que la comunidad internacional y las organizaciones internacionales presten asistencia a los países en desarrollo y a todos los que la necesiten para erradicar la pobreza.

TERCER COMPROMISO:

"Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo".

El principio básico que subyace tras este compromiso es el logro de una sociedad activa, en la que el derecho al trabajo de todas las personas sea el eje articulador, como condición fundamental para un desarrollo integrado, tanto en el ámbito individual como social. Para ello se otorgará a la promoción de empleo, salvaguardando los derechos e intereses básicos de los trabajadores, un lugar central en las estrategias y políticas de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional.

Junto a este objetivo general, específicamente la Declaración recoge tres más. Primero, habrá de prestarse especial atención a los problemas del desempleo y subempleo estructural y a largo plazo de los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidades y otros colectivos en otras situaciones desfavorecidas. Segundo, se deberá potenciar el desarrollo de políticas activas de empleo, que eduquen, informen y capaciten a los trabajadores para adaptarse a los cambios tecnológicos y productivos de los mercados de trabajo, garantizándoles siempre unas condiciones de trabajo y de remuneración adecuadas, y la posibilidad de compatibilizar su trabajo con las responsabilidades familiares. Y tercero, se estudiarán y diseñarán opciones innovadoras de creación de empleo.

En el plano internacional el interés se centra en que los trabajadores migrantes disfruten de la protección prevista en la legislación y los acuerdos nacionales e internacionales al respecto, adoptando medidas contra la explotación de esos trabajadores. Simultáneamente se desarrollarán intercambios entre los diversos países sobre experiencias nacionales de creación de empleo, evaluando su efectividad.

CUARTO COMPROMISO:

"Promover la integración social basada en la promoción y protección de todos los derechos humanos, fomentando sociedades estables, seguras y justas y accediendo a

la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas que componen una sociedad".

El principio clave que subyace tras este cuarto compromiso es que la integración social descansa sobre la base de la igualdad y el respeto a la condición humana. De acuerdo con ello, habrán de fortalecerse políticas y estrategias encaminadas a eliminar primero, la discriminación, mediante el respecto de la diversidad cultural, étnica, y segundo, y junto con ello, la participación en la vida civil, política, económica, social, cultural y religiosa. En este sentido, también se fortalecerá la capacidad de las comunidades locales para desarrollar sus propias organizaciones y recursos, y para proponer políticas de desarrollo social.

En el plano internacional se reforzarán los mecanismos internacionales para la prestación de asistencia humanitaria y financiera a los refugiados y acogidos promoviendo la cooperación y los consorcios internacionales en base a la igualdad y el beneficio mutuo.

QUINTO COMPROMISO:

"Promover el pleno respeto de la diversidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer, y reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en busca del desarrollo".

La intención es fomentar la participación plena y equitativa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida económica, política social y cultural, a través de políticas que aseguren el equilibrio y la equidad entre los géneros. De acuerdo con este principio general, se garantizará el pleno e igualitario acceso de la mujer a la alfabetización, la educación y la capacitación, reconociendo y haciendo patente en todo su alcance el trabajo de la mujer, y todas sus contribuciones a la economía nacional, incluidas las contribuciones en los sectores remunerado y doméstico.

En este sentido, y dado que la Declaración reconoce que la discriminación por razón de género comienza en las primeras etapas de la vida, se deben garantizar las condiciones, oportunidades y bienestar de las niñas, especialmente de aquellas que viven en países en vías de desarrollo, y en los ámbitos de la salud, la nutrición, la alfabetización, y la educación. Por último, habrá de promoverse, mediante un cambio en actitudes y una intervención decidida, la colaboración en pie de igualdad entre el hombre y la mujer en

la vida familiar y en el cuidado de los miembros dependientes del hogar, como elemento clave en el fortalecimiento de la autonomía de algo más de la mitad de la población mundial.

SEXTO COMPROMISO:

"Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad y el acceso de todas las personas a la atención primaria de salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad".

El razonamiento que subyace detrás de este compromiso enfatiza no sólo el deterioro de la calidad de vida que supone el desigual acceso a los servicios básicos de educación y salud, sino también como este acceso desigual se constituye en un obstáculo fundamental para la participación y para la erradicación de la pobreza. En la medida en que la distribución desigual del capital humano, fundamentalmente educación y salud, constituye un elemento explicativo fundamental de la distribución de la renta, tiene un efecto indirecto en la perpetuación de la problemática social existente, robando a muchas personas sus perspectivas de futuro.

Para la consecución de este objetivo se formularán y fortalecerán estrategias nacionales, con plazos precisos para erradicar el analfabetismo y universalizar la educación básica, haciendo hincapié en una enseñanza continuada y vinculada con el mercado laboral, y en la igualdad de oportunidades educativas de aquellas personas con discapacidad. También se promoverá una educación ambiental, dirigida a la toma de conciencia de las actuales cantidades insostenibles de consumo y producción.

Un aspecto a fortalecer especialmente en el ámbito de la salud, son las iniciativas nacionales e internacionales encaminadas a tratar con mayor eficacia la creciente pandemia de VIH/SIDA, tanto desde el punto de vista médico, como desde el social. Ello habrá de lograrse conjugando la creación de los necesarios servicios de prevención y atención, y el desarrollo de medidas que impidan que los afectados sufran ninguna forma de discriminación.

SÉPTIMO COMPROMISO:

"Acelerar el desarrollo económico, social y humano de Africa y de los países menos adelantados".

Para dicho cometido se aplicarán, en el plano nacional, políticas de ajuste estructural, con metas en el apartado del desarrollo social, así como estrategias internacionales de desarrollo eficaces que establezcan un contexto más favorable para el comercio y la inversión. Es fundamental asimismo promover el desarrollo de las instituciones democráticas, y el respecto a las libertades civiles y a los derechos humanos. En este contexto conviene reflexionar sobre la responsabilidad del Norte, y su modelo económico y social, en la generación de la pobreza existente en el Sur y de la falta de oportunidades de su población.

OCTAVO COMPROMISO:

"Velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la integración social".

Con este compromiso la Declaración recoge la necesidad de que en el ámbito de los países del llamado Tercer Mundo se promuevan gastos sociales básicos, y programas de bienestar, protegiéndolos de los recortes presupuestarios. Asimismo, se trata de lograr que los programas de ajuste estructural respondan, no sólo a las necesidades económicas, sino también a las necesidades sociales de cada país, reduciendo los efectos sociales negativos de los programas de ajuste estructural.

NOVENO COMPROMISO:

"Aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social, con el fin de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional".

El objetivo fundamental en este sentido es asegurar que, de conformidad con las prioridades nacionales, los sistemas de tributación sean equitativos, progresivos y económicamente eficientes, y que se cumplan las obligaciones fiscales. En una segunda fase, debe quedar garantizada la transparencia y la responsabilidad en la utilización de los recursos públicos, elaborando estadísticas e indicadores de evaluación fiables, que sirvan para aumentar la utilización eficiente de los recursos económicos.

En el plano internacional la Declaración recoge que se debe alcanzar lo antes posible la meta convenida del 0,7% del PNB para la asistencia oficial para el desarrollo, intentando aumentar la proporción de los fondos destinada a los programas de desarrollo social. Además, hay que intentar de manera urgente aplicar los acuerdos existentes de alivio de la deuda, y negociar nuevas iniciativas para la mejora de las condiciones de la condonación de la deuda externa de los países pobres.

DECIMO COMPROMISO:

"Mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social a través de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales".

Con este fin, todos los países firmantes de la Declaración sobre Desarrollo Social se comprometen a aplicar y vigilar el *Programa de Acción* sobre Desarrollo Social en su ámbito nacional, abriendo este proceso a la participación de la sociedad civil. Asimismo se comprometen, tanto en el plano regional como internacional, a participar en reuniones en las que se evalúen los progresos logrados en el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre, y se examinen nuevas medidas e iniciativas para el desarrollo social.

CUADRO 3

LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE DE COPENHAGUE

- "Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social".
- "Nos comprometemos a erradicar la pobreza absoluta, antes de una fecha fijada por cada país, mediante una acción nacional enérgica, y la cooperación internacional como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad".
- "Nos comprometemos a promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo".
- "Nos comprometemos a promover la integración social basada en la promoción y protección de todos los derechos humanos, fomentando sociedades estables, seguras y justas y accediendo a la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas que componen una sociedad".
- "Nos comprometemos a promover el pleno respeto de la diversidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer, y reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en busca del desarrollo".
- "Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad y el acceso de todas las personas a la atención primaria de salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad".
- "Nos comprometemos a acelerar el desarrollo económico, social y humano de Africa y de los países menos adelantados".
- "Nos comprometemos a velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la integración social".
- "Nos comprometemos a aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social, con el fin de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional".
- "Nos comprometemos a mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social a través de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales".

2.4. Líneas de Intervención previstas en la Cumbre de Copenhague

Núcleo Fundamental

Las líneas de intervención fundamentales que se derivan de los compromisos adoptados en la Cumbre de Copenhague parten de situar a la pobreza en el centro de la problemática del desarrollo social. La concepción del desarrollo social que adoptó la Cumbre, que establecía como derecho universal el disponer de los medios necesarios

para satisfacer las necesidades básicas y sociales de todo ser humano, pone en relación la garantía de este derecho con el tema de la distribución de la riqueza, y por tanto con la pobreza.

El núcleo pues de una intervención mundial en pro del desarrollo social se ha de centrar por lo tanto, en la *erradicación de la pobreza*, o lo que es lo mismo, en una distribución más justa y equitativa de los recursos, tanto a nivel nacional como internacional. La existencia de un importante volumen de personas que viven en situación de pobreza a escala mundial resulta ser el mejor reflejo de la necesidad de esta intervención.

El objetivo general que se define a partir de esta línea de intervención trata de la generación de oportunidades para que los sectores pobres de la sociedad acrecienten sus capacidades globales. Para ello se determinan dos tipos de políticas públicas imprescindibles para su consecución: 1.- se trata de políticas económicas y sociales, a través de las cuáles se pretende, por una parte, garantizar el acceso de los colectivos excluidos a la educación, la formación (profesional), los servicios públicos y la participación social, 2.- y por otra, garantizar a todo ser humano una protección económica y social suficiente, que fortalezca la familia como institución social básica.

Ámbito nacional

Esta línea de intervención fundamental y primera que se deriva de los compromisos adoptados, y de la propia concepción del desarrollo social, implica a su vez otras líneas de intervención, que se localizan en los dos ámbitos contemplados en los acuerdos. El primero de ellos es el ámbito nacional. El principio fundamental que ha de guiar las intervenciones orientadas a erradicar la pobreza en este ámbito es el de que la mejora de la distribución de riqueza al interior de cada país no ha de generar pobreza y desigualdad en otras partes del mundo. En la medida en que el modelo de desarrollo adoptado por los países más avanzados está impidiendo actualmente, la extensión a todos los habitantes del mundo de la posibilidad de disponer de los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades más primordiales, hay que reconocer que las intervenciones nacionales que corrigen la pauta de desigualdad interna de los países desarrollados tiene implicaciones sobre la situación de otros países del mundo.

Así por tanto, considerando la necesidad de equilibrio entre las actuaciones nacionales y sus efectos sobre terceros países (menos adelantados), en los ámbitos nacionales, los compromisos adoptados en la Cumbre con objeto de erradicar la pobreza implican dos

líneas de intervención fundamentales. Por un lado, *la promoción del empleo productivo*, como estrategia básica de las políticas de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional, que otorgue la oportunidad básica a todas las personas de conseguir medios de vida seguros. Por otro lado, la *construcción de sistemas de bienestar* que protejan a todas las personas de una manera suficiente de la carencia de recursos ante situaciones de falta de participación en el mercado laboral, y les capacite para participar en todos los ámbitos de la vida social.

La primera de las dos partes de la afirmación de que el derecho al trabajo de todas las personas resulta una condición fundamental para la integración social y la erradicación de la pobreza. Esta línea de actuación se plantea a su vez, dos objetivos generales sobre los que concreta su desarrollo. En primer lugar, las actuaciones encaminadas a la creación de empleo productivo y a la reducción del desempleo, han de tratar de propiciar empleos de calidad como medio para obtener "medios de vida seguros" a través del empleo productivo. Para ello se hace necesario garantizar condiciones de trabajo y remuneración adecuadas. En segundo lugar, resulta imprescindible desarrollar políticas que luchen contra el desempleo y el subempleo estructural de los colectivos más vulnerables frente al mercado de trabajo: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, y otros colectivos en situaciones desfavorecidas.

La segunda línea de actuación en el ámbito nacional, la *construcción de sistemas de bienestar* que protejan a todas las personas de una manera suficiente, se concreta en el caso español en el desarrollo de sistemas bienestar en la educación, la sanidad, la vivienda y mantenimiento de rentas, de tal forma que se cubran aquellas parcelas a las que el mercado no llega, y que resultan imprescindibles en la lucha con la desigualdad y la pobreza.

Ámbito Internacional

La intervención en el ámbito internacional ha de guiarse por el compromiso de los países desarrollados, tanto en su actuación interna, como internacional, en facilitar las condiciones para que los países menos desarrollados tengan también acceso a más empleo y mejores sistemas de bienestar.

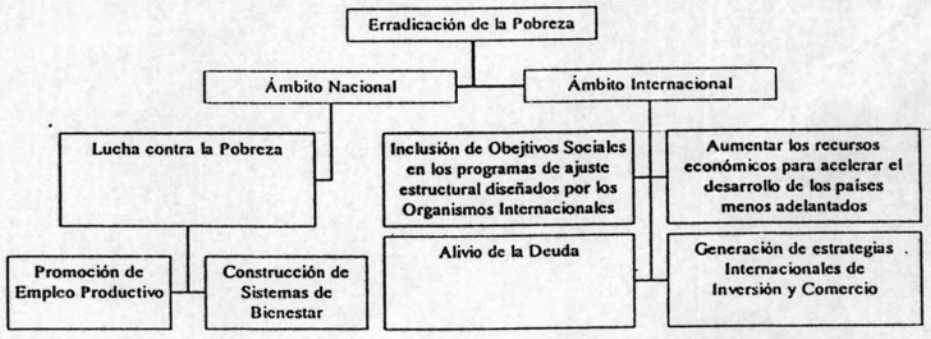
En este sentido, se pueden destacar cuatro líneas de intervención fundamentales.

1.- En primer lugar, la responsabilidad de los distintos gobiernos nacionales para la *inclusión en los programas de ajuste estructural diseñados por los organismos*

internacionales de objetivos sociales, que apunten como un fin en sí mismo, y no derivado del crecimiento económico, la eliminación de la pobreza en los países menos avanzados. Para ello, los gobiernos nacionales habrán de participar activamente en el diseño de los presupuestos para el desarrollo, protegiendo las partidas de ayuda internacional para gastos sociales básicos de recortes presupuestarios.

2.- A la vez, esto conduce a la segunda línea de intervención en el ámbito internacional, se trata de aumentar la proporción de recursos económicos, tanto nacionales como mundiales, destinados a acelerar el desarrollo económico y social de los países menos adelantados, estableciendo por parte de los gobiernos nacionales como una prioridad de política interna el establecimiento de una partida presupuestaria suficiente para este fin, y el cumplimiento de los compromisos establecidos en foros internacionales.

3.- Este cumplimiento ha de hacerse también extensible a la aplicación de los acuerdos existentes de *alivio de la deuda*, tercera línea de intervención fundamental. Además, tanto desde los organismos multilaterales, como a partir de acuerdos bilaterales, los responsables políticos de los países más avanzados han de plantearse iniciativas para la mejora de las condiciones de condonación de la deuda externa de los países pobres, asumiendo las implicaciones que ello tiene en la política presupuestaria interna de cada uno de los países donantes.

4.- Por último, en los Compromisos, se plantea como cuarta línea de intervención fundamental, la *generación de estrategias internacionales de inversión y comercio* que no impliquen la depauperación de los países que ocupan una posición más débil en las redes mundiales, incluyéndose esta misma posición dentro de los objetivos de política económica nacional.

Cuadro 4
Líneas de Intervención previstas en la Cumbre de Copenhague